

ASOCIJACIJA PROSTORNIH PLANERA SRBIJE  
UNIVERZITET U BEOGRADU - GEOGRAFSKI FAKULTET

---

# LOKALNA SAMOUPRAVA U PLANIRANJU I UREĐENJU PROSTORA I NASELJA

## GENEZE I PERSPEKTIVE PROSTORNOG RAZVOJA



Urednici:  
DR DEJAN FILIPOVIĆ  
DR DANICA ŠANTIĆ  
MIROSLAV MARIĆ



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

u saradnji sa

Prirodno-matematičkim fakultetom Univerziteta u Banjoj Luci  
Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije  
Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske

organizuju

sedmi naučno-stručni skup  
sa međunarodnim učešćem

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

**Zbornik radova**

Urednici:  
Dr Dejan Filipović  
Dr Danica Šantić  
Miroslav Marić

**Trebinje, april 2018.**



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

**Izdavač:**

Asocijacija prostornih planera Srbije  
Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

**Za izdavača:**

Miroslav Marić  
Dr Dejan Filipović

**Urednici:**

Dr Dejan Filipović  
Dr Danica Šantić  
Miroslav Marić

**Dizajn korica:**

Milan Radović

**Grafička priprema i štampa:**

„Grafika Galeb“ - Niš

**Tiraž:**

300 primeraka

**Trebinje, april 2018.**

**Publikovanje zbornika radova finansijski pomoglo:**

Grad Trebinje

Prikazani radovi učesnika sa Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu deo su rezultata istraživanja na naučno-istraživačkim projektima pod brojevima 173038, 176008, 176017, 179035, 43007, 47006, 37010 koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

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**

### **POČASNI ODBOR:**

Dr Vladimir Kostić, predsednik Srpske akademije nauka i umetnosti  
Srebrenka Golić, Ministarka za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske  
Mr Mladen Šarčević, Ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije  
Dr Dejan Filipović, dekan, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Goran Trbić, dekan, Univerzitet u Banjoj Luci – Prirodno-matematički fakultet  
Mr Miroslav Marić, predsednik APPS, Grad Beograd, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove  
Mr Luka Petrović, gradonačelnik Trebinja

### **NAUČNI ODBOR:**

Dr Danica Šantić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, predsednik  
Dr Velimir Šećerov, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Dejan Filipović, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Dejan P. Đorđević, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Snježana Musa, Univerzitet u Sarajevu – Prirodno-matematički fakultet  
Dr Saša Milijić, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije  
Dr Aleksandra Đukić, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet  
Dr Jasmina Đorđević, Univerzitet u Novom Sadu – Prirodno-matematički fakultet  
Dr Uroš Radosavljević, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet  
Dr Thomas Dillinger, Tehnički univerzitet u Beču, Austrija  
Dr Rajko Gnjato, Univerzitet u Banjoj Luci – Prirodno-matematički fakultet  
Dr Snežana Đurđić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Bogdan Lukić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Marija Jeftić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Neda Živak, Univerzitet u Banjoj Luci – Prirodno-matematički fakultet, BiH  
Dr Dragan Jevtić, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske  
Dr Zoran Radosavljević, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije  
Dr Dragica Gatarić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Dr Dejan S. Đorđević, Asocijacija prostornih planera Srbije

### **ORGANIZACIONI ODBOR:**

Mr Milan Radović, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, predsednik  
Mr Marko Ivanišević, Univerzitet u Banjoj Luci – Prirodno-matematički fakultet  
Mr Branko Protić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Žarko Duškov, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Mr Denis Ambruš, Grad Osijek  
Mr Vesna Simić, JU Institut za urbanizam, građevinarstvo i ekologiju RS, Banja Luka  
Mr Nemanja Jevtić, Agencija za zaštitu životne sredine, Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije  
Mr Aleksandar Radulović, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet  
Jelena Tolić  
Marina Stanić

