

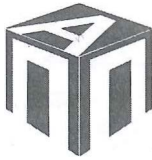
SOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET

LOKALNA SAMOUPRAVA U PLANIRANJU I UREĐENJU PROSTORA I NASELJA

UREDNICI

DR VELIMIR ŠEĆEROV
DR DEJAN S. ĐORĐEVIĆ
DR ZORAN RADOŠAVLJEVIĆ
DR MARIJA R. JEFTIĆ

BEOGRAD, 2022



**ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET**

uz podršku

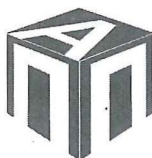
Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije
Opštine Veliko Gradište

organizuju
deveti naučno-stručni skup
sa međunarodnim učešćem

**LOKALNA SAMOUPRAVA U
PLANIRANJU I UREĐENJU
PROSTORA I NASELJA**

Urednici:
Dr Velimir Šećerov
Dr Dejan S. Đorđević
Dr Zoran Radosavljević
Dr Marija R. Jeftić

Beograd, jun 2022.



**ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET**

Izdavači:

Asocijacija prostornih planera Srbije
Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

Za izdavače:

Dr Dejan S. Đorđević
Dr Velimir Šećerov

Urednici:

Dr Velimir Šećerov
Dr Dejan S. Đorđević
Dr Zoran Radosavljević
Dr Marija R. Jeftić

Tehnička priprema i dizajn korica:

Branko Protić

Grafička priprema i štampa:

Planeta Print DOO, Beograd

Tiraž:

200 primeraka

ISBN 978-86-6283-125-5

Beograd, jun 2022.

Štampu zbornika radova finansijski pomoglo:

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Napomena: Referati su štampani u obliku autorskih originala. Stavovi izneti u objavljenim radovima ne izražavaju stavove urednika Zbornika i Organizatora skupa. Autori preuzimaju pravnu i moralnu odgovornost za ideje iznete u svojim radovima. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

PROGRAMSKI ODBORI SKUPA

KOORDINACIJA SKUPA:

Prof. dr Velimir Šećerov, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Dr Dejan S. Đorđević, predsednik Asocijacije prostornih planera Srbije
Dr Zoran Radosavljević, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

NAUČNI ODBOR:

Prof. dr Marija R. Jeftić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, predsednik
Prof. dr Dejan Filipović, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. dr Uroš Radosavljević, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet
Prof. dr Danica Šantić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. Dr. Jerry Anthony, University of Iowa, School of Planning and Public Affairs, SAD
Dr Dejan S. Đorđević, naučni saradnik, Ministarstvo građ., saobraćaja i infrastrukture
Prof. dr Bogdan Lukić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. dr Zora Živanović, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. Dr. Thomas Dillinger, Tehnički univerzitet u Beču, Austrija
Prof. dr Gordana Vojković, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. dr Dragica Gatarić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Prof. dr Mira Mandić, Prirodno-matematički fakultet Univerziteta u Banjoj Luci
Prof. dr Danijela Vukoičić, Univerzitet u Prištini, Prirodno-matematički fakultet Kos. Mitrovica
Doc. dr Aleksandar Jeftić, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka
Doc. dr Alma Zavodnik Lamovšek, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za građevinu i geodeziju
Dr Milan Husar, Slovački tehnički univerzitet u Bratislavi, Slovačka
Mr Mirosljub Stanković, Gradska uprava Grada Niša
Dr Milica Dobričić, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

ORGANIZACIONI ODBOR:

Miroslav Marić, Institut za puteve, Beograd - predsednik
Branko Protić, Univerzitet Beogradu - Geografski fakultet
Dušan Ristić, Univerzitet u Prištini, Prirodno-matematički fakultet Kosovska Mitrovica
Vladimir Popović, Geografski institut "Jovan Cvijić" SANU
Aleksandar Radulović, Univerzitet Beogradu - Geografski fakultet
Marina Stanić, Zavod za zaštitu prirode Srbije
Jelena Tolić, Zavod za zaštitu prirode Srbije
Milica Ristović, Studio Teserakt, Loznica
Marko Milosavljević, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

PLENUM

TEORIJSKA ISHODIŠTA ZA INTEGRISANO PLANIRANJE ODRŽIVOG RURALNOG RAZVOJA	15
Dr Mirko Grčić	
SEOSKA NASELJA U SRBIJI – STANJE I PERSPEKTIVA.....	25
Dragutin Tošić, Marija Drobňaković	
LOKALNA SAMOUPRAVA I BANJE SRBIJE U PROŠLOSTI	35
Dr Stevan M. Stanković	
POSSIBILITIES OF INTEGRATING SPATIAL, DEVELOPMENT AND TRANSPORT PLANNING AT THE REGIONAL LEVEL IN SLOVENIA	47
Andrej Gulič	
U SUSRET NOVOM CIKLUSU PROSTORNOG PLANIRANJA U REPUBLICI SRBIJI NA LOKALNOM NIVOU – ISKUSTVA I PREPORUKE	55
Dušan Šljivančanin, Veljko Bojović	

