



URBANISTIČKO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE GRAĐEVINSKIM ZEMLJIŠTEM U JAVNOJ SVOJINI

Analiza politika

2022 →

Urbanističko planiranje i upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini

Izdavač

Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora

Autorka analize

Ana Graovac, dipl.inž.arh.

Beograd, 2022.

Sadržaj

Uvod 3

Urbanističko planiranje i površine javnih namena 5

Osnovni pojmovi 5

Politika planiranja površina javnih namena 8

Javni interes, javne namene, javna svojina i javno dobro 11

Površine javnih namena i svojina nad građevinskim zemljištem 13

Slučaj 1_Površina javne namene na zemljištu u javnoj svojini 14

Slučaj 2_Površina javne namene na zemljištu u privatnoj svojini 15

Slučaj 3_Površina ostale namene na zemljištu u javnoj svojini 18

Slučaj 4_Površina ostale namene na zemljištu u privatnoj svojini 20

Zaključak_Smernice za unapređenje planiranja javnih namena u kontekstu upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini 23

Smernice za unapređenje pravnog okvira 23

Smernice za unapređenje urbanističkog planiranja 26

Smernice za unapređenje pojedinih sektorskih politika 28

1_Uvod

Jedna od najrasprostranjenijih savremenih definicija planiranja (prostornog i urbanističkog) je da je ono **oblik državne intervencije na tržištu, jer se uz pomoć planiranja menjaju vlasnički odnosi i način korišćenja zemljišta, koje se nalazi u prometu**. Drugim rečima, planiranje predstavlja sponu između države/uprave i upotrebe prostora. Sledstveno tome, država preko svog planskog sistema definiše na koji način, u kojim oblastima i do koje mere želi da utiče na tržište zemljišta.

U skladu sa našim propisima, postoji sedam osnovnih namena zemljišta koje je predmet planiranja¹:

- Poljoprivredno zemljište²
- Šumsko zemljište³
- Vodno zemljište⁴
- Građevinsko zemljište⁵
- Zemljište ostale namene⁶
- Saobraćajna infrastruktura⁷
- Tehnička i komunalna infrastruktura⁸

Urbanističko planiranje je jedan od instrumenata upravljanja urbanim razvojem, pa je osnovni predmet urbanističkog planiranja urbani prostor naselja – odnosno građevinsko zemljište (što ne znači da se u okviru naselja ne mogu naći i druge vrste zemljišta - vodno ili šumsko npr.).

Građevinsko zemljište je pravno i administrativno podeljeno na katastarske parcele. U opštem slučaju, građevinsko zemljište – katastarske parcele mogu biti u privatnoj i javnoj svojini (i zadružnoj kao prelaznom obliku). Javnom svojinom raspolaže Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave⁹.

Osnovni zakon kojim se uređuje urbanističko planiranje u Srbiji je **Zakon o planiranju i izgradnji**. Ovim zakonom definisani su planski dokumenti – prostorni i urbanistički planovi koji su na raspolaganju upravi, od nacionalnog do lokalnog nivoa, da planira prostorni i

¹ Videti detaljnije u Pravilniku o klasifikaciji namene zemljišta i planskih simbola u dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS“ broj 105/2020).

² Uređuje Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 - dr. zakon).

³ Uređuje Zakon o šumama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018 - dr. zakon).

⁴ Uređuje Zakon o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 - dr. zakon)

⁵ Uređuje 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, 9/2020 i 52/2021).

⁶ Površine i objekti u funkciji vanrednih situacija, protivpožarne zaštite, posebni kompleksi (vojni, MUP-a) i sl. I uređuju se u skladu sa posebnim zakonima.

⁷ Uređuje Zakon o putevima ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018 i 95/2018 - dr. zakon).

⁸ Zakon o komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018) i drugi zakoni koji uređuju svaku oblast ponaosob.

⁹ Videti detaljnije u Zakonu o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

urbani razvoj. Pored osnovne podele na prostorne i urbanističke, planovi se dele i po tipu na strateške i regulacione. Neki od njih su obavezni da se donesu, poput prostornog plana RS ili lokalne samouprave, GUP-a i plana generalne regulacije za sedište JLS, a neki su opcioni, poput prostornih planova područja posebne namene ili planova detaljne regulacije.

Planski dokumenti su hijerarhijski poređani - od prostornog plana RS, do detaljnih urbanističkih planova koji se mogu raditi i za nivo jednog urbanog bloka, i podeljeni po različitim nivoima uprave koja ih donosi. Konačan ishod planiranja su lokacijski uslovi, odnosno set pravila koja važe za svaku pojedinačnu lokaciju – građevinsku parcelu, i na osnovu kojih se dobija građevinska dozvola. Lokacijski uslovi se po pravilu definišu planovima regulacije – generalne i detaljne, ali Zakon dozvoljava i da pojedini prostorni planovi (prostorni plan područja posebne namene i prostorni plan jedinice lokalne samouprave) sadrže u sebi pravila za detaljnu razradu pojedinih celina, na osnovu koji se takođe mogu izdati lokacijski uslovi. Kada se na osnovu plana, urbanističkog ili prostornog, mogu izdati lokacijski uslovi, takav plan ima tzv. *direktno sprovođenje*, odnosno sprovođenje neposrednom primenom pravila uređenja i građenja. U nekim slučajevima, kada je potrebno da se lokacija još dodatno definiše, do nivoa idejnog arhitektonskog rešenja, planom se propiše da je neophodna izrada urbanističkog projekta pre izdavanja lokacijskih uslova. Urbanistički projekat nije plan, već urbanističko-tehnički dokument i po pravilu nema „težinu“ plana, ali od usvajanja Zakona 2003. godine postoje tendencije da dobije tu ulogu, zbog brže i jednostavnije procedure¹⁰.

Osnovna podela građevinskog zemljišta koja se reguliše planom je na površine javne i površine ostale namene. U okviru ove osnovne podele, javne namene su sve one koje se planiraju u zajedničkom, javnom interesu (škole, zdravstvo, ulice, zelenilo i sl.), ostale namene su one koje odgovaraju privatnim (pojedinačnim) potrebama i interesima (komercijalne delatnosti, privreda, stanovanje i sl.). S obzirom na to da se građevinsko zemljište pre izrade plana nalazi u nečijoj **svojini** (javnoj, privatnoj, združenoj), jasno je da će se postojeći svojinski odnosi nakon usvajanja plana potencijalno menjati, u zavisnosti od toga da li će zemljište biti planirano za javnu namenu (javni interes) ili ostalu namenu (privatni interes), kao i da će se potencijalno menjati njegova osnovna namena.

Pored toga što urbanistički plan definiše namene zemljišta, on definiše i kako se u okviru svake namene zemljište može koristiti. Na primer namena je stanovanje, a način korišćenja je za individualne kuće, ili stambene zgrade. Način korišćenja parcele se u urbanističkom planu definiše čitavim nizom pravila i urbanističkih parametara – indeksom izgrađenosti, visinom i rastojanjem objekta, indeksom zauzetosti, procentom zelenih površina, pristupima, rešenjem parkiranja itd. U skladu sa tim, urbanistički plan neće samo potencijalno menjati svojinske odnose nad građevinskom zemljištem i njegovu osnovnu namenu, već će uticati i na to u kom intenzitetu se zemljište može koristiti - drugim rečima koliki se profit, ali i kolika ulaganja, mogu očekivati.

¹⁰ S obzirom da omogućavanje gradnje predstavlja svojevrsni imperativ Republike, naročito u kontekstu ekstenzivne divlje gradnje još od devedesetih godina prošlog veka, paralelno sa Zakonom o planiranju i izgradnji koji kroz izradu planova propisuje detaljna pravila i uslove izgradnje na pojedinačnim parcelama, na snazi je sve vreme i Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju ("Sl. glasnik RS", br. 22/2015) (sa svojim pravnim prethodnicima), kojim se uređuje parcelacija i izgradnja objekata u zonama koje nisu obuhvaćene detaljnom planskom razradom.

U opštem slučaju, pravila koja definiše urbanistički plan dele se na **pravila uređenja i pravila građenja** – dok se *uređenje* odnosi na mere koje treba da se u obuhvatu plana primene u cilju različitih vrsta zaštite (životne sredine, prirode, kulturnih dobara i sl.), pristupačnosti, energetske efikasnosti ili u funkcionisanju saobraćaja, javnih službi, zelene i komunalne infrastrukture itd., *građenje* se odnosi na izgradnju objekata – zgrada, saobraćajnica, postrojenja i sl.

2_Urbanističko planiranje i površine javnih namena

2.1. Osnovni pojmovi

U pojmovniku Zakona o planiranju i izgradnji, površine i objekti javnih namena su definisani na sledeći način:

Član 2 (pojmovnik)

„Površina javne namene jeste prostor određen planskim dokumentom za uređenje ili izgradnju objekata javne namene ili javnih površina za koje je predviđeno utvrđivanje javnog interesa, u skladu sa posebnim zakonom (ulice, trgovi, parkovi¹¹ i dr.).“

„Objekti javne namene su objekti namenjeni za javno korišćenje i mogu biti *objekti javne namene u javnoj svojini* po osnovu posebnih zakona (linijski infrastrukturni objekti, objekti za potrebe državnih organa, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave itd.) i *ostali objekti javne namene* koji mogu biti u svim oblicima svojine (bolnice, domovi zdravlja, domovi za stare, objekti obrazovanja, otvoreni i zatvoreni sportski i rekreativni objekti, objekti kulture, saobraćajni terminali, pošte i drugi objekti).“

Takođe, Zakonom su precizno definisani i uslovi pod kojima se zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili pribaviti, od kojih navodimo nekoliko ključnih:

Član 99

„Postojeće i planirane površine javne namene ne mogu se otuđiti iz javne svojine.“

„Građevinsko zemljište u javnoj svojini ne može se otuđiti ili dati u zakup, ako nije donet planski dokument na osnovu koga se izdaju lokacijski uslovi, odnosno građevinska dozvola.“

„Građevinsko zemljište se pribavlja u javnu svojinu u skladu sa odredbama Zakona o javnoj svojini koje se odnose na pribavljanje drugih nepokretnosti u javnu svojinu.“

¹¹ Interesantno je da zelene površine nisu nabrojane u Zakonu o eksproprijaciji.

Dodatno, navešćemo i ključne stavove Zakona o eksproprijaciji, koji se tiču utvrđivanja javnog interesa na osnovu donetog plana (fokus ćemo staviti na urbanističke planove i teme u domenu površina javne namene):

Član 20

“Vlada može utvrditi javni interes za eksproprijaciju ako je eksproprijacija nepokretnosti neophodna za izgradnju objekata u oblasti: obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, vodoprivrede, sporta, saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture, objekata za potrebe državnih organa i organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, objekata za potrebe odbrane zemlje, kao i za izgradnju stanova kojima se rešavaju stambene potrebe socijalno ugroženih lica.”

