

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U OBLASTI PROSTORNOG I URBANISTIČKOG PLANIRANJA I INTEGRACIJA PRINCIPA ZELENE AGENDE U PLANSKA DOKUMENTA

**Dušan Miladinović¹, Biljana Vrbaški², Silvija Kacenberger³,
Jelena Rovčanin⁴, Dejana Negovanović⁵**

Apstrakt: Stvaranje urbanog zelenila, kao važnog elementa životne sredine urbanih struktura u kojima se prirodno okruženje prepliće sa okruženjem koje stvara čovek, u velikom broju slučajeva smatra se izazovom. To je posebno izraženo u zemljama u razvoju i u slučajevima kada su prostor i resursi ograničeni. Na osnovu višedecenijske prakse izrade, ali što je još bitnije, sprovođenja planske dokumentacije, možemo zaključiti da do najvećeg manjka zelenih površina prilikom privođenja prostora nameni dolazi zbog nedostatka i nedorečenosti propisa u ovoj oblasti. JP „Urbanizam“ već dugi niz godina aktivno je učestvovao u pripremi nacrtu propisa koji su trebali precizno da normiraju parametre za ozelenjavanje, ali isti nažalost nikada nisu usvojeni. Iz tog razloga analizirali smo mogućnost izmena aktuelnog Zakona o planiranju i izgradnji i relevantnih podzakonskih akata, te svoja saznanja prezentovali donosiocima predmetnih propisa prilikom javne prezentacije izmena Zakona 2023. godine. Sva stečena iskustva, kao i principi Zelene agende dosledno su implementirani i u plansku i ostalu relevantnu dokumentaciju koja je pripremana u JP „Urbanizam“ Novi Sad.

Ključne reči: Zelena agenda, urbanističko planiranje, životna sredina, zelene površine

LEGAL FRAMEWORK OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE FIELD OF SPATIAL AND URBAN PLANNING AND INTEGRATION OF THE GREEN AGENDA PRINCIPLES INTO PLANNING DOCUMENTS

Abstract: The creation of urban greenery, as an important element of the urban structures' environment in which the natural environment intertwines with the man-made environment, is considered a challenge in numerous instances. This is particularly distinct in developing countries and in cases where space and resources are limited. Based on decades of practice in drafting, but more importantly, implementing planning documents, we can conclude that the lack of green areas, when adapting the space for intended use, largely occurs due

¹ JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad, Bulevar cara Lazara 3/3, dusan.miladinovic@nsurbanizam.rs

² JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad, Bulevar cara Lazara 3/3, biljana.andric@nsurbanizam.rs

³ JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad, Bulevar cara Lazara 3/3, silvija.kacenberger@nsurbanizam.rs

⁴ JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad, Bulevar cara Lazara 3/3, jelena.rovcnin@nsurbanizam.rs

⁵ JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad, Bulevar cara Lazara 3/3, dejana.gligoric@nsurbanizam.rs

Pravni okvir zaštite životne sredine u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i integracija principa zelene agende u planska dokumenta

to insufficient and vague regulations in this field. For many years now, PE "Urbanizam" has actively participated in the preparation of draft regulations that were supposed to precisely standardize the parameters for greening, unfortunately they have never been adopted. For this reason, we analyzed the possibility of making amendments to the current Law on Planning and Construction and relevant bylaws, and presented our findings to the makers of relevant regulations during the public presentation of amendments to the Law in 2023. All the experiences gained, as well as the principles of the Green Agenda, have consistently been implemented in the planning and other relevant documents prepared by PE "Urbanizam" Novi Sad.