PRAVNI, METODOLOŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR PLANIRANJA I UREĐENJA PROSTORA I NASELJA

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR PLANIRANJA I UREĐENJA PROSTORA I NASELJA – OPŠTI PRISTUP	65
Marija Mihajlović, Ljiljana Stošić Mihajlović, Marko Mihajlović	
PREOBRAŽAJ MALIH GRADOVA U SRBIJI – OD URBANOG PROPADANJA DO NOVOG IDENTITETA	71
dr Omiljena Dželebdžić, dr Nataša Čolić, Katarina Majhenšek	
PROBLEMI I MOGUĆA RJEŠENJA PRI IZRADI PROSTORNIH PLANOVA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ	81
Dragana Popović, Dragana Kuzmanović	
SPROVOĐENJE ZAKONSKE REGULATIVE NA PODRUČJU POSEBNE NAMENE NACIONALNOG PARKA TARE I PARKA PRIRODE ŠARGAN-MOKRA GORA	89
Marko Milosavljević, dr Uroš Radosavljević	
SUBJEKTI SISTEMA PROSTORNOG I URBANISTIČKOG PLANIRANJA U REPUBLICI SRPSKOJ	97
Neda Živak, Marko Ivanišević, Marko Knežević	
PERCEPCIJA POJMA PROSTORNOG PLANIRANJA IZ PERSPEKTIVE INTERNET KORISNIKA U SRBIJI	107
Petar Jeremić, Vladimir Maksimović	
PLANIRANJE GAZDOVANJA ŠUMAMA NA PRIMERU URBANIH PARKOVSKIH POVRŠINA NOVOG SADA I POŽAREVCA	115
Aleksandar Popović, Milan Medarević, Snežana Obradović, Jelena Belojica, Biljana Šljukić	
EKOLOŠKI INDEKS KAO INSTRUMENT ADAPTACIJE BEOGRADA NA KLIMATSKE PROMENE	123
Ana Mitić Radulović, Milica Lukić, Ana Simić	

Sadržaj

JAVNI INTERES U PROSTORNOM I URBANISTIČKOM PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU

JAVNI INTERES U NACIONALNOJ POLITICI URBANOG RAZVOJA..... 133
dr Siniša Trkulja

100 GODINA TRANSFORMACIJE KONCEPTA JAVNOG INTERESA U PROSTORNOM RAZVOJU SRBIJE: RAZUMEVANJE DRUŠTVENOG KONTEKSTA..... 137
dr Iva Čukić, dr Jasmina Đokić, Ana Graovac, dr Marija Maruna, dr Danijela Milovanović Rodić, dr Ana Perić, Ksenija Radovanović, dr Danijela Savkić, Ljubica Slavković, mr Anica Teofilović

ULOGA SCENARIJA U PLANIRANJU NA LOKALNOM NIVOU: RAZUMEVANJE SISTEMA I PREPOZNAVANJE JAVNOG INTERESA..... 151
Bojana Pjanović, Tijana Dabović, Dejan Đorđević, Bojana Ivanović

JAVNI INTERES I PLANIRANJE GRADOVA U SRBIJI - RAZVOJ BEOGRADA NA OBALAMA REKA – KRATAK PREGLED 157
Velimir Šećerov, Marija Jeftić, Branko Protić, Dejan S. Đorđević, Zoran Radosavljević

URBANISTIČKI PROJEKAT IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA..... 169
Uroš Radosavljević, Aleksandra Đorđević

UTVRĐIVANJE JAVNOG INTERESA ILI PODSTICANJE NESPORAZUMA: IZMENE I DOPUNE PLANA GENERALNE REGULACIJE BEOGRADA..... 179
dr Jasmina Đokić, Ana Graovac, Ksenija Radovanović, Ljubica Slavković

ASPEKTI URBANE TRANSFORMACIJE DELA GRADA NOVOG SADA – PRIMER KINESKE ČETVRTI – IZMEĐU LOKALNIH POTREBA I JAVNOG INTERESA 189
Srđan Zorić

DRUŠTVENO-EKONOMSKI UTICAJ OTKUPA ZEMLJIŠTA ZA POTREBE IZGRADNJE AUTOPUTA „POJATE-PRELJINA“ 197
Ana Pavlović, Nemanja Jevtić, Jovana Đurković

PLANIRANJE RAZVOJA SEOSKIH I TURISTIČKIH PODRUČJA

RURALNO PLANIRANJE NA LOKALNOM NIVOU U SAVREMENOM EVROPSKOM KONTEKSTU - DA LI JE KONCEPT „PAMETNA SELA“ REALNA MOGUĆNOST U SRBIJI? 207
Branka Tošić, Zora Živanović

REVITALIZACIJA NASELJA ZAŠTIĆENIH PLANINSKIH PROSTORA SRBIJE..... 217
Miroljub Milinčić, Ljiljana Mihajlović, Dragan Petrović, Uroš Durlević, Uroš Milinčić

REZERVATI BIOSFERE – POTENCIJALI ILI OGRANIČENJA RAZVOJA RURALNIH PODRUČJA 225
Tijana Jakovljević, Snežana Đurđić