“Vlada može utvrditi javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti koje su prema ugovoru o zajedničkom ulaganju u privredno društvo, odnosno o zajedničkom osnivanju privrednog društva, koji je zaključila Republika Srbija, neophodne za obezbeđenje nenovčanog uloga Republike Srbije u to društvo, a koje su obuhvaćene tim ugovorom ili odgovarajućim planskim aktom.”

“Javni interes za eksproprijaciju može da se utvrdi ako je, u skladu sa zakonom, donet odgovarajući planski akt, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.”

Iz ovih nekoliko bazičnih članova, mogu se izvesti osnovni zaključci i dileme povezani sa planiranjem površina javne namene u odnosu na oblik svojine nad zemljištem:

1. Površina javne namene planirana regulacionim planom (ili prostornim planom sa elementima detaljne razrade) mora da zadovoljava kriterijume za eksproprijaciju definisane Zakonom o eksproprijaciji, odnosno da bude planirana za izgradnju objekata obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, vodoprivrede, sporta, saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture i sl., da bi nakon usvajanja plana mogla da se ekspropriše, ukoliko je planirana na zemljištu u privatnoj svojini.
2. Međutim, postoji izvesna neusaglašenost između Zakona o planiranju i izgradnji, koji kao površine javne namene za koje je predviđeno utvrđivanje javnog interesa navodi i parkove, dok u Zakonu o eksproprijaciji parkovi, odnosno zelene površine, nisu navedeni. Štaviše, navedeno je da se javni interes za eksproprijaciju utvrđuje ukoliko je ona neophodna za *izgradnju objekata*, ali ne i za uređenje površina.
3. Ukoliko su površine javne namene planirane za objekte javne namene u javnoj svojini, a na zemljištu u privatnoj svojini, nakon usvajanja plana zemljište treba da se ekspropriše da bi se planirani objekti i realizovali. Međutim, da li je eksproprijacija neophodna i za izgradnju ostalih objekata javne namene koji će biti u privatnoj svojini (bolnice, domovi zdravlja, domovi za stare, objekti obrazovanja, otvoreni i zatvoreni sportski i rekreativni objekti, objekti kulture, saobraćajni terminali i sl.), što je mogućnost koju Zakon daje?
4. Naime, ukoliko se pažljivije pogleda, u pojmovniku Zakona o planiranju i izgradnji pojam *objekat javne namene* se vezuje za svojinu (javnu ili sve oblike svojine), dok se pojam *površina javne namene* ne vezuje za svojinske odnose. Umesto toga, definisano

je da je površina javne namene ona za koju je *predviđeno* utvrđivanje javnog interesa - ali ne i za koju je obavezno utvrđivanje javnog interesa.

5. Takođe, pojam *površina javne namene* se ne vezuje ni za javno korišćenje, kao što je to slučaj sa objektima javne namene, pa ostaje nedovoljno definisano šta je suštinska funkcija ovakvih površina (opisana je posredno, preko utvrđivanja javnog interesa), ali, sledstveno tome, ni šta predstavlja pojam *javno korišćenje* u kontekstu građevinskog zemljišta.
6. Naime, suština pojma „javnog“ u javnim namenama ne odnosi se na svojinu, već na javnu dostupnost i zajedničku korist za sve članove društva ili lokalne zajednice. Javna namena se tek posredno preko eksproprijacije vezuje za javnu svojinu, ali sam pojam zapravo govori o tome da zemljište ne mora biti javna svojina da bi se javno koristilo. Ova činjenica Zakonom nije eksplicitno definisana ni objašnjena.
7. Ukoliko su površine javne namene planirane na zemljištu koje je već u javnoj svojini, zemljište se ne može otuđiti, ali se može dati u zakup da bi se na njima izgradili objekti javne namene u privatnoj svojini.
8. Zemljište u javnoj svojini može se otuđiti samo ukoliko je donet plan kojim se ono planira kao površina ostale namene.
9. Građevinsko zemljište se pribavlja iz privatne u javnu svojinu samo ukoliko je planom planirano kao površina javne namene. Drugim rečima, država (pokrajna, JLS) može pribavljati zemljište u javnu svojinu samo za izgradnju objekata i površina javne namene.

U generalnom urbanističkom planu i planu generalne regulacije, površine i objekti javnih namena su:

- Saobraćajne površine (saobraćajnice, železnica, aerodromi i površine u funkciji saobraćaja poput javnih garaža i sl.);
- Površine za infrastrukturne objekte i komplekse (vodovod i vodoprivredu, kanalizaciju, elektroenergetsku mrežu, telekomunikacije, toplovod, gasovod)
- Komunalne površine i objekti (pijace, groblja, deponije);
- Javne zelene površine (parkovi, skverovi, zelene površine u priobalju, u otvorenim stambenim blokovima, zaštitni zeleni pojasevi, zeleni koridori, šume, vlažna staništa i posebni kompleksi);
- Površine za objekte i komplekse javnih službi (predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, visokoškolske ustanove, instituti i naučno-istraživački centri, ustanove primarne i specijalizovane zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, kulture, uprave i objekti posebne namene);
- Površine za sportske objekte i komplekse.

Međutim, zelene površine i površine namenjene sportu mogu biti planirane i kao površine ostale namene, što znači da utvrđivanje javnog interesa u cilju eksproprijacije za njih nije potrebno. Odnosno, pojedino građevinsko zemljište može biti eksplicitno planirano za sport ili zelenilo, bez obzira što je u privatnoj svojini u kojoj će i ostati. Sa druge strane takav princip nije uspostavljen i za ostale javne objekte i namene. Naime, PGR-om je implicitno data mogućnost, preko pravila o kompatibilnosti namena, da namene koje su javne mogu biti

sastavni deo površina ostale namene, ali ne i da se determinišu kao takve u planu (npr. površina za privatni vrtić, školu, internu saobraćajnicu i sl.).

2.2. Politika planiranja površina javnih namena

Planski dokumenti u našem formalnom planskom sistemu koji definiše Zakon o planiranju i izgradnji poređani su hijerarhijski i za svaki plan koji se nalazi niže na lestvici propisana je obaveza da bude u skladu sa planom koji je iznad njega i koji predstavlja njegov tzv. planski osnov. Međutim, Zakon ne potencira hijerarhiju eksplicitno (izuzev za prostorne planove, poput PPRS), već definiše obavezu usklađenosti planova šire i uže prostorne celine, odnosno njihovu vertikalnu i horizontalnu koordinaciju. Izbegavanjem korišćenja termina „plan višeg reda“, koji sugerise da viši nivoi uprave imaju veće ingerencije, odnosno da se odluke donose odozgo na dole, u fokus se stavlja odnos celine i detalja, odnosno činjenica da odluke na širem ili strateškom nivou nemaju smisla ako ne budu implementirane i na detaljnom nivou planiranja, kada se obuhvat toliko suzi da se „šira slika“ gubi. Ovaj princip važi i kad su u pitanju strateška opredeljenja grada koji su osnov za potonju regulaciju zemljišta (npr. odnos generalnog urbanističkog plana i plana generalne regulacije), ali i za odnos planova koji su istog tipa a značajno različitih obuhvata (npr. plan generalne regulacije grada i plan detaljne regulacije za nekoliko blokova).

Međutim, u planovima koji obuhvataju velike i kompleksne prostorne celine, poput GUP-a i Plana generalne regulacije Beograda, i koji se donose za duži vremenski period, racionalno je ostaviti određenu dozu fleksibilnosti i rezerve za sve neophodne korekcije ovih generalnih planskih rešenja kroz izradu detaljnijih planova. Fleksibilnost se postiže definisanjem preciznih kriterijuma koji će dozvoliti određenu vrstu korekcije i učiniti je kompatibilnom sa sadržinom ukupnog PGR (na primer) i strateškim opredeljenjima usvojenim višim planskim dokumentima - poput primene principa održivosti, ekoloških standarda, dostupnosti prostora za građane, i slično.

PGR Beograda i PGR sistema zelenih površina Beograda zaista sadrže takve odrednice koje definišu uslove i kriterijume - sistemska uputstva za dalje sprovođenje putem izrade planova detaljne regulacije, a tiču se planiranih namena. Analizom ovih mogućnosti mogu se izvesti sledeći zaključci vezani za strateška opredeljenja grada vezana za površine javnih namena:

- a) Korekcija i drugačija preraspodela generalnih rešenja u okviru prostora koji je predmet dalje, detaljne planske razrade je verovatno primarna mogućnost koja se ovim planovima daje. Međutim, ovakva korekcija je moguća samo uz obavezu da se za sve planirane površine javnih namena nađe odgovarajuća pozicija u okviru obuhvata plana, kao i da ukupni kapaciteti izgradnje obuhvaćenog područja ostanu nepromenjeni. Zaključak koji iz ovakvog pravila sledi je da PGR favorizuje i podstiče dalju urbanističku razradu svojih rešenja, koja će pronaći kvalitetniji i adekvatniji prostorni iskaz od onog koji je osnovnim planom dat.
- b) Druga mogućnost tiče se promene planirane namene, za koju se definiše da mora biti u okvirima planom definisane kompatibilnosti namena. Pažljivija analiza kompatibilnosti ukazuje da je upravo ona jedan od instrumenata zaštite strateškog opredeljenja grada da štiti javnu svojinu i sve PGR-om planirane površine javnih namena, jer ostale namene u principu nisu kompatibilne sa površinama, objektima i kompleksima javnih namena, tj. ne dozvoljava se promena iz javnih u ostale namene, dok je obrnut proces dopušten. Izuzetak predstavljaju ostale zelene površine, koje mogu biti planirane u okviru bilo koje namene osim u okviru javnih

zelenih površina, kao i komercijalni sadržaji koji su kompatibilni sa saobraćajnim, infrastrukturnim, komunalnim površinama i sportom (tj. mogu se planirati u okviru takvih kompleksa).

Oba oblika fleksibilnosti prilikom dalje planske realizacije generalnih rešenja, a koja se zapravo baziraju na pravilima kompatibilnosti namena, na sličan način su bila definisana i Generalnim planom Beograda 2021, a samim tim i proverena i utvrđena u dugogodišnjoj praksi njegovog sprovođenja. Iako generalno pozitivna, ovakva vrsta fleksibilnosti implicira i rešenja koja generišu specifičnu problematiku, o čemu će biti nadalje reči.