Keywords: Green Agenda, urban planning, environment, green areas

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U OBLASTI PROSTORNOG PLANIRANJA

U cilju obezbeđivanja zakonskih preduslova za povećanje realizacije planiranih zelenih površina na građevinskim parcelama, a samim tim i u okviru urbanih struktura naseljenih mesta i gradova u celini, predložili smo izmenu i dopunu člana 55. Zakona o planiranju i izgradnji, koji uređuje sadržinu lokacijskih uslova, na taj način da lokacijski uslovi pored dosadašnjih elemenata OBAVEZNO sadrže i podatke koji su propisani važećim planskim dokumentom, a koji se odnose na uređenje zelenih površina na parceli na kojoj se grade poslovni, stambeno - poslovni objekti, poslovno-stambeni i višeporodični objekti. U skladu sa navedenim zahtevano je da se u članu 55. stav 1. iza tačke 5) doda i tačka 6) koja glasi: „procentu zastupljenosti zelenih površina na parceli na kojoj se grade poslovni, stambeno -poslovni, poslovno-stambeni i višeporodični objekti“.

Generalnim urbanističkim planom grada Novog Sada do 2030. godine, odnosno planovima detaljnije razrade propisana je obaveza zastupljenosti određenog procenta zelenih površina u okviru stambenih i poslovnih namena. Imajući u vidu činjenicu da investitori nisu u obavezi da u zahtevu za lokacijske uslove za izgradnju objekata navedu da se zahtev odnosi i na uređenje zelenih površina prema parametrima propisanim planom, uređenje zelenila u najvećem broju slučajeva u realizaciji izostane što značajno utiče na kvalitet životne sredine urbanog okruženja. Predloženi model je u praksi održiv, budući da se prilikom izgradnje većih poslovnih kompleksa neretko podnose zahtevi za lokacijske uslove koji sadrže i uređenje zelenih površina pored izgradnje objekata i internih saobraćajnica. Iz navedenog razloga obaveznost, umesto mogućnosti obrade ovog segmenta kroz sve potrebne dokumente, a na kraju i njegova realizacija, neće značajnije uticati na postojeće propisane modele koji su ranije Zakonom utvrđeni i sprovode se.

U tom smislu predloženo je da normativi i parametri vezani za uređenje zelenih površina utvrđeni planom koji je osnov za realizaciju u svakom pojedinačnom slučaju, treba da budu obavezan sadržaj lokacijskih uslova, kako bi u praksi bilo i izvedeno ono što je u planovima predviđeno, odnosno uređenje zelenih površina na parceli bi bilo predmet kompletnog postupka od lokacijskih uslova do građevinske dozvole i na kraju i predmet tehničkog prijema i upotrebne dozvole.

Cilj ove izmene je pre svega ozelenjavanje što većeg broja površina u gradu Novom Sadu, kao i ostalim gradovima i naseljenim mestima u Srbiji i dosledno sprovođenje odredbi planskih dokumenata kroz zakonske okvire kako bi mogli biti primenjivani u praksi. Shodno navedenom predložena je i izmenu relevantnih podzakonskih akata, pre svega Uredbe o lokacijskim uslovima.

Na osnovu podnece inicijative Zakon je 2023. godine izmenjen tako što je predmetna izmena izvršena u članu 31, te su na taj način ostvarene mogućnosti da se kroz podzakonske akte implementira predloženo rešenje.

INTEGRACIJA PRINCIPA ZELENE AGENDE U PLANSKA DOKUMENTA

Integracija principa Zelene agende ogleda se najpre u sprovođenju Mere 1.2.4. Povećanje otpornosti gradova na klimatske promene. Rezilijentnost Novog Sada postiže se ne samo ozelenjavanjem, nego i primenom principa pametnog grada i cirkularne ekonomije, optimizacijom parametara životne sredine primenom zelenih krovova i zidova, primenom održivih izvora energije i mnogim drugim aktivnostima, na čemu je Grad intenzivno radio proteklu deceniju.