MORFOLOŠKA TIPOLOGIJA RURALNIH NASELJA NA TERITORIJI GRADA BANJALUKE	233
Dragica Gatarić, Marko Ivanišević, Luka Sablijić	
NAPUŠTENA SELA SRBIJE: STUDIJA SLUČAJA SELA VUKOJEVAC (OPŠTINA KURŠUMLIJA)	241
Golić Rajko, Joksimović Marko	
INFRASTRUKTURNA OPRREMLJENOST SEOSKIH NASELJA KAO DETERMINANTA RURALNE OBNOVE SRBIJE.....	249
Dušan Ristić, dr Bogdan Lukić, Branko Protić ² , dr Dejan S. Đorđević, Dragoslav Pavlović	
RURALNA DEAGRARIZACIJA KAO FAKTOR PROMENE INTENZITETA EROZIJE ZEMLJIŠTA	263
Sanja Manojlović, Tanja Srejić, Mikica Sibinović, Ivana Carević, Natalija Batočanin	
UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA STANJE I ODRŽIVOST RURALNOG TURIZMA NA TERITORIJI GRADA KRALJEVA: STUDIJA SLUČAJA SELA RUDNO I LOPATNICA.....	271
Ivana Penjišević, Bojana Jandžiković ¹	
KARTOGRAFSKA FORMA PREZENTACIJE POKAZATELJA POTENCIJALA RURALNIH PODRUČJA	279
Jasmina M. Jovanović, Ljiljana Živković, Marko Stojanović, Tanja M. Janković, Ivana Đorđević	
KONCEPT GIS-A U PLANIRANJU RURALNOG RAZVOJA.....	287
Aleksandar Valjarević, Milan Radojković	
GEOPROSTORNI POTENCIJALI I OGRANIČENJA ZA RURALNU OBNOVU OPŠTINE ČUPRIJA	291
Marija Antić, Dejan Filipović, Danica Šantić	
TURIZAM I UGOSTITELJSTVO KAO FAKTORI ODRŽIVOG RAZVOJA RURALNIH PROSTORA SRBIJE.....	299
Marina Vesić, Nikola Todorović	
ODRŽIVI TURIZAM ZAŠTIĆENOG PODRUČJA AVALE – STANJE I PRESPEKTIVE –	307
Nevena Nekić, Miško Milanović	
UMETNIČKI I STARI ZANATI I DOMAĆA RADINOST U FUNKCIJI RAZVOJA TURIZMA I SEOSKIH PODRUČJA.....	315
Danijela Vukoičić, Dragan Petrović, Sanja Božović	
SEOSKI TURIZAM U FUNKCIJI NOVOG KONCEPTA KULTURNIH PROMENA RASELJENIH NASELJA NA STAROJ PLANINI NA PRIMERU STAROPLANINSKOG NASELJA REPUŠNICA	325
Dr Miodrag Velojić, Dr Olica Radovanović, Maja Simonović, Branka Jemuović	
KREATIVNI TURIZAM KAO ŠANS ZA RAZVOJ RURALNIH PODRUČJA.....	331
Andrijana Mirković Svitlica	

UTICAJ DEMOGRAFSKIH I MIGRACIONIH PROCESA NA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI I REGIONU

ZNAČAJ KREIRANJA MIGRACIONIH PROFILA U JEDINICAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA U CILJU OPTIMALNIJEG UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA I NJIHOVE INTEGRACIJE U RAZVOJNA DOKUMENTA.....	341
Danica Šantić, Jovana Konjević, Milica Langović	

DEMOGRAFSKE PROMENE I REGIONALNI RAZVOJ SRBIJE	349
Ljiljana Stošić Mihajlović, Marija Mihajlović	

DEMOGRAFSKE PERSPEKTIVE GRADA BANJA LUKE KAO ČINILAC PROSTORNOG RAZVOJA	357
Petar Vasić, Aleksandar Čavić	

UTICAJ UNUTRAŠNJIH MIGRACIJA NA DEMOGRAFSKU ODRŽIVOST NASEOBINSKE MREŽE REPUBLIKE SRPSKE	365
Dragica Delić, Dragana Vidić	

MEĐUZAVISNOST RADNE SNAGE I STRUKTURE KORIŠĆENJA ZEMLJIŠNOG FONDA NA TERITORIJI ZAJEČARSKOG OKRUGA	373
Filip Krstić, Nemanja Josifov ¹ , Marko Sedlak ¹ , Vladimir Malinić ¹	

ANALIZA STANJA I MOGUĆNOSTI RURALNE OBNOVE DEPOPULACIONIH NASELJA U PIROTSKOM OKRUGU	381
Vladimir Malinić, Marko Sedlak, Filip Krstić	

PANDEMIJA VIRUSA COVID-19 KAO OGRANIČAVAJUĆI FAKTOR DEMOGRAFSKOG RAZVOJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI	389
Damjan Bakić, Nevena Trnavčević, Vera Gligorijević	

UTICAJ DEMOGRAFSKIH I MIGRACIONIH PROCESA NA LOKALNE SAMOUPRAVE – STUDIJA SLUČAJA OPŠTINE KURŠUMLIJA I PODUJEVO	399
Sanja Božović, Danijela Vukoičić	

PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE NA LOKALNOM NIVOU

MODELING METRO VANCOUVER'S REGIONAL GROWTH PROJECTIONS	409
dr Sinisa Vukicevic, Nadia Vukicevic, Mia Bojic	