		KOMPATIBILNA NAMENA												
		Saobraćajne površine	Površine za infrastrukturne objekte i komplekse	Komunalne površine	Javne zelene površine/šume	Površine za objekte i komplekse javnih službi	Površine za sportske objekte i komplekse	Površine za stanovanje	Mešoviti gradski centri	Površine za komercijalne sadržaje	Površine za privredne zone	Površine za privredne parkove	Površine za verske objekte i komplekse	Ostale zelene površine
DOMINANTNA NAMENA	Saobraćajne površine	o	X ¹		X ¹	X ⁸				X ⁹	X ⁸			X
	Površine za infrastrukturne objekte i komplekse	X ¹	o		X ¹		X ²			X				X
	Komunalne površine	X ¹	X ¹	o	X ¹	X				X ¹⁰			X ⁴	X
	Javne zelene površine/šume	X ¹	X ¹		o									
	Površine za objekte i komplekse javnih službi ¹⁴	X ¹	X ¹		X ¹	o	X ³						X ¹¹	X
	Površine za sportske objekte i komplekse ¹⁴	X ¹	X ¹		X ¹	X ⁷	o			X ⁷				X
	Površine za stanovanje	X ¹	X ¹	X	X ¹	X	X	o	X	X			X	X
	Mešoviti gradski centri	X ¹	X ¹	X	X ¹	X	X	X	o	X			X	X
	Površine za komercijalne sadržaje	X ¹	X ¹	X	X ¹	X	X	X	X ¹ ₃	o			X	X
	Površine za privredne zone	X ¹	X ¹	X	X ¹	X ⁶	X			X	o			X
	Površine za privredne parkove	X ¹	X ¹		X ¹	X	X	X ⁵	X	X ⁵	X	o		X
	Površine za verske objekte i komplekse	X ¹	X ¹		X ¹					X			o	X
	Ostale zelene površine	X	X	X	X	X	X	X ¹ ₂	X ¹ ₂	X ¹²	X ¹ ₂	X ¹ ₂	X	o

Tabela 1. Plan generalne regulacije Beograda – Tabela kompatibilnosti namena

Objašnjenje napomena naznačenih u tabeli:

1. Javne zelene površine, infrastrukturni objekti i kompleksi, kao i saobraćajne površine mogu se planirati kroz dalju plansku razradu i u svim drugim namenama.
2. Otvoreni sportski tereni mogu se planirati u okviru pojedinih infrastrukturnih površina, npr. na pratećim zelenim površinama otvorenih i zatvorenih retenzija i vodotoka.
3. Sportski objekti i kompleksi mogu se planirati u okviru objekata javnih službi (škola, ustanova socijalne zaštite i dr.)
4. Verski objekti i kompleksi mogu se planirati u okviru kompleksa groblja.
5. U okviru namena "privredni parkovi" mogu se planirati komercijalni sadržaji, hotelski kapaciteti i stanovanje.
6. U okviru privrednih zona mogu se planirati naučni instituti.
7. U okviru sportskih kompleksa, ukoliko to uslovi dozvoljavaju, mogu se planirati specijalizovane škole (sportske, trenerske) ili sportski kampusi, koji koriste sadržaje sportskog centra, sportski klubovi, sportski servisi i hangari za opremu i turistički kapaciteti svih vrsta, prateći komercijalni sadržaji, ali sa najviše do 40% ukupne planirane BRGP.
8. U okviru saobraćajnih površina mogu se naći javne službe kao prateći sadržaji, magacini i skladišta, pod uslovom da su zadovoljeni kriterijumi i mere zaštite životne sredine vezani za njihovu namenu i lokaciju.
9. U okviru saobraćajnih površina mogu se planirati i prateći komercijalni sadržaji.
10. U okviru komunalnih površina – gradskih pijaca i groblja mogu se planirati prateći komercijalni sadržaji.
11. U okviru bolničkih kompleksa mogu se realizovati i verski objekti.
12. U okviru ostalih zelenih površina mogu se planirati i druge namene, isključivo izradom plana detaljne regulacije.
13. Kompatibilnost se primenjuje isključivo prilikom izrade plana detaljne regulacije.
14. Prenamena površina za objekte i komplekse javnih službi i površina za sportske objekte i komplekse u površine ostalih namena (za koje nije data mogućnost prenamene u tabeli), dozvoljena je samo izradom plana detaljne regulacije uz saglasnost nadležnih institucija.

Strateško čuvanje javnih namena - postojećih i planiranih površina, koje je načelno omogućeno pravilima o kompatibilnosti namena i koje je, takođe načelno, najnaklonjenije zelenim površinama kao ključnom ekološkom resursu grada, uz pravila o njihovom boljem i adekvatnijem lociranju, predstavlja stabilan osnov za dalju detaljnu plansku razradu u smislu pozicioniranja javnog i privatnih interesa.

Međutim, pažnju posebno privlači poslednji pasus smernica za sprovođenje PGR Beograda i PGR sistema zelenih površina Beograda koji se odnosi na područja za koja je obavezna dalja planska razrada kroz planove detaljne regulacije i koji glasi:

Prilikom izrade plana detaljne regulacije, bez obzira na zonu u kojoj se on radi, odredbe, uslovi i pravila ovog plana smatraju se orijentacionim i ne zahtevaju formalnu izmenu ovog plana. Takođe, promena planiranih namena [...] može se menjati, kroz izradu plana detaljne regulacije, u saradnji sa nadležnim institucijama.

Citirani pasus je pridodat prethodno opisanim kriterijumima za postizanje fleksibilnosti planiranih generalnih prostornih rešenja i čini se nedvosmislenim da ovih nekoliko redova (u daljem tekstu "pasus") u potpunosti relativizuju i bez posebnih kriterijuma ili uslova otvaraju mogućnost izmene planskih rešenja datih u prethodnom tekstu plana, bilo gde na gradskoj teritoriji, u proizvoljnom obuhvatu. Tu, međutim, nije kraj - s obzirom da je prema Zakonu o

planiranju i izgradnji, plan generalne regulacije planski dokument za sprovođenje GUP Beograda, citirani pasus daje безусловnu mogućnost (koja nije predviđena Zakonom) da se planovima detaljne regulacije menja krovni urbanistički dokument Beograda – generalni urbanistički plan.

Dakle, u takvom kontekstu, „pasus“ nije racionalni kriterijum kojim se obezbeđuje potrebna mera fleksibilnosti u planiranju, već potencijalno negiranje celog planskog sistema kroz izradu planova detaljne regulacije za pojedinačne zone i lokacije. Na primer, nedvosmisleno pravilo da se sve postojeće šume i javne zelene površine moraju očuvati u celosti, a da sve koje su planirane predstavljaju potrebu koja je definisana na nivou PGR i da se u skladu sa tim mogu samo preraspodeliti na drugačiji način u okviru obuhvata plana detaljne regulacije, korišćenjem snage „pasusa“ može se u potpunosti prenebnuti kroz dalju plansku razradu. Odnosno - zašto bi se bilo koje pravilo i uslov PGR Beograda primenjivalo i na jednom konkretnom slučaju detaljne razrade, kada je „samo orijentaciono“, a ne obavezujuće? Međutim, može se ići još i dalje, jer je „pasus“ doveo u pitanje sistemsko planiranje bilo koje javne namene u gradu, drugim rečima - strateška pitanja od javnog interesa sveo je na parcijalnu diskusiju oko pojedinačnih lokacija na najnižim nivoima planiranja.

2.3. Javni interes, javne namene, javna svojina i javno dobro

Javni, opšti, zajednički interes jedan je od osnovnih izvora legitimiteta savremenog planiranja nakon Drugog svetskog rata, ali i pojam oko koga se u kontinuitetu vode velike debate. U Srbiji je od kamena temeljica planiranja u doba SFRJ postao predmet osporavanja i raznovrsne manipulacije u doba tranzicije, ali je i dalje jedan od osnovnih argumenata za građenje planskog rešenja.

U opštem slučaju, javni interes ima dva oblika – *sadržajni*, koji se tiče planskog rešenja i *proceduralni*, koji se odnosi na poštovanje zakonom predefinisane procedure i prava učešća građana.

U Zakonu o planiranju i izgradnji, javni interes se nedvosmisleno pojavljuje u dva svoja sadržajna aspekta:

- Prvo, kroz obaveznu implementaciju uslova javnog sektora, odnosno institucija nadležnih za sprovođenje javnih politika u svim domenima od interesa i uticaja na planiranje, koji mogu biti predmet debate tek tokom javnog uvida u plansko rešenje, kada se kroz proces participacije potvrđuje njihova primena u konkretnom prostoru;
- Drugo, kroz definisanje površina javne namene u urbanističkim planovima regulacije, za koje se po Zakonu o eksproprijaciji postplanski utvrđuje javni interes.

Pored eksplicitnih, pojedini sadržajni aspekti javnog interesa mogu se i implicitno pronaći u Zakonu, na primer:

- Vertikalna i horizontalna koordinacija planova je zapravo i instrument za distribuciju tema od javnog interesa po njihovoj svrsi i značaju, a potom i njihovo konsekvantno sprovođenje u prostoru;
- Izdvajaju se dva nivoa definisanja javnog interesa u urbanističkom planiranju: (1) opšti, koji podrazumeva vrednosti i opredeljenja formulisana na nacionalnom nivou, uključujući i ona koja su implementirana u ukupan zakonski okvir, a koja se u plansko rešenje implementiraju kroz primenu propisa i uslova nadležnih institucija i (2) lokalni,

koji se konstituiše kroz planski proces i koji podrazumeva otvorenu participaciju u kojoj su, osim urbanista i institucija, uključeni i svi zainteresovani pojedinci i grupe;

- Ako su “izrada i donošenje planskih dokumenata... od javnog interesa za Republiku Srbiju” – šta to zapravo znači po pitanju kvaliteta njihove izrade i planskog rešenja? Ne može bilo šta biti od nacionalnog javnog interesa, već samo ono što je npr. održivo, efikasno, efektivno, sprovodivo, relevantno, pravično, itd.

Međutim, svi ti drugi sadržajni aspekti javnog interesa, koji se odnose na ekonomsku, društvenu i ekološku održivost rešenja, socijalnu pravdu, metode samog planiranja, način donošenja odluka (koji bi obuhvatio i saradnju sa građanima) ili određivanje razvojnih prioriteta, Zakonom nisu uređeni, pa samim tim predstavljaju i široko polje za nedorečenosti, nedoumice, manipulacije, nesporazume i konflikte u planiranju (samim tim i prostoru).

Proceduralni javni interes, kao poštovanje zakonom propisanih koraka koji omogućuju učestvovanje šire javnosti i svih zainteresovanih strana u različitim fazama procesa izrade plana, kao i onih koji se tiču organizacije javnih uvida, informisanja i sl., u beogradskoj praksi planiranja se nalazi na zakonskom minimumu (ponekad i ispod njega), bez većih izgleda da se kvalitativno unapredi u skorijem periodu.