U urbanističkom smislu, ozelenjavanje gradova treba da se bazira na povećanju zelenog fonda, sa akcentom na visoku vegetaciju. Na gradskom području, formiranje sistema zelenih površina određeno je u velikoj meri prirodnim uslovima, ali i urbanističkom koncepcijom, istorijskim nasleđem karakterom i veličinom naselja, kao i drugim faktorima. Svojim prisustvom zelene površine deluju na mikroklimu, povećavajući vlažnost vazduha, a smanjujući temperaturu i brzinu strujanja vazduha. Zatim, vazduh se uz zelene površine prečišćava, a nivo gradske buke smanjuje. U inženjersko-tehničkom smislu, zelene površine imaju očigledan značaj za zaštitu zemljišta od erozije, klizanja i odronjavanja, zaštitu uređenih površina od smetova i usmeravanje i regulisanje saobraćaja.

Pored navedenog, veliki značaj zelenih površina u gradovima ogleda se u očuvanju biodiverziteta. Zelene površine funkcionišu kao zaštitni centar za razmnožavanje biljnih i životinjskih vrsta i njihovo očuvanje. Urbane zelene površine pružaju vizuelno olakšanje, sezonske promene i vezu sa prirodnim svetom. Veliki doprinos, kada je reč o zaštiti biodiverziteta, pored parkova, manjih uređenih zelenih površina i drugih kategorija zelenila u gradu, daju i zaštićena prirodna dobra i staništa zaštićenih i strogo zaštićenih vrsta na teritoriji gradova. Na osnovu podataka o novoutvrđenim staništima zaštićenih i strogo zaštićenih divljih vrsta od nacionalnog značaja Generalnim urbanističkim planom grada Novog Sada do 2030. godine, proglašeno je preko 123 ha prostora za park šume sa ovim režimom zaštite.

Kako bi se sagledali svi aspekti planiranja različitih kategorija zelenih površina, kao i njihova realizacija, izrađuju se različite studije i analize, koje u mnogome doprinose, prvenstveno izradi planske dokumentacije kao polazne osnove za podizanje zelenih površina, a samim tim i poboljšanje kvaliteta životne sredine. JP „Urbanizam“, Zavod za urbanizam Novi Sad u poslednjoj dekadi izradilo veliki broj analiza i studija vezanih za ozelenjavanje od kojih su najznačajnije: Analiza krovnih vrtova i zelenih zidova (2015. godine), Analiza parkovskih površina na teritoriji Grada Novog Sada (2022. godine), Studija zelenih površina na teritoriji Grada Novog Sada (2024. godine), kao i mnoge druge koje se tiču oblasti zaštite životne sredine.

Kroz navedene studije i analize, kao i sagledavanje celokupne površine grada sa svim ograničavajućim faktorima i uticajima sredine u toku izrade planske dokumentacije, radi se na pronalaženju novih lokacija za zelene površine svih kategorija, formiranju urbanih džepova, kao i na rekonstrukciji postojećih prostora implementacijom zelene infrastrukture. Pored planiranja novih javnih ozelenjenih prostora (prak-šume, parkovi, uređene zelene površine, ozelenjeni skverovi, sportski parkovi i dr.), povećanje zelenog fonda može se postići i kroz obavezivanje procentualnog učešća zelenih površina u okviru ostalih namena određenih u planskoj dokumentaciji. Primer za to jesu utvrđeni obavezujući procenti učešća zelenih površina u okviru različitih namena, definisani u Generalnom urbanističkom planu Grada Novog Sada do 2030. godine, a koji prethodnim Generalnom planom nisu bili definisani na taj način, što se može videti u tabeli broj 1.

Pravni okvir zaštite životne sredine u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i integracija principa zelene agende u planska dokumenta

Tabela 1.

Planirane namene	Minimalno procentualno učešće zelenih površina na parceli	
	GUP do 2021. godine	Važeći GUP do 2030. godine
Porodično stanovanje	15-30%	ok 30%, a min. 25%
Opštogradski centar	nije bilo utvrđeno	min. 30%
Škole i predšk. ustanove	nije bilo utvrđeno	min. 40%
Radni kompleksi	25%	kompleksi do 1 ha – 20% kompleksi 1-5 ha – 25% kompleksi > 5 ha – 30-50%
Sportski kompleksi	nije bilo utvrđeno	min. 30%
Groblja	nije bilo utvrđeno	min. 40%
Skverovi	nije bilo utvrđeno	50%