POLYVALENT FACTORS AND ACTIVITIES THAT AFFECT THE QUALITY OF LIFE IN SLOVENIA.....	419
Andrej Gulič	

PELJEŠKI CESTOVNI MOST – PLANSKA INTERVENCIJA U STRUKTURU TURISTIČKOG SEKTORA	427
Dr.sc. Denis Ambruš	

PROJEKAT DANURB+: PROFILISANJE MALIH I SREDNJE VELIKIH GRADOVA U SRPSKOM PODUNAVLJU	435
Aleksandra Đukić, Branislav Antonić, Aleksandar Grujičić, Jelena Marić	
STRATEGIJA „BEOGRAD 2030“	445
dr Vesna Zlatanović-Tomašević	
REVITALIZACIJA BRAUNFILDA KAO FAKTOR REŠAVANJA KOMUNALNO-HIGIJENSKIH PROBLEMA NA TERITORIJI GRADSKOG NASELJA BEOGRAD (SRBIJA)	455
Ivan Samardžić, Goran Anđelković, Irena Blagajac, Ljiljana Mihajlović, Ivan Novković, Uroš Durlević	
SISTEM UPRAVLJANJA OTPADOM KAO NAJZNAČAJNIJI EKOLOŠKI PROBLEM NA PROSTORU GRADA TREBINJA	463
Filipović Dejan, Duškov Ljubica	
STEČENE PLANSKE OBAVEZE KAO DETERMINANTA LOKALNOG RAZVOJA: POSTUPAK USKLAĐIVANJA PROSTORNOG PLANA OPŠTINE TITEL SA PLANOVIMA VIŠEG HIJERARHIJSKOG NIVOA.....	471
Dušan Ristić, Mirjana Barać, Milena Ivanović, dr Milena Nikolić	
VOLONTERSKE GEOGRAFSKE INFORMACIJE U FUNKCIJI UREĐENJA PROSTORA NA LOKALNOM NIVOU	485
Sanja Stojković, Aleksandar Peulić, Dušica Jovanović	
TRANSFORMACIJA URBANIH PODRUČJA U ENERGETSKI POZITIVNE OBLASTI – PREGLED PROJEKATA SA AMBICIJOM OSTVARIVANJA ENERGETSKI POZITIVNIH OBLASTI	493
Bojana Lević, Ljiljana Đukanović	
PROBLEM JAVNIH PARKING MESTA U NOVOBEOGRADSKOM BLOKU 19a	501
Milan Mihelić	
ANALIZA RAZVOJA MODERNE ARHITEKTURE U SUBOTICI NA PRIMERIMA NASELJA PROZIVKA I RADIJALAC	509
Dezire Tilinger	
GROBLJA NA TERITORIJI GENERALNOG PLANA BEOGRADA	517
Borka Protić	

URBANISTIČKI PROJEKAT IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA

Uroš Radosavljević¹, Aleksandra Đorđević²

Apstrakt: Kontekst neoliberalnog kapitalizma je pored tržišno zasnovanog razvoja doprineo i redefinisaniu uloga i odnosa moći između različitih nivoa uprave, ali i rezultirao promenjenim odgovornostima i odnosima između javnog i privatnog sektora u planiranju i izgradnji gradova. U ovom procesu, urbanistički projekat se izdvaja kao jedan od retkih instrumenata za sprovođenje planskog dokumenta koji se radi u cilju urbanističko-arhitektonske razrade lokacije i oblikovanja površina i privatne i javne namene. Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji iz 2018. godine donele su značajnu promenu primene ovog instrumenta, definišući da se urbanistički projekat može izraditi i za izgradnju objekata javne namene za potrebe utvrđivanja javnog interesa, a bez izmene planskog dokumenta. Dodatno, urbanističkim projektom se omogućava selektivan odabir primene urbanističkih parametara definisanih planskim dokumentom od strane projekatana (kada su planom definisani indeks zauzetosti/izgradjenosti i spratnost/visina objekata), gde stručnu kontrolu vrši komisija za planove JLS, skoro po pravilu u korist privatnog interesa. Pored toga, moguća je i promena planiranih namena iz planskog dokumenta, ukoliko su nove namene u urbanističkom projektu predviđene kao komplementarne, istina u skladu sa kapacitetima infrastrukture iz istog planskog dokumenta. Efekti takvih promena donose značajno uvećane parametre izgradnje od onih tretiranih u prostornim i urbanističkim planovima, i shodno tome i drugačije zahteve za saobraćajnom i komunalnom infrastrukturom u izgrađenom prostoru u odnosu na planirane. U trenutku kada je poljuljana definicija javnog interesa, nameću se dva pitanja: (a) ograničenja interpretacije, i (b) nadležnosti brojnih aktera koji su uključeni u proces iniciranja, izrade, informisanja i potvrđivanja urbanističkog projekta.

U skladu sa tim, rad nastoji da preispita donete promene regulatornog okvira, ali i da ukaže na potencijalne problematične aspekte, kako proceduralne tako i substantivne, nastale posredstvom redefinisanja uloge i svrhe ovog instrumenta.

Ključne reči: Urbanistički projekat, urbanizam, instrumenti, javni interes, Beograd.

URBAN PROJECT BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTOR

Abstract: The context of neoliberal capitalism, in addition to market-based development, has its contributions both in redefining the roles and power relations between different government levels and in changed responsibilities and relations between the public and private sectors in urban planning and development. In this process, the urban project stands out as one of the few instruments for the implementation of the planning document,

¹ Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet, Bulevar kralja Aleksandra 73/2
yros@arh.bg.ac.rs

² Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet, Bulevar kralja Aleksandra 73/2
aleksandra.dj@arh.bg.ac.rs

Urbanistički projekat između javnog i privatnog interesa

established in order to enable urban-architectural development of the site and design of private and public areas. Modifications and amendments of the Law on Planning and Construction from 2018 brought a significant change in the application of this instrument, defining that an urban project can be used for the construction of public facilities and for determining the public interest, without modification of the planning document. In addition, the urban project enables architects the selective use and application of urban parameters defined in the planning document (when lot coverage/floor area ratio and number of floors/building height are defined by the plan), though the Planning Commission exercise the power of the expert control, almost as a rule in favor of the private interest. It is even possible to change the planned land use from the planning document, if the new land uses in urban project are defined as complementary, yet in accordance with the capacity of the infrastructure from the same planning document. The effects of such changes bring significantly increased urban parameters from those treated in spatial and urban plans, and consequently different requirements for traffic and communal infrastructure in the built structure compared to the planned ones. At the moment when the definition of public interest is highly doubted, two issues arise: (a) limits of the interpretation, and (b) the competences of various stakeholders involved in the process of urban project initiation, production, information and confirmation.

Accordingly, the paper seeks to review the changes in the regulatory framework, but also to point out potential problematic aspects arising from redefining the role and purpose of this instrument, both procedural and substantive.

Keywords: Urban project, urbanism, instruments, public interest, Belgrade.