Koliko god da je zakonom definisan, i kako god da se u praksi planiranja shvata, javni interes će se po prirodi stvari utvrditi kroz izradu plana u oba svoja oblika (sadržajnom i proceduralnom) – na ovaj ili onaj način, sa pozitivnim ili negativnim ishodima.

Urbanistički plan kroz utvrđivanje javnog interesa proizvodi javno dobro¹². Javno dobro koje nastaje (ili se potvrđuje) kroz izradu urbanističkog plana može biti i parametar ili norma, ali u kontekstu građevinskog zemljišta i javne svojine, to su¹³:

- Prirodna bogatstva – vode, vodotokovi, resursi podzemnih voda, prirodna bogatstva i sl;
- Dobra od opšteg interesa – poljoprivredno, šumsko zemljište, vodno zemljište i objekti, zaštićena prirodna, kulturna dobra i sl., ali i infrastrukturne mreže;
- Dobra u opštoj upotrebi – namenjena korišćenju svih: javni putevi, pruge, tuneli, mostovi, trgovi, parkovi i sl;
- Ustanove, agencije i organizacije čiji je osnivač RS, autonomna pokrajna ili jedinica lokalne samouprave.

Drugim rečima, kroz izradu urbanističkog plana potvrđuju se postojeće granice i režimi korišćenja javnih dobara (prirodnih bogatstava, dobara od opšteg interesa i u opštoj upotrebi...) koji su već definisani zakonima i propisima ili se utvrđuju novi, u skladu sa mogućnostima koje daje zakonski okvir i regulativa iz date oblasti sa jedne strane i konkretnim potrebama i interesima sa druge.

Zakon o javnoj svojini precizno uređuje pod kojim uslovima se javna dobra mogu koristiti ili otuđiti. Javnom svojinom u svojini Republike Srbije upravlja republička direkcija za imovinu RS.¹⁴

¹² Videti detaljnije u: Javno dobro i gradski prostor, Ksenija Petovar, u „U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma“, urednice Milovanović Rodić D., Slavnović Lj., Maruna M., Arhitektonski fakultet, 2022

¹³ Videti detaljnije u Zakonu o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020).

¹⁴ Videti detaljnije u Zakonu o ministarstvima ("Sl. glasnik RS", br. 44/2014).

3_Površine javnih namena i svojina nad građevinskim zemljištem

Kao što smo već rekli, planovi regulacije (i prostorni planovi koji imaju elemente detaljne razrade) uz pomoć osnovnog instrumenta podele svog obuhvata na površine javne i ostalih namena, utiču na potencijalnu promenu svojine nad građevinskim zemljištem, u odnosu na onu u postojećem stanju.

Generalno, postoje četiri osnovna slučaja preklapanja planiranih namena i postojeće svojine nad zemljištem:

površina javne namene na zemljištu u javnoj svojini	površina javne namene na zemljištu u privatnoj svojini
površina ostale namene na zemljištu u javnoj svojini	površina ostale namene na zemljištu u privatnoj svojini

U nastavku ćemo razmotriti tri slučaja koja se tiču javne namene i javne svojine, kao i četvrti sa aspekta javnog korišćenja privatne svojine, i to iz perspektive osnovnih problema i nedoumica koji se javljaju tokom procesa planiranja i građenja planskog rešenja, a u kontekstu javnog interesa:

SLUČAJ 1_Površina javne namene na zemljištu u javnoj svojini

Tema: Plansko rešenje definiše vrstu i način uređenja zemljišta u javnoj svojini.

Prvi i osnovni slučaj, najlakši i za sprovođenje planova, implicira očuvanje i racionalno korišćenje postojećih resursa zemljišta u javnoj svojini. Međutim, činjenica da je zemljište ograničeni resurs, pa samim tim i ono koje je već u javnoj svojini, kao i da zauzima neku konkretnu poziciju u prostoru, dovodi do sledećih **problema i nedoumica prilikom izrade planskog rešenja:**

1) Prioritetne namene

Šta se dešava sa lokacijama koje čak ne potpadaju pod pravila o kompatibilnosti, jer se nalaze u okviru iste javne namene, a za koje je dozvoljena prenamena u bilo koju drugu javnu namenu uz saglasnost nadležnih institucija, poput onih koje spadaju u široki obuhvat javnih objekata, javnih službi i kompleksa? Naime, ukoliko pretpostavimo da plan generalne regulacije - za celo građevinsko područje ili pojedinačnu mrežu, strateški rešava pitanje lokacija konkretnih javnih namena, kao finalnu meru oprostora različitih javnih politika u domenu obrazovanja, zdravstva, socijalne i dečije zaštite i dr., onda i promena namene pojedinačne lokacije u neku drugu javnu namenu, pa čak i onu iz istog dijapazona javnih službi, neminovno iziskuje pronalaženje druge, alternativne lokacije za prvobitnu. U suprotnom, dolazimo do problema da se kroz parcijalnu detaljnu plansku razradu pojedinačnih blokova ili zona, po „zakonu jačeg“ mogu širiti pojedine javne namene nauštrb drugih, koje su trenutno manje favorizovane u društvu.

PRIMER: Blok 39 na Novom Beogradu, od postanja Novog Beograda je namenjen visokom školstvu, a ujedno je i poslednja lokacija koja je predstavljala resurs za konačan razvoj i

izgradnju nedostajućih kapaciteta Beogradskog Univerziteta u ovom delu grada, jednostavno je „nestala“ i ustupila mesto potrebama Ministarstva unutrašnjih poslova.

2) Neadekvatne lokacije

Prilikom izrade plana, čest je slučaj da analiza katastarskog stanja pokaže da su neke parcele u javnoj svojini, pa se prirodno nameće najracionalnije rešenje da se upravo na njima i planiraju neophodne javne namene (nema eksproprijacije – ne uzima se nečija privatna svojina i ne ulažu se pare iz budžeta za to). Međutim, šta ako su parcele loše pozicionirane (o odnosu na naselje npr. nepovoljna pozicija za vrtić, školu) ili podstandardne veličine? Slična problematika se pojavljuje i kad se planski transformišu postojeće poljoprivredno zemljište – oslanjanje na postojeću mrežu puteva (u javnoj svojini) veoma je ograničavajući faktor za formiranje urbanističkog rešenja (dimenzije njiva i njihova dispozicija ne odgovaraju dimenzijama optimalne urbane matrice i organizacije naselja). Problem neadekvatne pozicije i veličine parcela u javnoj svojini mogao bi se prevazići instrumentom urbane komasacije, koja je takođe definisana Zakonom o planiranju i izgradnji¹⁵, ali nije zaživela u praksi¹⁶.

Sa druge strane, neadekvatne lokacije parcela koje se već nalaze u javnoj svojini mogu da generišu i veće probleme i dileme – poput neopravdanog širenja građevinskog područja, ukoliko se javna svojina nalazi van postojećih granica (koliko košta infrastrukturno opremanje takve lokacije?), lošeg uticaja na životnu sredinu (ukoliko je javna svojina u zaštićenoj zoni npr.) ili stvaranja izolovanih, neinkluzivnih zajednica (ukoliko se na nekoj udaljenoj, odvojenoj lokaciji planira socijalno stanovanje npr.). Odnosno, postavlja se pitanje održivosti rešenja – i ekonomski i ekološki i društveno?

SLUČAJ 2_Površina javne namene na zemljištu u privatnoj svojini

Tema: Plansko rešenje je osnov za utvrđivanje javnog interesa (za ulice, javne službe, parkove, infrastrukturu...) i potom eksproprijaciju.

Drugi slučaj predstavlja sprovođenje najjasnije definisanog, utilitarnog aspekta javnog interesa u našem urbanističkom planiranju – u javnom interesu je ono što je korisno za najveći broj građana (ulice, infrastruktura) ili određenih socijalnih grupa (vrtići, škole ili domovi) i da bi se te namene izgradile, potrebno je u određenim slučajevima pribaviti zemljište u javnu svojinu. S obzirom da postupak eksproprijacije, koji dolazi posle usvajanja plana, sa jedne strane

¹⁵ Komasacija je postupak uz pomoć kojeg se na nekom području koje čine katastarske parcele različitih vlasnika, tzv. komasaciona masa, u skladu sa planskim dokumentom, a pre izgradnje, menjaju oblici i površine parcela, ali na način da svi vlasnici po izvršenoj komasaciji imaju ista prava koja su imali i pre - Član 107: "Komasacija se sprovodi ako na određenom području postoje katastarske parcele koje zbog površine, oblika, položaja ili nemogućnosti pristupa javnoj površini ne ispunjavaju uslove za građevinsku parcelu ili ako postoje druge otežavajuće okolnosti za efikasno i ekonomično sprovođenje planskih dokumenata i racionalnog korišćenja građevinskog zemljišta. Postupak komasacije sprovodi se uz poštovanje načela nepovredivosti stvarnih prava vlasnika katastarskih parcela, načela jednake vrednosti i načela dodele novih katastarskih parcela uz ispunjenje javnog interesa."

¹⁶ Samo nekoliko praktičnih primera komasacije u Srbiji, ključni problem su nedovoljni kapaciteti institucija da podrže pravni aspekt komasacije

direktno zadire u privatnu svojinu, a opterećuje javni budžet sa druge, javljaju se sledeći **problemi i nedoumice prilikom izrade planskog rešenja:**

1) Skrivene namene

Ako je eksproprijacija neophodna, onda ona mora biti u javnom interesu. Drugim rečima, ako se nekom uzima privatna svojina, bez obzira što je po tržišnoj ceni, opravdanje mora biti u tome što nije za nečiji lični profit/privatni interes, već za zajedničke potrebe koje obezbeđuje država. Međutim, šta ako plan definiše rešenje koje nije tako eksplicitno po pitanju površina javne namene?

Problem skrivenih namena odnosi se na razliku između površine neke lokacije i bruto razvijene građevinske površine (BRGP) iste lokacije. Ključno pitanje koje se postavlja je – da li se namena zemljišta odnosi na prvi ili drugi pojam? Ukoliko se namena zemljišta vezuje za površinu neke lokacije – parcele, bloka ili zone, samim tim i kompatibilnost namena se odnosi na udeo neke druge, kompatibilne namene u toj površini. Kod namena koje ne podrazumevaju izgradnju, poput zelenih površina, ovo je i jedina mogućnost. Međutim, ukoliko se namena zemljišta veže za BRGP neke lokacije, onda se i dozvoljeni udeo neke druge namene odnosi na kapacitete izgradnje te lokacije. Ova dilema, odnosno nedorečenost plana generalne regulacije vezana za to na šta se tačno misli kada se govori o kompatibilnosti, a koja je inherentna i samoj tabeli kompatibilnosti, lako može postati sredstvo manipulacije u daljoj detaljnoj razradi.