Bitno je napomenuti da je novim Generalnim urbanističkim planom Grada Novog Sada do 2030. godine definisano i minimalno učešće visoke vegetacije u okviru zelenih površina, a ono iznosi 60% od ukupne površine pod zelenilom u okviru svih namena. Naime, kako je praksa pokazala, u gradskim sredinama teško je izdvojiti veće površine za zelenilo (parkovske površine). S tim u vezi, prilikom planiranja grada, neophodno je uzeti u obzir svaki mogući prostor koji bi mogao da bude zelena oaza stanovnicima. Strateški planirano proglašavanje mreže manjih zelenih površina (ozelenjeni skverovi, zeleni urbani džepovi, manje javne zelene površine i dr.) omogućava formiranje sistema zelenila grada, na način da se svakom stanovniku omogući poboljšanje kvaliteta života. Ovo poboljšanje, pored očuvanja biodiverziteta, podrazumeva bolji i čistiji vazduh, smanjenje buke, omogućavanje boravka na otvorenom, formiranje prostora za igru dece i još mnogo drugih pogodnosti koje su u gradskim sredinama vrlo ograničene. Konkretni primeri novih lokacija za zelene površine na teritoriji Grada Novog Sada, a koje su definisane u Generalnom urbanističkom planu Grada Novog Sada do 2030. godine su:

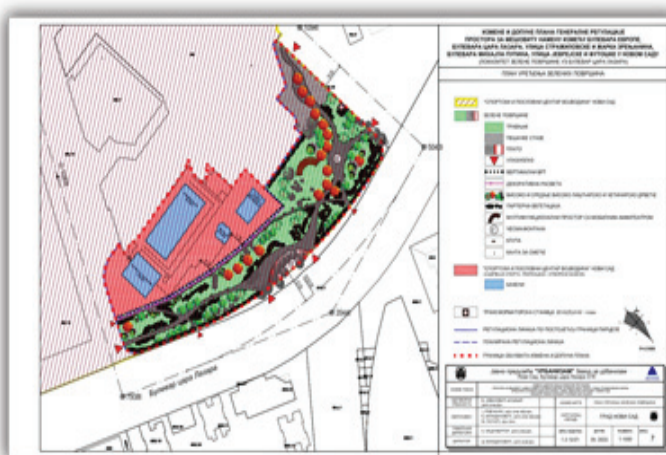
- Lokalitet u ulici Narodnog Fronta (oko 0,7 ha) – prethodnim planskim dokumentima bio namenjen za opštogradski centar, novim GUP-om prenamenjen u uređenu zelenu površinu;
- Kop kod TC „Rodić“ - prvenstveno bio namenjen za sportski centar – prenamenjen delimično za park-šumu (zaštićeno prirodno dobro NSA 010 – Mesarska ada), a drugi deo u turističko-sportsko-rekreativne površine;
- Nova parkovska površina kod stare Ložionice (11,1 ha) - kohabitacija zelenih površina i zaštićenih kulturnih dobara;
- Park severno od Ranžirne stanice i ulice Radomira Raše Radujkova – površina prvenstveno bila namenjena za višeporodično stanovanje, 2016. godine prenamenjena u parkovsku površinu – **realizovan - Sl. 1;**
- Zelena površina uz Bulevar cara Lazara kod SPENS-a, čija **realizacija je u toku Sl.2;**
- Parkovska površina u centralnom delu bloka između ulica Kisačke, Dositejeve i Temerinske ulice u Novom Sadu;
- Nove planirane park-šume sa zaštićenim područjima (NSA 05) na Majevidi od 68 ha, a na priobalju očuvanje park-šume sa zaštićenim područjem (NSA 22a) od 55,4 ha;

Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine

- Planiranje urbanih bašti (Plan detaljne regulacije poslovanja duž ulice Paje Radosavljevića u Novom Sadu);
- Zelene staze uz obale reka, potoka i kanala, kao i duž napuštenih pruga (Zelene staze uz kanal DTD, Šumska ulica, zelena staza na trasi napuštene pruge Petrovaradin-Beočin, zelene staze u novim delovima Grada – Jugovićevo, zelena staza duž potoka u Sremskoj Kamenici).