UMESTO UVODA: KONTEKST URBANISTIČKOG PROJEKTA (UP) U SVETU I SRBIJI

Kontekst neoliberalnog kapitalizma je pored tržišno zasnovanog razvoja doprineo i redefinisaniu uloga i odnosa moći između različitih nivoa uprave, ali i rezultirao promenjenim odgovornostima i odnosima između javnog i privatnog sektora u planiranju i izgradnji gradova (Radosavljević, 2014).

U ovom procesu, urbanistički projekat se izdvaja kao jedan od retkih instrumenata za sprovođenje planskog dokumenta koji se radi u cilju urbanističko-arhitektonske razrade lokacije i oblikovanja površina i privatne i javne namene.

Sama potreba za postojanjem urbanističkog projekta kao jednog od instrumenata za sprovođenje prostornih i urbanističkih planova i urbanističko-tehničkog dokumenta za razradu lokacija doprinelo je njegovoj sve većoj upotrebi u razvoju i izgradnji pojedinih lokacija u gradovima u Srbiji. Tome doprinosi i relativno laka, kratka i brza procedura u izradi, usvajanju i realizaciji posebno za UPove za definisanje javnog interesa uz uslove imaoa javnih ovlašćenja, u odnosu na planove detaljne i generalne regulacije.

U svetu ne postoji sličan instrument poput urbanističkog projekta definisanog praksi urbanizma u Srbiji, koji je u našem kontekstu primarno orijentisan ka realizaciji planova. Urbani projekti se pod tim nazivom u svetu i Evropi koriste sa jedne strane kao instrumenti finansijskih aranžmana u obliku javno-privatnih partnerstva, ili sa druge strane kao širi projekti urbane regeneracije u okviru Integralnih planova održivog urbanog razvoja.

Dodatno ih pojedini autori definišu kao urbane razvojne projekte kao okvir konkretnih prostornih intervencija unutar geografski različitog urbanog područja (Daamen, 2010; Heurkens, 2012).

Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora naselja

U skladu sa tim, rad nastoji da preispita donete promene regulatornog okvira u praksi urbanizma u Srbiji, ali i da ukaže na potencijalne problematične aspekte, kako proceduralne tako i substantivne, nastale posredstvom redefinisanja uloge i svrhe ovog instrumenta.

UP U SRBIJI: OD INSTRUMENTA ZA URBANISTIČKO ARHITEKTONSKU RAZRADU LOKACIJE DO INSTRUMENTA ZA PARCIJALNI URBANI RAZVOJ I REDEFINIŠANJE STRATEŠKI KONCIPIRANOG URBANOG RAZVOJA OPŠTINA I GRADOVA SRBIJE: PROBLEMATIČNE DEFINICIJE I TUMAČENJA

Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) iz 2018. godine donele su značajnu promenu primene ovog instrumenta, definišući da se urbanistički projekat može izraditi i za izgradnju objekata javne namene za potrebe utvrđivanja javnog interesa, a bez izmene planskog dokumenta. Dodatno, urbanističkim projektom se omogućava, bez obzira da li se rade za potrebe javnog ili privatnog interesa, selektivan odabir primene urbanističkih parametara definisanih planskim dokumentom od strane odgovornog urbaniste obrađivača UPa, pod uslovom kada su planom definisani i indeks zauzetosti i izgrađenosti i spratnost i visina objekata.

Naime, deo stava 5. člana 60. ZPI glasi "Urbanističkim projektom može se **izuzetno**, u slučaju usklađivanja sa važećim planskim dokumentom tog ili šireg područja, primeniti urbanistički parametri, i to na način da se koristi ili najveći dozvoljeni indeks zauzetosti ili najveći dozvoljeni indeks izgrađenosti građevinske parcele, odnosno najveća dozvoljena visina ili najveća dozvoljena spratnost objekata, u zavisnosti od karakteristika lokacije i arhitektonsko-urbanističkog konteksta. ..."

Karakteristike lokacije i arhitektonsko-urbanistički kontekst predstavlja širok i često teško uhvatljiv pojam i iskusnim stručnjacima u oblasti prostornog urbanog razvoja. Stručnu kontrolu UPa vrši komisija za planove jedinica lokalne samouprave (JLS), te se predložen odabir urbanističkih parametara, tj selekcija indeks zauzetosti / indeks izgrađenosti i spratnost / visina objekata iz planskog dokumenta od strane odgovornog urbaniste obrađivača UPa, skoro po pravilu prihvata u korist privatnog interesa nevezano od karakteristika lokacije i arhitektonsko-urbanističkog konteksta.

Pored toga, moguća je i promena planiranih namena iz planskog dokumenta, ukoliko su nove namene u urbanističkom projektu predviđene kao komplementarne, istina u skladu sa kapacitetima infrastrukture iz istog planskog dokumenta.

Dodatno se urbanistički projekti mogu raditi po rešenju ZPI iz 2018 i za javne namene za potrebe utvrđivanja javnog interesa. Na taj način se donekle urbanističkom projektu daje moć prostornog ili urbanističkog plana, tj. postavlja se u planskoj hijerarhiji na isto nivo sa planovima, što dovodi do paradoksa s obzirom da je urbanistički projekat zakonski (a i suštinski) definisan kao urbanističko-tehnički dokument za sprovođenje planskih dokumenata.