Sušтина ovog problema ispoljava se i kada namena nije toliko „skrivena“. Naime, kompleksi javnih namena (npr. logistički centri kao javne saobraćajne površine) mogu u sebi sadržati i dobar deo građevinskih parcela ostale namene (špedicija npr.), a postavlja se i pitanje koliki udeo profitabilne namene / komercijalnih delatnosti je opravdan u nekoj javnoj (i da li je uopšte), kao i kako se ovaj problem reflektuje na mogućnost javno privatnog partnerstva¹⁷?

2) Obaveza eksproprijacije i rok realizacije javnih namena

Ukoliko je planom neka površina planirana kao javna namena, i ukoliko je nije moguće realizovati dok se ne pribavi u javnu svojinu, morala bi postojati i obaveza države da takvu površinu ekspropriše u doglednom vremenskom roku. Međutim, u našem zakonodavstvu ograničenje za eksproprijaciju/realizaciju planiranih javnih namena ne postoji, što otvara veliki (i akutni) problem „zarobljavanja“ privatne imovine na neodređeno vreme – dozvoljeno je samo održavanje. U pojedinim slučajevima država (grad, opština) čak i izgradi neku planiranu površinu javne namene (npr. ulicu) preko katastarskih parcela u privatnom vlasništvu, ali bez sprovođenja postupka eksproprijacije, pa oštećeni građani u sudskom postupku moraju tražiti naknadu za oduzimanje parcele, odnosno zahtevati tzv. „faktičku eksproprijaciju“.

Drugi aspekt istog problema je da ako ne postoji striktna obaveza realizacije onog što je planirano, javne namene mogu ostati samo crtež na papiru, što često može dezavuisati buduće korisnike prostora – na primer kupce stanova u novom naselju u kome je planirana škola ili vrtić, a koji se zapravo nikad neće izgraditi ili kupovina parcele u zoni u kojoj se put i infrastruktura neće sprovesti (sem o trošku onog koji želi da gradi).

¹⁷ Videti još Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016)

Poseban aspekt ovog problema predstavlja i činjenica da ako se zemljište u privatnoj svojini i ekspropriše na osnovu urbanističkog plana, ne postoji nikakva garancija (obaveza) da će se planirana namena i realizovati. Zakon o eksproprijaciji daje mogućnost da se u periodu od 3 do 5 godina nakon donošenja rešenja o eksproprijaciji (odluke o naknadi), ukoliko se radovi ne započnu u većem obimu, na zahtev ranijeg vlasnika eksproprijsano zemljište vrati¹⁸. Međutim, po isteku pet godina zahtev za povraćaj imovine nije više moguće podneti, što otvara mogućnost da se pokrene izrada novog plana koji će zemljište ponovo prenameniti – i time omogućiti lični profit drugom licu, trošak državi, a štetu lokalnoj zajednici koja je za planiranom namenom imala potrebu.

3) Minimalni, maksimalni i *optimalni* standardi

Ova vrsta javnog interesa se definiše normativima i standardima na strateškom nivou, kao broj kvadratnih metara (kompleksa, objekta) po stanovniku ili pripadniku neke od socijalnih kategorija, a koji se onda na nivou generalne i detaljne regulacije implementiraju u prostor. Međutim, standardi mogu biti minimalni – da zadovolje elementarnu funkcionalnost, ili veći od toga – da sadrže u sebi i komponentu društvenog standarda, odnosno da se razlikuju u odnosu na to da li je neka površina samo elementarno “korisna” stanovnicima, ili pored toga obezbeđuje i dodatni komfor.

PRIMER: Veličine kompleksa vrtića i škola na Novom Beogradu, koji su planirani i građeni u okviru otvorenih blokova, znatno premašuju komplekse istih namena u starom delu grada – funkcija im je ista ali ostvareni društveni standard po pitanju slobodnih površina za sport i igru je znatno veći na Novom Beogradu.

Društveni standardi su vezani i za razmeštaj škola po gradu (odnosno maksimalnu udaljenost kuće od škole, koja se određuje tzv. *pešačkom izohronom*), maksimalni broj dece u odeljenju, rad škola u jednoj ili dve smene (ukoliko su mala odeljenja ili je jedna smena biće potrebno više škola) itd. Isto važi, na primer, i za saobraćajnice – širine trotoara, drvoreda, biciklističkih staza zavisice ne samo od minimalnih mera potrebnih za funkcionisanje saobraćaja, već i od prihvaćenog društvenog standarda koji se tiče komfora kretanja (uključujući i saobraćajno opterećenje, odnosno gužvu). Kod zelenih površina, standardi koji se tiču planiranog broja kvadrata zelenila po stanovniku nisu samo društveni, već i ekološki standard. Standardi o kojima je reč – i funkcionalni i društveni i ekološki - definišu se na strateškom nivou grada i države, bilo kroz različite pravilnike (kad imaju pravnu težinu), bilo kroz npr. generalni urbanistički plan, dok se konkretne lokacije utvrđuju na nivou planova generalne regulacije i, nadalje, u planovima detaljne regulacije ukoliko je potrebno. Međutim, ako standardi nisu konkretno definisani na strateškom nivou, već dati u rasponu “od minimalnih - do maksimalnih”, veliko je pitanje kako na nivou detaljne razrade odrediti optimum i ko o tome odlučuje? U praksi je zato čest slučaj, ako ne i pravilo, da standardi budu implementirani u planove regulacije kao minimalni - nove saobraćajnice se planiraju bez drvoreda i biciklističkih staza, kompleksi škola i vrtića na minimalnim površinama, zelenilo na parcelama u minimalnim procentima itd.

4) Realna procena potreba

Kod planiranja površina javnih namena, koje dakle podrazumevaju eksproprijaciju privatne svojine i trošak budžetskih sredstava, veliki značaj ima i realna procena potreba za njima.

¹⁸ Od 6 do 8 godina za eksploataciju mineralnih sirovina.

Naime, od kvaliteta procene ulaznih podataka, prvenstveno demografskih pokazatelja i tržišta u širem smislu (uključujući i činjenicu da li država recimo interveniše na tržištu stanova ili ne), zavisice i rezultat egzaktnih računskih operacija koje se tiču primene propisanih standarda i normativa o kojima je bilo reči. U domaćim okolnostima ovaj problem se može sagledavati dvojako.

Prvo, kako cena stanova na tržištu nekretnina znatno premašuje ekonomske mogućnosti prosečnih građana, odnosno s obzirom da država stambenu izgradnju tretira prvenstveno kao robu, bez razvijenih mehanizama koji bi uticali na to da se planski specifično reguliše zadovoljavanje stambenih potreba stanovništva, primena istih normativa i standarda za javne službe npr. u zonama u kojima će demografska slika nakon izgradnje objekata biti znatno različita (negde će biti stanovnika, a negde će stanovi biti prazni), je veoma upitna.

Sa druge strane, ukoliko ne postoji realna procena (niti namera da se odrede prioriteta) u odnosu na to kako će se grad razvijati – kroz urbanu obnovu, ili kroz širenje građevinskog područja, a ako je potonje u pitanju: na koju stranu i na koja naselja - dakle, ako su sve opcije „otvorene“ (kao neka vrsta kontroverzne fleksibilnosti planskih rešenja) i ako zapravo ne postoji prioritet i jasna namera šta je gradu u planu da realizuje (a ne samo da nacрта), a demografski rast i rast životnog standarda stanovništva je pre-determinisan (može se predvideti), realnu procena potreba za javnim službama ili infrastrukturom znatno će odstupati od planiranih kapaciteta stanovanja. Drugim rečima, planirani kapaciteti stanovanja će biti višestruko veći od realnog broja stanovnika i njihovih potreba.

Međutim, u praksi planiranja još uvek nisu razvijeni mehanizmi koji bi na osnovu konkretnih kriterijuma (i pokazatelja) mogli da kvalitativno utiču na plansko rešenje u smislu bolje procene realnih potreba za javnim namenama, koje se i dalje planiraju rutinski i bez „šire slike“, ostavljajući pitanje njihove opravdanosti i održivosti (nekom drugom) za postplanski period.

5) Pravičnost u prostornoj raspodeli javnih namena

Možda jedna od ključnih, eksplicitnih, jednostavnih dilema koje se stavljaju pred planera u procesu planiranja predstavlja i ona gde tačno predvideti površinu javne namene na zemljištu u privatnom vlasništvu, odnosno kome i sa kojim argumentom predvideti parcelu (ili jedan njen deo) za eksproprijaciju? U nekim slučajevima argumenti su naizgled jasni (recimo nepostojanje drugih prostornih mogućnosti, povoljnost lokacije baš za konkretnu javnu namenu), ali u mnogim slučajevima racionalni argumenti ne postoje (ili nisu poznati), ili nisu u istoj vrednosnoj ravni (na primer kako vagati cenu i pravičnost?), a od planera se zahteva da predloži rešenje.

Jedan od rezona može biti da se “raspodeli svima po malo”, što je primenjivo npr. kod planiranja novih ili proširenja postojećih saobraćajnica. Međutim, takvo rešenje je skuplje i komplikovanije za sprovođenje. Sa druge strane, planiranje saobraćajnice na što manjem broju parcela je povoljnije za grad, ali nepovoljnije za vlasnike koji “trpe svo opterećenje”.

Poseban aspekt ovog problema predstavlja superponiranje nacionalnih/gradskih i lokalnih javnih interesa. Naime, ono što je od nacionalnog ili gradskog interesa, ne mora da bude i od lokalnog, što otvara nerazrešivo pitanje prinude. Na primer, ukoliko postoji preka potreba da magistralnom saobraćajnicom (recimo UMP u Beogradu), koja neminovno mora proći kroz već izgrađeno tkivo, u interesu stanovnika grada jeste da saobraćaj dobro funkcioniše, ali u interesu lokalne zajednice nije da saobraćajnica prođe kroz njihovo naselje.

6) Sprovođenje urbanističkim projektom

Naposletku, planiranje javnih namena i potonja eksproprijacija zahtevaju visok stepen javnosti u planskom procesu – transparentnosti postupka planiranja, dobre informisanosti stanovništva, mogućnosti da se u procesu planiranja učestvuje, sazna, argumentuje itd. Međutim, skorašnjim zakonskim rešenjima, parcela javne namene se može formirati i samo izradom urbanističkog projekta (UP), nevezano od planskog rešenja na osnovu koga se UP radi. Procedura izrade UP-a podrazumeva postupak koji je bitno redukovan u odnosu na onaj planski – odluka se ne donosi na nivou jedinice lokalne samouprave, ne objavljuje se, ne postoji procedura stručne kontrole, ranog javnog, javnog uvida i javne rasprave (već samo javne prezentacije od nedelju dana), projekat se ne usvaja na skupštini jedinice lokalne samouprave i ne objavljuje u službenom listu itd. Međutim, otvoreno pitanje za sprovođenje ovakvih urbanističkih projekata i dalje predstavlja zakon o eksproprijaciji, po kome se javni interes može utvrditi samo na osnovu planskog dokumenta.