Slika 1.



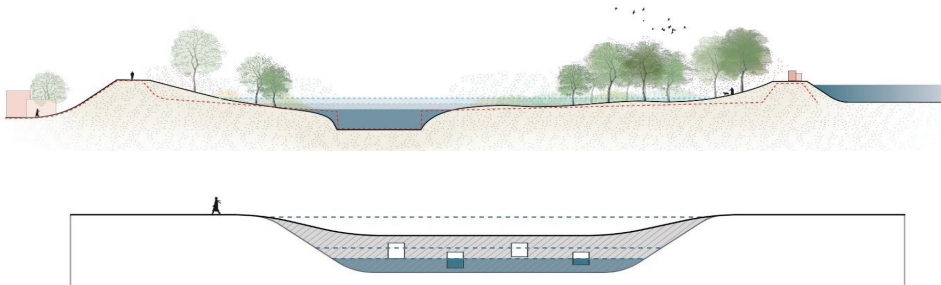
Slika 2.

Za unapredjenje stručne prakse izuzetno je važno i praćenje svjetskih trendova i razmena iskustava na internacionalnom nivou. U tom smislu ostvareno je učešće u studijskoj poseti Holandiji u maju 2022. godine u okviru Projekta „Green Cities Serbia“

Pravni okvir zaštite životne sredine u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i integracija principa zelene agende u planska dokumenta

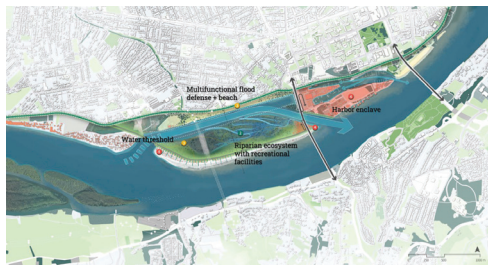
Preko Ambasade Kraljevine Holandije. Kao rezultat ove saradnje prilikom izrade planske dokumentacije, ali što je još važnije tokom realizacije zelenih površina na teritoriji Grada Novog Sada primenjena su holandska iskustva.

Jedno od važnih iskustava je uključivanje javnosti u postupku izrade planskih rešenja. U tom smislu organizovana je pomoć holandskih eksperata sa Univerziteta u Delftu. Generalni zaključci ove saradnje odnosili se na: aktiviranje priobalnog ekosistema uvođenjem/jačanjem dinamike reke, primenjivanjem ekoloških gradijenata tipičnih za priobalnu zonu od visokog ka niskom, od vlažnog ka suvom, sa osnovnim ciljem obnove i zaštite prirodnog priobalnog ekosistema i formiranja zona; na projektovanje kosina stvaranjem veza između rekreativnih vodenih i kopnenih površina s osnovnim ciljem stvaranja održive plaže/rekreativne zone i zaštite od poplava, ka i na definisanje prostor urbane luke sa sadržajnim - jedinstvenim stilom gradnje, posebnim tipologijama stanovanja, dobrom povezanošću, korišćenjem mosta za javni i/ili automobilski prevoz u svrhu prostornog razvoja (TOD – tranzitno orijentisani razvoj), rekreativnim sadržajima i širokim vezama s priobalnim ekosistemom, uz iskustvo povezivanja sa netaknutom prirodom, preko drvenih šetališta i neasfaltiranih staza.