Dorđević, Radosavljević i Milosavljević (2021) u svom radu naglašavaju zakonske promene u postupku pripreme, izrade i potvrđivanja urbanističkog projekta, a sve u odnosu na mogućnost izrade UP-a za izgradnju objekata javne namene za potrebe utvrđivanja javnog interesa. Osnovne izmene se tiču (1) obaveštavanja vlasnika, korisnika i imaoa ovlašćenja u prostornom obuhvatu UP-a i u neposrednom okruženju u slučaju kada se UP-om utvrđuje javni interes, (2) rokova i nadležnosti za potvrđivanje ili odbijanje potvrđivanja UP-a i

Urbanistički projekat između javnog i privatnog interesa

obaveštavanje podnosioca zahteva o tome, (3) podnosioca zahteva za izradu UP-a koji je u slučaju utvrđivanja javnog interesa investitor ili upravljač objekta javne namene, a u ostalim slučajevima pravna i fizička lica, čime se ne podrazumeva obaveza regulisanja imovinsko-pravnih odnosa u fazi izrade i potvrđivanja UP-a i obezbeđuje mogućnost za izradu većeg broja UP-a za istu predmetnu lokaciju, (4) postojanje neusklađenosti sa ostalom zakonskom regulativom (Zakon o eksproprijaciji, Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcijè linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju u kojima je za utvrđivanje javnog interesa potreban planski dokument), (5) značaj razumevanja relacije između UP-a i PDR-a, odnosno naglašavanje nemogućnosti zamene PDR-a UP-om.

Dodatnu zabunu (tj. mogućnost tumačenja i interpretacije) donose delovi stava 5. i stav 6. člana 60. ZPI kojim je definisano:

“...Urbanističkim projektom može se propisati i visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku **do maksimalno predviđene visine objekta izgrađenog u skladu sa zakonom u tom bloku.**

Komisija za planove jedinice lokalne samouprave, odnosno grada, donosi zaključak o mogućnosti izrade urbanističkog projekta kojim se planira visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku, **u neposrednoj blizini zone intervencije predmetnog bloka**, do maksimalno predviđene visine objekta izgrađenog u skladu sa ovim zakonom u tom bloku, pre početka izrade urbanističkog projekta, uz izvod iz planskog dokumenta i prikaza šireg okruženja lokacije.” Stav 6. dodat je u ZPI iz 2020.

Dodatnu nepoznanicu predstavlja zakonska formulacija “do maksimalno predviđene visine objekta izgrađenog u skladu sa ovim zakonom u tom bloku”. Iako je zakonodavac inicijalno imao nameru da omogući nadogradnju postojećih izgrađenih objekata u bloku do maksimalno predviđene visine objekta izgrađenog u skladu sa zakonom (ZPI) u tom bloku, ne retko se ova zakonska odredba tumači od strane odgovornih urbanista obrađivača za potrebe izgradnje novih objekata, a često Komisija za planove jedinice lokalne samouprave to i dozvoljava prilikom potvrđivanja UPa. Paradoksalno, i novi objekti u bloku koji se realizuju u skladu sa ZPI, u jednom budućem trenutku u vremenu postaju postojeći (izgrađeni) objekti, te se i za njih onda prema zakonskom rešenju može raditi novi UP i njima se može dozvoliti visinsko ujednačavanje venaca ili slemena.

Nadalje, nejasne su i donekle protivurečne i dvosmislene formulacije **u tom bloku i u neposrednoj blizini zone intervencije predmetnog bloka.**

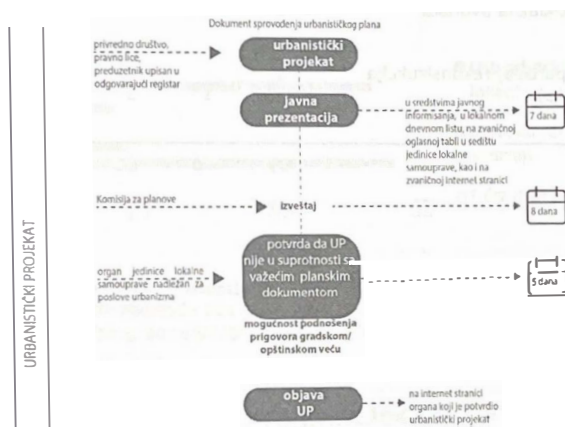
Naime, u stavu 5. člana 60. definisano je da se visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku može vršiti urbanističkom razradom kroz urbanistički projekat do maksimalno predviđene visine objekta izgrađenog u skladu sa zakonom **u tom bloku**; dok se u stavu 6. člana 60. eksplicitno navodi mogućnost izrade urbanističkog projekta kojim se planira visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku **u neposrednoj blizini zone intervencije predmetnog bloka. Na taj način se, donekle protivurečno zakonsko rešenje samom sebi**, ostavlja Komisiji za planove jedinice lokalne samouprave mogućnost za arbitrarno odlučivanje o mogućnosti visinskog ujednačavanja. I to ne samo u tom predmetnom bloku, već i u **neposrednoj blizini zone intervencije predmetnog bloka**, što ostavlja mogućnost tumačenja kako je moguće visinsko ujednačavanje i u susjednom bloku.

Efekti svih prethodno pomenutih promena donose značajno uvećane parametre izgradnje od onih tretiranih u prostornim i urbanističkim planovima, i shodno tome i drugačije zahteve za saobraćajnom i komunalnom infrastrukturom u izgrađenom prostoru u odnosu na planirane.

Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora naselja

Osim pomenutih negativnih efekata vidljivih u izgrađenoj urbanoj sredini gradova Srbije, dalekosežne posledice se već ogledaju u parceljnom drugačijem razvoju i redefinisanoj strateško koncipiranog urbanog razvoja opština i gradova Srbije koji je već definisan kroz prostorne planove ili generalne urbanističke planove (ponekad i kroz planove generalne regulacije).

U trenutku kada je poljuljana definicija javnog interesa u Srbiji, nameću se dva fundamentalna pitanja: (a) ograničenja interpretacije i mogućnost za arbitrarno odlučivanje Komisije za planove JLS, i (b) nadležnosti i eventualne podeljene odgovornosti brojnih aktera koji su uključeni u proces iniciranja, izrade, informisanja i potvrđivanja urbanističkog projekta.