SLUČAJ 3_Površina ostale namene na zemljištu u javnoj svojini

Tema: Plansko rešenje je osnov za otuđenje zemljišta u javnoj svojini.

Treći slučaj takođe se bavi javnim interesom, ali na posredan način, jer otvara pitanje da li je zemljište u javnoj svojini zaista javno dobro (što i zakon kaže), odnosno pod kojim uslovima i za koje svrhe je opravdano otuđiti ga, kao i da li o tome odlučuje samo država/lokalna samouprava ili i građani imaju to pravo praktikovanjem „neposredne demokratije“. S obzirom da postupak otuđenja, koji dolazi posle usvajanja plana, sa jedne strane direktno zadire u pitanje javne svojine nad građevinskom zemljištem kao javnim dobrom, a „puni“ javni budžet sa druge, javljaju se sledeći **problemi i nedoumice prilikom izrade planskog rešenja:**

1) Opravdanost rešenja

Prvi problem koji se otvara je arčenje resursa - da li je neophodno da se zemljište otuđi? U mnogim slučajevima zakon dozvoljava da se zemljište u javnoj svojini da na korišćenje na određeno vreme, sa pravima jednakim kao svojinskim – uključujući i izgradnju.

PRIMER: Izgradnja kompleksa Avala filma na Košutnjaku – privatizacija kompanije i prodaja postojećih filmskih studija, kao i izgradnja novih moguća je i bez privatizacije zemljišta – zašto bi urbanistički plan onda prenamenio postojeći kompleks iz kulture u komercijalne delatnosti? Ova dilema otvara i pitanje prava konverzije zemljišta iz javne u privatnu svojinu i odnosi se na sve one koji su po nekom osnovu stekli prava korišćenja zemljišta u javnoj svojini – poput slobodnih i zelenih površina otvorenih blokova na Novom Beogradu.

Sa druge strane - šta su realne potrebe? Izuzetno je „lako“ u urbanističkom planu komplekse starih fabrika i kombinata, tzv. *braunfield lokacije*, „prebojiti“ u žute ili crvene namene (stanovanje i komercijalne delatnosti), ali koliki kapaciteti su zaista optimalni? Izrada urbanističkog plana ne podrazumeva obaveznu izradu bilo kakvih studija opravdanosti ili

održivosti rešenja¹⁹, kao ni bilo kakav akcioni plan odnosno mere za njegovu implementaciju (ko, kada, kako, sa kojim sredstvima realizuje planirano), pa je koncipiranje bilo kakvog rešenja krajnje proizvoljno i arbitrarno. Štaviše, vođeno je isključivo procenom ekonomskog potencijala lokacije, sa logikom – što veći kapaciteti izgradnje, to veći profit i za investitora i za grad (preko rente), do mere koja ugrožava ne samo buduće korisnike prostora, već i njegovo okruženje – poput transformacije fabrika FMO/IMT na Novom Beogradu.

Međutim, šta je mera profita? Zašto bi se javna svojina koja trenutno nije u upotrebi (npr. stara fabrika) gledala isključivo kroz prizmu jednokratne zarade? Možda transformacija ovakvih kompleksa, ili njihovih znatnih delova, treba u budućnosti da služi zajedničkim potrebama stanovnika, kad je već u javnoj svojini? Bez analize različitih mogućnosti (scenarija, alternativa, studija) i utvrđenih kriterijuma koji se tiču balansa javnih i privatnih interesa i potreba, teško je argumentovano koncipirati, ali i braniti plansko rešenje.

2) Prenamena postojećih javnih površina u javnoj svojini

Poseban problem planiranja otuđenja površina koje se nalaze u javnoj svojini, predstavlja slučaj kada se javna svojina u postojećem stanju već koristi za javnu namenu. Problem se može posmatrati sa dva aspekta.

Prvi aspekt možemo nazvati principijelnim. Naime, ako se postojeća površina u javnoj svojini javno i koristi, postoji li opravdanje da se ona prenameni u ostalu namenu i potom otuđi i ko o tome odlučuje? Grad koji je vlasnik zemljišta (posredno i odgovoran za održavanje, a po zakonu za raspolaganje) ili lokalna zajednica i drugi stanovnici koji površinu koriste? Možda najbolji primer predstavljaju otvoreni stambeni blokovi, planirani i građeni kao jedinstvene funkcionalne celine, u kojima postoje površine nerealizovanih škola i vrtića, a koje se koriste kao zelene i rekreativne površine.

Drugi aspekt ovog problema predstavlja stihijsko nagrizanje javnih namena u javnoj svojini. Naime, kao što smo istakli, suštinski kvalitet plana generalne regulacije koji se donosi za celokupno građevinsko područje leži u njegovoj ulozi generalnog oprostora i regulisanja strateških ciljeva i mera generalnog urbanističkog plana. U tom smislu, grafički prilog planirane namene površina na generalnom nivou reguliše sve blokove i njihove dominantne namene u okviru obuhvata plana, što korespondira sa utvrđenim politikama, potvrđenim potrebama i planiranim kapacitetima. Ova regulacija nije analitički definisana u zonama u kojima je obavezna izrada planova detaljne regulacije, ali jeste nedvosmisleno grafički iskazana. Međutim, čest je slučaj (naročito nakon uvođenja „pasusa“ koji kaže da su svi uslovi i pravila plana samo orijentacioni, a da se grafički iskazi plana mogu menjati), postepenog, sporadičnog, u odnosu na ceo obuhvat plana poput PGR sasvim neznatnog, „nagrizanja“ površina javne namene, naročito šuma i javnih zelenih površina.

3) Uzurpacija i legalizacija

Neplansko (a naknadno i plansko) ugrožavanje zelenih površina u gradu, koje se kolokvijalno shvataju kao „prazan prostor“ i „ničija zemlja“, je akutni problem Beograda već dugi niz decenija – divlja gradnja u Zvezdarskoj šumi, Makišu, Košutnjaku, savskom nasipu možda su samo najočigledniji primeri takve vrste degradacije i uzurpacije javnog dobra. Bez obzira što je u planovima ovakva uzurpacija zabranjena, u realnosti je niko ne sprečava, pa posle

¹⁹ Sem eventualno strateške procene uticaja plana na životnu sredinu, ali njena primena u praksi daje rezultate koji su zapravo krajnje formalni, a ne od suštinske važnosti za plansko rešenje.

izvesnog vremena zbog postepenog povećanja pritiska, određena pojava počinje da se sagledava kao neminovna i potvrđuje se planom – na primer krčenje Zvezdarske šume radi izgradnje privatnih kuća u jednom trenutku postaje toliko masovno i „uobičajeno“ da novi stanovnici zahtevaju da im grad kroz izradu plana omogući zaštitu imovine i prava, a ne potvrdu da je u pitanju javna zelena površina – šuma.

4) Ko odlučuje o prenameni javne svojine

Na kraju, poslednji problem koji ćemo razmatrati u potencijalnoj prenameni zemljišta u javnoj svojini je možda i osnovni – ko bi tome i kako trebalo da odlučuje? Direkcija za imovinu RS? Lokalna samouprava? Komisija za planove? Građani? Pokretanje inicijative za izradu plana često zapravo podrazumeva i implicitno pokretanje inicijative da se javna svojina prenameni. Ovu odluku donosi gradska skupština bez bilo kakvog uključivanja javnosti u postupak, čak i bez uključivanja javnih institucija. Postupak licitacije dolazi tek post-planski, ali kako obezbediti da se o nameni zemljišta u javnoj svojini „licitira“ tokom donošenja odluke i izrade plana?

SLUČAJ 4_Površina ostale namene na zemljištu u privatnoj svojini

Tema: Dozvoljene i opravdane namene

Naposletku, četvrti slučaj podrazumeva i da prilikom planiranja površina ostalih namena na zemljištu u privatnoj svojini, dolazi do otvaranja nekih tema koje se posredno tiču javnih namena i pojavljuju se sledeći **problemi i nedoumice prilikom izrade planskog rešenja:**

1) Dilema - javna ili ostala namena

Jedna od osnovnih dilema koje se javljaju prilikom planiranja namena koje su društvena potreba, a koje po zakonu mogu biti u svim oblicima svojine, je kako napraviti odluku o budućoj svojini već tokom izrade plana? Na primer, kako odlučiti da li sportski kompleks planirati kao zemljište javne ili ostale namene (što je dilema koja je data u beogradskom PGR-u)? Naročito u kontekstu činjenice da Zakon omogućava da objekat koji se bude gradio kao javna namena, zapravo bude u privatnoj svojini, a utilitarnost objekta i njegova „opšta upotreba“ suštinski ne zavisi od vlasništva nad zemljištem.

Međutim, ova dilema ima i drugi ugao sagledavanja. Naime, takođe u beogradskom PGR-u, mogućnost da se neka konkretna namena eksplicitno planira kao površina javne ili ostale namene data je samo za dve namene – sport i zelene površine. Ali, u tekstu plana (pravilima za uređenje i građenje) definisano je da u površinama ostale namene mogu biti i saobraćajnice npr., a da komercijalne, stambene ili mešovite zone podrazumevaju i obrazovne, zdravstvene, kulturne sadržaje i sl., po osnovu tabele kompatibilnosti namena. Drugim rečima, u realnosti mnoge „javne“ namene mogu biti u privatnoj svojini – vrtići, škole, univerziteti, bolnice, pozorišta itd., dok se u planu vide kao komercijalne – pa samim tim podležu i drugačijim pravilima uređenja i građenja, odnosno drugačijim funkcionalnim i društvenim standardima (koji nisu planom propisani, jer se zona tretira kao komercijalna, mešovita, sa parametrima izgradnje koji odgovaraju takvoj nameni). Ovo je direktno vezano i sa mogućnosti koju daje Zakon da pojedini planirani objekti javnih namena mogu biti u privatnoj svojini, ali sa jedinstvenim standardima koji važe i za javnu svojinu. Dakle, objekti javnih namena mogu biti i u privatnoj svojini, ali kako se tokom izrade plana odlučujemo da li takvi objekti treba da poštuju određene standarde ili ne?