Sl. 3 i 4. Omeškavanje ivica obale ekološkim gradijentima za stvaranje održive rekreativne zone i transformacija rukavca u obilaznicu za kontrolisano plavljenje kako bi se rasteretio rečni sistem pri visokim nivoima vode, povećao kapacitet za primanje vode, aktivirala ekološka sukcesija i poboljšao kvalitet vode putem protoka vode. Predloženo je stvaranje vodene prepreke koja će održavati glavni tok reke i istovremeno omogućiti ulazak vode u obilaznicu kako bi se poboljšao kvalitet vode i poboljšao tok vode kroz veslačku stazu (primer Nijmegena) ⁶

Predloženi prostorni modeli Kameničke ade:



Model: 'Bypass'



Model: 'Two Sides'

⁶ Nijhuis S, drawing: Tasseron S. (2023/24). Recommendations for the Development of River-Eco park Island Kamenička Ada, Novi Sad, VNGi - G2G Expert Program: RVO Green Cities Serbia

JP „Urbanizam“ pozvao je tokom septembra i oktobra 2023. godine sve zainteresovane građane, organizacije i stručnu javnost da svojim predlozima aktivno učestvuju u uređenju prostora Kameničke ade u Novom Sadu. Kroz aktivnu participaciju korisnici prostora učestvuju u njegovom kreiranju i uspostavlja se dijalog u cilju pronalaženja najkvalitetnijeg urbanističkog rešenja. Pozvani su svi zainteresovani da dostave svoje predloge za uređenje prostora i planirane sadržaje, oblikovanje urbanog mobilijara, primenu održivih ekoloških rešenja u kontekstu postojećeg prirodnog okruženja, definisanje najvrednijih elemenata koje u prostoru treba sačuvati jer odražavaju njegov identitet, kao i sve druge ideje koje će unaprediti prostor i omogućiti kvalitetan i nesmetan izlaz grada na reku. Celokupno uređenje planiranog javnog prostora trebalo je uskladiti sa novom namenom, odnosno prostorom zaštićenog prirodnog dobra i svim sadržajima park-šume unutar njega. Javni poziv upućen je na 130 mejl adresa medijskih kuća. Uprkos izuzetnom interesovanju javnosti u postupku usvajanja Generalnog plana, kada nisu izrečeni konkretni zahtevi za uređenjem prostora, već samo zahtev za njegovu konzervaciju, ovom prilikom nije bilo značajnijeg odziva. Dva odgovora na javni poziv suštinski nisu trasirala koncept uređenja ove površine.

ZAKLJUČAK

Integracija principa Zelene agende nije u značajnoj meri moguća bez odgovarajuće implementacije zaštite životne sredine u pravni okvir prostornog i urbanističkog planiranja. Iz tog razloga ključna je sinhronizacija svih navedenih aktivnosti, sa ciljem optimizacije svih parametara životne sredine, odnosno povećanja rezilijentnosti urbanih struktura. Povećanje otpornosti naseljenih prostora, utiče direktno na kvalitet života u njima ne samo sa aspekta zdravlja stanovnika, nego je izuzetno bitan i sociološki aspekt. Zadovoljstvo korisnika prostora, koje se najčešće ogleda kroz dostupnost potrebnih sadržaja, odgovarajuću mobilnost i zdravu životnu sredinu, najvažniji je opšti kriterijum za merenje rezultata svih aktivnosti koje se na određenom području sprovode. Kvantitet strateških dokumenata u raznim sektorskim politikama ne znači nužno i kvalitet u prostoru. Naprotiv, baveći se ispunjavanjem forme često ostanemo bez vremena da se bavimo suštinom problema, kako poboljšati uslove življenja u prostoru i kako poboljšati uslove njegovog efikasnijeg korišćenja. Iz tog razloga prepoznati su i ponudjeni praktični alati koji će poslužiti da u praksi što lakše dostignemo željene rezultate i da ne samo Novi Sad, već i ostale urbane sredine postanu poželjno mesto za život i rad svojih stanovnika.

LITERATURA

Nijhuis S, drawing: Tasseron S. (2023/24). *Recommendations for the Development of River-Eco park Island Kamenička Ada, Novi Sad, VNGI - G2G Expert Program: RVO Green Cities Serbia*

JP „Urbanizam“ Zavod za urbanizam Novi Sad. *Generalni urbanistički plan grada Novog Sada do 2030. godine* („Službeni list Grada Novog Sada“ broj 33/22)