Slika 1. Procedura potvrđivanja urbanističkog projekta (Djordjević, 2020)

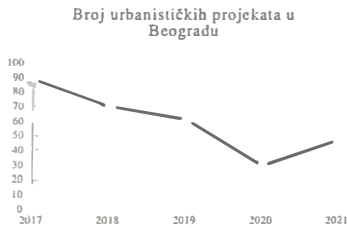
URBANISTIČKI PROJEKTI U BEOGRADU - IDEJE I REALNOST

Imajući u vidu da statistika sa sajta Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, odnosno da *Spisak potvrđenih urbanističkih projekata do 17. maja 2022. godine* nije potpun, za analizu značaja UP-a, identifikaciju osnovnog domena primene i trendova izrade u odnosu na proces izgradnje odabran je poligon Beograda. U skladu sa sprovedenom analizom, uočava se da je zapravo osnovni domen primene u oblasti stanovanja, poslovanja i komercijalnih sadržaja, te da je pored fokusiranja na ulogu UP-a za definisanje javnog interesa neophodno sagledavanje mogućnosti i problematičnih aspekata kada se radi o privatnom interesu.

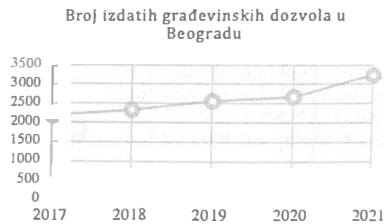
Urbanistički projekat između javnog i privatnog interesa

Tabela 1. Potvrđeni urbanistički projekti u Beogradu u periodu 2017. - 2022. godine, izvor <https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1656643-potvrđeni-urbanistički-projekti/>

	2017	1018	2019	2020	2021
Stanovanje/ stambeno-poslovni objekti	51	48	41	20	30
Infrastruktura	4	5	3	6	3
Poslovanje- komercijalni sadržaji	14	8	4	5	3
Urb-arhitektonska razrada lokacije	1	1	1		2
Javne službe	4	5	3	6	6
Pijace/groblja/reciklažna dvorišta	1	2	4		2
Industrija	2			1	1
Ostalo (objekat, parcela, rekonstrukcija zaštićenih objekata)	12	1	5	1	
Ukupno	89	70	61	39	47

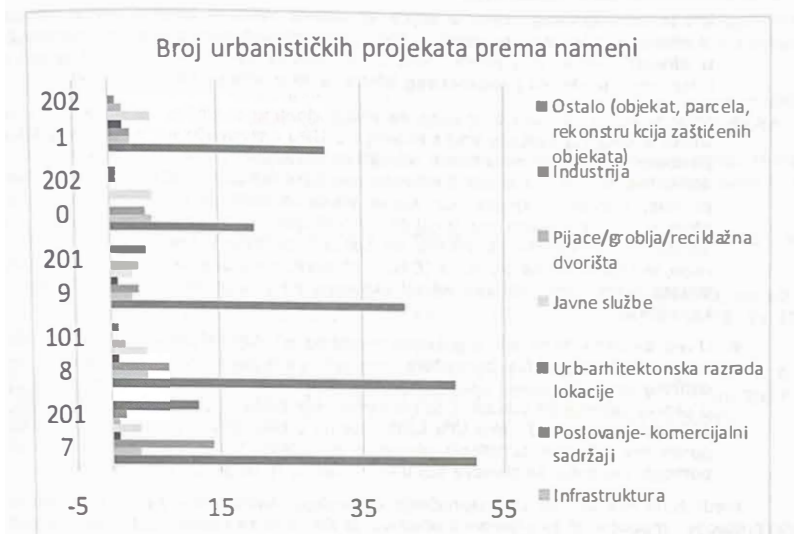


Slika 2. Broj urbanističkih projekata u Beogradu u periodu 2017. - 2022. godine (RZS, 2022)



Slika 3. Broj izdatih građevinskih dozvola u Beogradu u periodu 2017. - 2022. godine (RZS, 2022)

Analiza potvrđenih urbanističkih projekata, objavljenih na sajtu gradske uprave grada Beograda u periodu od 2017. do 2021. godine, pokazuje nekoliko značajnih elemenata: (1) Dok raste broj izdatih građevinskih dozvola što svedoči o građevinskoj aktivnosti, broj urbanističkih projekata se smanjuje, (2) najveći broj urbanističkih projekata se radi za stanovanje i stambeno-poslovne objekte, u okviru čega se primećuje postepeno smanjivanje broja potvrđenih urbanističkih projekata.



Slika 4. Broj urbanističkih projekata u Beogradu u periodu 2017. - 2021. godine prema nameni, izvor <https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1656643-potvrđeni-urbanisticki-projekti/>

UMESTO ZAKLJUČKA: UP – SAN ILI JAVA (ODRŽIVOG?) LOKALNOG URBANOG RAZVOJA

U kontekstu stavova iznetih u radu, autori vide mogućnosti za unapređenje zakonskog okvira kroz nekoliko završnih konstatacija radi jasnijeg definisanja upotrebe UPa prilikom sprovođenja planskog dokumenta u cilju urbanističko-arhitektonske razrade lokacije i oblikovanja površina i privatne i javne namene.

U skladu sa tim potrebno je dodatno zakonskim rešenjem unaprediti na sledeći način.