2) Javno korišćenje privatne svojine

Činjenica da javno korišćenje zemljišta nije eksplicitno vezano za površine javnih namena i nije definisano u Zakonu kao poseban pojam otvara dve mogućnosti za plansku interpretaciju – pozitivnu i negativnu. U pozitivnom duhu, za mnoge komercijalne namene se u planu mogu propisati mere koje bi omogućile njihovu delimično javno korišćenje – npr. zelenih površina u sklopu tržnih centara, javnih prostora (trgova, platoa) u sklopu poslovnih kompleksa, depadansa vrtića u sklopu stambenih celina i sl. U pojedinim slučajevima ovakve mere (kao obaveze, a ne samo mogućnosti) se i propisuju planom, ali da bi imale efekta moraju biti podržane i drugim propisima (na primer o JPP).

Međutim, javno korišćenje privatne svojine može imati i negativne zakonske i planske interpretacije, koje otvaraju pitanje eksploatacije privatne svojine. Na primer, Zakonom je omogućeno da magistralni linijski infrastrukturni vodovi, poput dalekovoda najvišeg napona, budu planski „vođeni“ preko zemljišta u privatnoj svojini (čak i bez izrade planskog dokumenta) – drugim rečima da Država proizvodi dobra od opšteg interesa bez naknade, odnosno bez ulaganja u eksproprijaciju privatne svojine²⁰. Ukoliko je to preko njiva ili neizgrađenog zemljišta, šteta za privatnog vlasnika je možda i minimalna, ukoliko je kroz privredne zone, šteta je možda ekonomska, ali ukoliko se vodovi vode preko naselja (makar i neplanski nastalog) šteta može biti i po zdravlje stanovnika.

Ovaj problem može se sagledati i sa još jednog aspekta, naime mnoge funkcije u prostoru zahtevaju svoje zaštitne zone - u smislu zaštite životne sredine, zdravlja ili bezbednosti ljudi od namene/aktivnosti o kojoj je reč (tzv. seveso postrojenja) - na primer, aerodromske piste zahtevaju propisane zaštitne zone na pravcima uzlazno/sletnih staza, postrojenja za skladištenje goriva i opasnih materija zahtevaju zaštitne zone u propisanim radiusima itd. Međutim, postavlja se pitanje čije su zaštitne zone? Ako su u funkciji javnih objekata, a nalaze se na zemljištu u privatnoj svojini – morala bi postojati neka vrsta naknade za to. Međutim, ta oblast nije planski i propisima uređena.

3) Širenje građevinskog područja

Naposletku, otvara se i jedno opšte pitanje – do koje mere je opravdano širenje građevinskog područja grada? Domaće planiranje (i urbani rast) je već dugi niz decenija opterećeno „divljom“, neplanskom izgradnjom, u najvećoj meri privatnih kuća u prigradskim zonama i pojasevima. Ustaljena je praksa da planiranje ovaj problem i fenomen rešava izradom tzv. sanacionih planova, kojima se već postojeća neplanska naselja (i sporadične grupacije kuća) *post festum* planski uređuju i opremaju. Ovaj postupak zapravo „legalizuje“ postojeće, zatečeno stanje, ali po pravilu daje mogućnosti i za dodatno širenje i izgradnju (uglavnom stambenih zona) na površinama koje su poljoprivredne i šumske.

Sa druge strane, kakve vrste namena je uopšte opravdano planirati u okviru građevinskog područja grada, odnosno šta je zapravo građevinsko zemljište? Naime, po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, konverzija iz poljoprivrednog u građevinsko zemljište je moguća (dakle otvaranje mogućnosti da se ono urbanizuje i izgradi) samo ukoliko se planskim dokumentom ono nađe u obuhvatu građevinskog područja. Drugim rečima – utvrđivanjem građevinskog područja, grad se opredeljuje do koje granice može širiti svoje „urbane“ namene – koje potencijalno mogu biti javne i ostale. Da bi se planski „pokrilo“ i opravdalo građevinsko

²⁰ Pogledati dodatno Zakon o planiranju i izgradnji, član 69, naročito stav 8.

područje (koje se svakim sledećim planskim ciklusom kontinualno širi), mnogo de fakto poljoprivredno ili šumsko zemljište se planira kao zelenilo u ostalim namenama - ulazi u bilans zelenih površina, ne podleže eksproprijaciji, a zapravo predstavlja resurs za neku buduću izgradnju. Takođe, da bi se privatizovalo postojeće poljoprivredno zemljište u javnoj svojini (što Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne dozvoljava), dovoljno je proširiti građevinsko područje i planirati ga za bilo koju ostalu namenu (privredne i komercijalne zone npr.), bez obzira što ne postoji realna potreba za njima.

4_Zaključak: Smernice za unapređenje planiranja javnih namena u kontekstu upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini

4.1. Smernice za unapređenje pravnog okvira

Zakon o planiranju i izgradnji i podzakonski akti

Pojmovnik:

- Definisati pojam „javno korišćenje zemljišta“
- Redefinisati pojam „površina javne namene“ tako da se neposredno veže za javno korišćenje zemljišta, a ne samo posredno za utvrđivanje javnog interesa.
- Takođe, vezati pojam „površina javne namene“ za javnu svojinu nad građevinskim zemljištem, odnosno eksplicitno i nedvosmisleno utvrditi odnos planiranih površina javne namene i javne svojine:
 - Ukoliko planirane površine javne namene moraju biti u javnoj svojini i zbog toga podrazumevaju obavezu utvrđivanja javnog interesa i potom postupak eksproprijacije
 - Ukoliko planirane površine javne namene ne moraju biti u javnoj svojini i zbog toga ne moraju da se eksproprišu ako su namenjene za objekte javne namene koji su privatnoj svojini, kao i sve moguće implikacije ovog stava
- Eksplicitno i nedvosmisleno definisati pojam „javni interes“, tako da odgovara savremenom društveno-političkom kontekstu:
 - Definisati proceduralni aspekt javnog interesa koji se odnosi na neprikosnovenost poštovanje procedure donošenja plana, tačno, pravovremeno i kvalitetno informisanje javnosti, poštovanje prava svakog građanina da učestvuje u izradi plana i transparentnost u radu uprave
 - Definisati sadržajni aspekt javnog interesa koji se odnosi na planske normative i standarde i vrednosne, moralne i etičke kriterijume u planiranju i odlučivanju
 - Definisati način utvrđivanja javnog interesa – a) na osnovu propisane norme (poput različitih pravila iz zakona i podzakonskih akata, uslova nadležnih institucija javnog sektora, mera iz strateških planova šireg obuhvata i sl.) i b) u dijaloškom postupku u procesu participacije (kroz postizanje konsenzusa ili kompromisa), i vezati ga za različite nivoe i obuhvate planova
 - Jasno definisati izvore legitimiteta javnog interesa (državna intervencija, zajednička korist, planska prava građana itd.), vezati ih za svaki aspekt i postupak ponaosob i sprečiti manipulaciju ovim pojmom
- Definisati pojam „javna svojina nad građevinskim zemljištem“ i vezati ga za pojam „javni interes“, tako da bude nedvosmisleno jasno da je zemljište u javnoj svojini resurs od javnog interesa za RS.
- Definisati pojam „stepen participacije“ i to:
 - Informisanje
 - Konsultacije
 - Saradnja
 - Odlučivanje

Načela

- Uvrstiti odnos prema javnom interesu i javnom dobru u načela za uređenje i korišćenje prostora

Participacija:

- Omogućiti i definisati veći viši stepen participacije od postojećeg (koji se svodi na informisanje i konsultovanje) u cilju odlučivanja „odozdo-na gore“.
- Jasno utvrditi sve korake u izradi plana u kojima se svaki pojedinačni stepen participacije ostvaruje (od podnošenja inicijative do donošenja plana), kao i način na koji se ostvaruje. U skladu sa tim razraditi i definisati sve dalje implikacije ovih stavova (npr. kroz podzakonska akta)
- Razraditi posebne participativne mehanizme za različite nivoe i obuhvate planova - planiranja na republičkom/regionalnom nivou, gradskom/strateškom nivou i planiranja za lokalne zajednice i sl.

Planski i urbanističko-tehnički dokumenti:

- Preispitati i ograničiti ulogu urbanističkog projekta u utvrđivanju javnog interesa i potencijalnog menjanja svojinskih prava.

Javno korišćenje zemljišta

- Dodatnim pravilima urediti i omogućiti javno korišćenje zemljišta u privatnoj svojini u cilju zaštite i privatnog i javnog interesa, odnosno omogućiti zajedničku korist svih, a sprečiti eksploataciju privatne svojine.

Veza Zakona o planiranju i izgradnji sa Zakonom o planskom sistemu i podzakonskim aktima

- Eksplicitno povezati Zakon o planiranju i izgradnji sa Zakonom o planskom sistemu, naročito u domenu participacije.
- Podzakonskim aktima propisati kriterijume vrednovanja planskih rešenja sa aspekta njihove održivosti, koji bi primenjivali i planeri i planska komisija. U skladu sa tim propisati izradu konkretnih studija i analiza i za potrebe prostornog i za potrebe urbanističkog planiranja (u preciziranim slučajevima) sa postupkom njihove izrade, na primer:
 - Redefinisati i precizno utvrditi slučajeve u kojima je izrada prethodne studije opravdanosti neophodna tokom koncipiranja planskog rešenja prostornih i urbanističkih planova (npr. za transformaciju *grinfilda* i *braunfilda* u urbane zone, planiranje zemljišta u javnoj svojini za druge, neprofitabilne namene, opremanje novih naselja javnim namenama i sl.
 - Vratiti procenu troškova za opremanje zemljišta koje je planirano za javne namene u normativni deo plana i podzakonskim aktima definisati kriterijume za odlučivanje o javnom interesu.
- Precizno propisima definisati funkcionalne, društvene i ekološke standarde i norme koje je neophodno primeniti u planskim rešenjima u cilju zaštite javnog interesa.

Zakon o eksproprijaciji

- Definirati da se javni interes za eksproprijaciju utvrđuje i za potrebe uređenja površina, a ne samo izgradnje objekata
- Preispitati i bolje definirati namene za koje se utvrđuje javni interes, odnosno uskladiti namene definirane Zakonom o eksproprijaciji sa sadržajem planskih dokumenata – površinama javnih namena (npr. dodati sve površine vezane za zelenu infrastrukturu (šume, parkove, skverove, slobodne i zelene površine otvorenih blokova...), naučno-istraživačke centre, bolje definirati šta su površine za stanovanje koje je u javnom interesu itd.)
- Vremenski ograničiti:
 - Postupak utvrđivanja javnog interesa, ukoliko se ovakav postupak podrazumeva samim tim što se planskim dokumentom neka površina definiše kao površina javne namene, odnosno ako je utvrđivanje javnog interesa u potpunosti formalno i obavezno. Ukoliko postupak nije samo formalan i javni interes se može, ali i ne mora utvrditi samim tim što je površina javne namene definirana nekim planskim dokumentom, onda takvu mogućnost precizno i nedvosmisleno zakonom definirati (npr. koji su kriterijumi za odlučivanje), kao i sve moguće implikacije ovakvog stava.
 - Postupak eksproprijacije koji sledi nakon postupka utvrđivanja javnog interesa
 - Realizaciju planiranih površina javne namene, odnosno tzv. „privođenje nameni“ eksproprijisanih površina, i to bez ograničavanja prava na povratak zemljišta ranijim vlasnicima ukoliko se planirane namene ne realizuju u propisanom roku
- Definirati stav da se jednom eksproprijisane površine ne mogu otuđiti iz javne svojine (izradom drugog urbanističkog plana, npr.), sem u dogovoru i uz saglasnost ranijih vlasnika, kao i sve moguće implikacije ovog stava.

Zakon o javnoj svojini

- Definirati pojam javnog interesa, odnosno uskladiti Zakon o javnoj svojini sa Zakonom o planiranju i izgradnji i Zakonom o eksproprijaciji po pitanju samog pojma, ali i javnog dobra kao predmeta javnog interesa
- U skladu sa tim bolje zakonom definirati pojam javnog dobra
 - Preispitati formulacije „prirodno bogatstvo“, „dobro od opšteg interesa“ i „dobro u opštoj upotrebi“, kao i „ustanove, agencije i organizacije“ čiji je osnivač uprava, tako da a) bude jasno razgraničeno šta su prirodna, a šta stvorena dobra i b) da konsekventno odgovaraju pojmu javnog interesa i izvorima njegovog legitimiteta (npr. „prirodno bogatstvo“ sugerise da je u pitanju prirodno javno dobro, ali nije jasno zašto to nisu i šume, zemljište, predeli, staništa i sl., potom „opšti interes“ upućuje na to da je u pitanju sinonim za javni interes, „opšta upotreba“ se referiše na izvor njegovog legitimiteta, dok za ustanove koje osniva uprava nije rečeno ništa)
 - Definirati i građevinsko zemljište kao javno dobro (pored šumskog i poljoprivrednog).

- Eksplicitno navesti ustanove čiji je osnivač RS/pokrajna/JLS a tiču se socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva, kulture, sporta, nauke itd, a koje predstavljaju javno dobro i navesti po kom osnovu
- U javna dobra uvrstiti i nematerijalna dobra, naročito ona koja nastaju u procesu planiranja (npr. ekološki indeks, indeks izgrađenosti, minimalna rastojanja među objektima i sl), kao i dobra koja nemaju striktno determinisanu prostornu komponentu (poput čistog vazduha npr.)
- Bolje i preciznije zakonom definisati zaštitu javnih dobara
- Definirati odnos prostornog i urbanističkog planiranja i proizvodnje javnih dobara, u smislu da se kroz izradu planske dokumentacije stvaraju preduslovi za uređenje i izgradnju novih javnih dobara, kao i očuvanje postojećih (prirodnih i stvorenih).
- Preispitati mogućnost da država pribavlja zemljište u javnu svojinu i bez postupka eksproprijacije, već direktnom pogodbom (sa ograničenjem visine cene otkupa npr.) za namene koje nisu striktno neprofitabilne, čime bi se unapredila njena razvojna funkcija
- Propisima urediti planiranje prenamene zemljišta u javnoj svojini – od inicijative do usvajanja plana, naročito u domenu učestvovanje javnosti u ovom postupku

Zakon o konverziji prava korišćenja u pravo svojine

- Preispitati zakon o konverziji prava na korišćenje zemljišta u cilju bolje zaštite javne svojine, naročito u domenu planiranja zemljišta ostale namene za zemljištu u javnoj svojini.

Zakon o ozakonjenju

- Preispitati opravdanost postojanja ovakvog zakona u kontekstu opredeljenja države da je izrada prostornih i urbanističkih planova u javnom interesu RS

4.2. Smernice za unapređenje urbanističkog planiranja

Generalni urbanistički plan

- Preispitati i redefinisati sadržaj i postupak izrade GUP-a tako da odgovara zahtevima strateškog urbanističkog plana, naročito u domenu načina učešća javnosti, odnosno strukturirane participacije, što posredno utiče i na planiranje površina javne namene.
- Na nivou generalnog urbanističkog plana precizno definisati standarde i norme koje je neophodno primeniti u planskim rešenjima u cilju zaštite javnog interesa, i to:
 - Funkcionalne standarde, koji omogućavaju da namena i način korišćenja zemljišta u javnoj svojini budu elementarno korisni, odnosno upotrebljivi (npr. minimalne širine ulica sa aspekta odvijanja saobraćaja i organizovanja podzemnih vodova infrastrukture, pristupačnost, minimalna površina kompleksa javnih službi itd.)
 - Društvene standarde, koji se odnose na optimalni stepen društvenog blagostanja i komfora kojima treba da odgovore planirane namene i njihovo korišćenje (npr. standardi za priuštivo i socijalno stanovanje, standardi za igru dece i organizovanje sportskih i vannastavnih aktivnosti u kompleksima vrtića

i škola, standardi za izgradnju prostora za dnevni boravak starih, standardi za javne prostore, standardi vezani za urbanu mobilnost, saobraćajno opterećenje, obavezu sadnje drvoreda u uličnim profilima, biciklističke i pešačke staze itd.)

- Ekološke standarde, koji doprinose smanjenju zagađenja životne sredine, odnosno koji posredno utiču na stanje činioca životne sredine (voda, vazduh, zemljište), zaštitu od buke, smanjenje toplotnih ostrva, smanjenje rizika od klimatskih promena i sl. (npr. ekološki indeks, rastojanje objekata)
- Ekonomske standarde, koji se odnose na alokaciju dobara i javne troškove opremanja građevinskog zemljišta i sl.
- Planski eksplicitno i nedvosmisleno zaštititi vredne urbanističke celine, poput otvorenih novobeogradskih blokova.
- Sprečiti uzurpaciju javnih dobara i javne svojine i naknadnu legalizaciju objekata kroz izradu planske dokumentacije.
- Utvrditi jednake standarde za planiranje objekata u javnoj upotrebi (javnih službi, sportskih kompleksa i sl.) bez obzira na buduću svojinski status, odnosno utvrditi iste standarde za konkretne namene bez obzira da li su planirane kao površine javne ili ostale namene (npr. za vrtiće, škole, bolnice i sl.).
- Sprečiti neopravdano i neodrživo širenje građevinskog područja, odnosno planski potencirati urbani razvoj, a ne samo rast.

Plan generalne regulacije

- Kvalitetnije definisati pravila o kompatibilnosti namena u cilju zaštite javnih namena i, implicitno, javne svojine:
 - Preispitati pravila koja se odnose na kompatibilnost javnih sa ostalim namenama (npr. ostalim zelenim površinama)
 - Na jasan način definisati mogući udeo profitabilnih u javnim namenama, odnosno njihov uticaj na eksproprijaciju (da li se kompatibilnost odnosi na površinu ili BRGP objekata, koji je maksimalni procenat komercijalnih u javnim namenama da bi eksproprijacija bila osnovana za javne saobraćajne površine npr. i sl.)
 - Definirati posebna pravila u okviru kompatibilnosti samih javnih namena, odnosno onemogućiti ukidanje planiranih lokacija za javne namene, bez iznalaženja adekvatne nove lokacije (npr. za sve objekte i komplekse javnih službi).
- Preispitati i izmeniti način sprovođenja beogradskih planova generalne regulacije, ukinuti odredbe koje relativizuju planska rešenja i strateška opredeljenja grada i Države, poput pasusa koji sugeriše da su tekstualni i grafički prilozi plana samo orijentacioni za dalju izradu planova detaljne regulacije.
- Sprečiti neopravdano i neodrživo širenje građevinskog područja, odnosno planski potencirati urbani razvoj, a ne samo rast.

4.3. Smernice za unapređenje pojedinih sektorskih politika

Tema urbanističkog planiranja i javne svojine nad građevinskim zemljištem neminovno otvara i mnoga pitanja koja nisu u neposrednom domenu izrade urbanističkih planova, već se "šire" i na različite sektorske politike - što je problematika koja nije u neposrednom fokusu ovog istraživanja. Ipak, zbog značaja pojedinih tema, navodimo nekoliko otvorenih pitanja, koja proističu iz prethodnih poglavlja, a mogu biti predmet daljih istraživanja:

Javne službe

- Preispitati i bolje definisati funkcionalne i društvene standarde za sve javne službe – socijalne zaštite (vrtiće, domove i dnevni boravak za stare), obrazovanje (osnovne i srednje škole i univerzitete), primarno zdravstvo (domovi zdravlja i zdravstvene stanice), kulturu, nauku, sport (takmičarski i rekreativni), ustanove uprave (opštine i mesne zajednice) itd. Standardi treba da se odnose na pogodnost lokacije, pristupačnost, udaljenost od mesta stanovanja, veličine kompleksa i objekata i sl.

Zelena infrastruktura

- Definirati zelenu infrastrukturu kao poseban urbani sistem, njegove elemente i standarde, poput ekološkog indeksa, i dosledno ih implementirati u sve zakone, podzakonske akte i planove u domenu zaštite prirode i životne sredine.

Saobraćaj i infrastruktura

- Definirati standarde urbane mobilnosti i, posledično, prostorne standarde vezane za saobraćajne mreže i sisteme. Takođe, preispitati standarde vezane za razvoj infrastrukturnih sistema, naročito energetskog i njihovu vezu sa alternativnim, obnovljivim izvorima energije, i u skladu sa tim redefinisati pravni okvir tako da podržava energetski efikasna i samoodrživa planska rešenja .

Stanovanje

- Redefinisati ulogu države u planskom rešavanju stambenih potreba stanovništva, odnosno u skladu sa Ustavom i načelom socijalne pravde, vratiti udeo javnog interesa u stanovanju (priuštivo, socijalno stanovanje i standardi stanovanja). Standardi treba da se odnose na pogodnost lokacija i njihovu ravnomernu distribuciju, pristupačnost, urbanističke parametre, udeo socijalnih stanova u stanogradnji, razvijanje mehanizama za subvencionisanje ovakvih vidova stanovanja kroz zemljišnu politiku i sl.

Zaštita urbanog nasleđa

- Zakonom i drugim aktima zaštititi vredne urbanističke i ambijentalne celine, poput otvorenih blokova.

Ostalo

- Razraditi mehanizam i postupak urbane komasacije.

- Razraditi institucionalne i finansijske mehanizme transformacije *braunfeld* lokacija i propisima ih vezati za mere formalnog urbanističkog planiranja.



LRP