- Poželjno je unaprediti stavove 5. i 6. člana 60. ZPI u smislu da se visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku odnosi na postojeće izgrađene objekte do određenog vremena izgradnje. U suprotnom, kako je već navedeno u radu, moguće je iznova raditi UP za istu lokaciju i tretirati novoizgrađene objekte kao postojeće (što oni naravno i jesu činom izgradnje).
- Formulacija stava 6. člana 60. ZPI bi mogla da ide u smislu da se visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku odnosi na predmetni blok, a ne u neposrednoj blizini zone intervencije predmetnog bloka. Unapređenje bi moglo da glasi, na taj način da se definiše "... o mogućnosti

Urbanistički projekat između javnog i privatnog interesa

izrade urbanističkog projekta kojim se planira visinsko ujednačavanje venaca ili slemena objekata izgrađenih u bloku, u neposrednoj blizini zone intervencije u okviru predmetnog bloka” čime bi se nedvosmisleno pojasnilo da je reč o intervenciji u okviru predmetnog bloka a ne u odnosu na susedne blokove.

3. Stav 5. člana 60. ZPI bi mogao da sadrži dopunu u smislu da obrađivač UPa uradi analizu u slučaju kada rešenja u UPu ostvaruju veće urbanističke parametre od onih određenih planskim rešenjem (kada se koriste ili najveći dozvoljeni indeks zauzetosti ili najveći dozvoljeni indeks izgrađenosti građevinske parcele, odnosno najveća dozvoljena visina ili najveća dozvoljena spratnost objekata). Ovaj predlog ima za cilj da uvećani urbanistički parametri usled odabira investitoru povoljnijih parametra na specifičnoj lokaciji kroz povećanje bruto razvijene građevinske površine (BRGP) objekta, povećane potrebe za mirujućim saobraćajem i komunalnom infrastrukturom, ne bi ugrozili planom predviđene kapacitete.
4. U vezi sa prethodnim, bilo bi poželjno (neophodno) uključiti predstavnike i gradske uprave (kao najčešćih investitora prostornih/urbanističkih planova kojima se definiše strateški razvoj grada) i javnih preduzeća (imaoca javnih ovlašćenja) u proces donošenja odluka, i to ne samo kroz izdavanje uslova za izradu UPa, već i prilikom potvrđivanja UPa kada rešenja u UPa ostvaruju veće urbanističke parametre od onih određenih planskim rešenjem. Takvo zakonsko rešenje bi pomoglo i komisiji za planove JLS u odlučivanju, tj. deljenju odgovornosti.

Predložene mogućnosti za unapređenje zakonskog okvira imaju za cilj ograničenje interpretacije i mogućnosti za arbitrarno odlučivanje Komisije za planove JLS, i eventualne podeljene odgovornosti brojnih aktera i njihovih nadležnosti koji su uključeni u proces iniciranja, izrade, informisanja i potvrđivanja urbanističkog projekta.

Govoreći o vezi javnog interesa i urbanističkih projekata, moguće je izdvojiti još nekoliko problematičnih aspekata: (a) nepostojanje jasnih smernica ni regulatornog okvira za definisanje načina odabira planskog/tehničkog dokumenta koji će biti izrađen, odnosno situacija kada se radi plan detaljne regulacije a kada urbanistički projekat, te u praksi dolazi do kontradiktornosti u prostornim obuhvatima koje tretiraju ovi dokumenti čime se narušava hijerarhija planskih i tehničkih dokumenata i gubi se kontrola nad ishodima planiranja, i (b) mogućnost izrade više urbanističkih projekata za istu lokaciju ili za određene segmente lokacije, što u praksi dovodi do situacija u kojima se narušava javni interes (npr. umesto objekata javnih službi se gradi komercijalni objekat) s obzirom da se može izvršiti promena i precizno definisanje namena u okviru planom definisanih kompatibilnosti (Đorđević, 2020).

LITERATURA

- Daamen, T.A. (2010), Strategy as Force: Towards Effective Strategies for Urban Development Projects – The Case of Rotterdam City Ports (Doctoral dissertation). Amsterdam: IOS Press.
- Djordjević, A. D. (2020). Dobro u planiranju: Model vrednosnog rasudjivanja u praksi razvoja grada (Doctoral dissertation, Univerzitet u Beogradu-ArHITEKTONSKI fakultet).
- Đorđević, D., Radosavljević, Z., Milosavljević, M. (2021). Zakon o planiranju i izgradnji – nova rešenja: urbanistički projekat za utvrđivanje javnog interesa radi izgradnje objekata javne namene. u ed. Filipović, D., Šećerov, V., Đorđević, D. Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, Beograd, Oktobar 2021, str 105-113
- Grad Beograd (2022). Potvrđeni urbanistički projekti. <https://www.beograd.rs/lat/gradskavlast/1656643-potvrđeni-urbanisticki-projekti/>

Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora naselja

Heurkens, E. (2012) Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK Createspace Independent Publishing Platform

Radosavljević, U. (2014) Formiranje modela urbanog menadžmenta u realizaciji strateških projekata, (doktorska disertacija) Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.

RZS. (2022). Broj izdatih građevinskih dozvola. Republički zavod za statistiku <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/05020101?languageCode=sr-Cyrl&displayMode=table&guid=167f8c56-d2ee-48c6-9058-f0c0a23fb17e>

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 83/18).

Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20 i 52/21).

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

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.1:352.078(082)

711.4:352.078(082)

НАУЧНО-стручни скуп са међународним учешћем Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља (9 ; 2022 ; Београд)

Deveti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja, Beograd, jun 2022. / organizuju Asocijacija prostornih planera Srbije ... [et al.] ; urednici Velimir Šećerov ... [et al.]. - Beograd : Asocijacija prostornih planera Srbije : Univerzitet, Geografski fakultet, 2022 (Beograd : Planeta print). - 525 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 200. - Str. 11: Uvodna reč / urednici. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-6283-125-5 (GF)

а) Просторно планирање -- Зборници б) Урбанистичко планирање -- Зборници в) Локална самоуправа -- Зборници

COBISS.SR-ID 68828681