## PLENUM

**MOGUĆNOST UNAPREĐENJA UPRAVLJANJA LOKALNIM SAMOUPRAVAMA U SRBIJI 15**  
Velimir Šećerov, Bogdan Lukić, Miroslav Marić

**IZAZOVI STRATEŠKOG PLANIRANJA ODRŽIVOG RAZVOJA NA LOKALNOM NIVOU . . . . . 29**  
Snežana Vujadinović, Dejan Šabić

**NOVI IZAZOVI U POPULACIONIM ISTRAŽIVANJIMA I NEOPHODNOST NJIHOVE PRIMENE U PROSTORNOM PLANIRANJU . . . . . 37**  
Danica Šantić, Milena Spasovski, Marija Antić

**DEMOGRAFSKO STARENJE STANOVNIŠTVA JUGOISTOČNE EVROPE SA POSEBNIM AKCENTOM NA PROSTOR REPUBLIKE SRPSKE . . . . . 47**  
Aleksandar Majić, Draško Marinković

**MOGUĆNOSTI PROSTORNE INTEGRACIJE NA PRIMJERU POTENCIJALNIH PREKOGRANIČNIH ZAŠTIĆENIH PRIRODNIH PODRUČJA BOSNE I HERCEGOVINE . . . . . 57**  
Snježana Musa, Jurica Botić, Dario Šakić

**SKADARSKO JEZERO KAO FAKTOR INTEGRACIJE CRNE GORE I ALBANIJE . . 67**  
Miroslav Doderović, Ljubomir Popović

## I GENEZE I PERSPEKTIVE PROSTORNOG RAZVOJA

**GEOGRAFSKI PROSTOR ISTOČNE HERCEGOVINE NA STARIM KARTAMA (OD II DO XVII VEKA) . . . . . 79**  
Mirko Grčić, Ljiljana Grčić

**PROŠLOST I SAVREMENOST LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI . . . . . 87**  
Stevan M. Stanković, Milan V. Vujić

**USPOSTAVLJANJE PROSTORNOG PLANIRANJA: PATRIK ABERKROMBI I NJEGOV REGIONALNI PLAN DONKASTERA. . . . . 103**  
Dejan Djordjević, Tijana Dabović, Branislav Bijelić, Bojana Poledica

**MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA PROSTORNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRPSKE . 109**  
Mira Mandić

**REGIONALNI RAZVOJ I NACIONALNO PITANJE-PLANIRANJE I SPROVOĐENJE RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE . . . . . 115**  
Miloš D. Lutovac

**ULOGA KOMUNIKACIONIH SERVISI U PROSTORNOM RAZVOJU JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI. . . . . 123**  
Đorđe Lukić, Bogdan Lukić, Branko Protić

**NEODRŽIVOST PRAKSE URBANISTIČKOG PLANIRANJA U SRBIJI – PRIMER IZMENA I DOPUNA PLANOVA GENERALNE REGULACIJE . . . . . 129**  
Dušan Ristić, Marjan Marjanović, Milena Ivanović, Dušan Milošević, Mario Miličević



## **NEODRŽIVOST PRAKSE URBANISTIČKOG PLANIRANJA U SRBIJI – PRIMER IZMENA I DOPUNA PLANOVA GENERALNE REGULACIJE**

**Dušan Ristić<sup>1</sup>, Milena Ivanović<sup>2</sup>, Marjan Marjanović<sup>3</sup>,  
Dušan Milošević<sup>4</sup>, Mario Miličević<sup>5</sup>**

**Apstrakt:** Srbija nakon 2000. godine, urbano prolazi kroz proces post-socijalističke transformacije. Ovaj proces prati transformacija socijalističke privrede, odlikovane snažnom regulatornom ulogom države, ka kapitalističkoj privredi, zasnovanoj na principima slobodnog tržišta. Promene političkog sistema i društvenog uređenja inicirale su promenu sistema planiranja. Društveni kontekst diktira prilagođavanje procesa planiranja i planskih dokumenata aktuelnom trenutku i učestalim društvenim promenama. Pomenute promene dovode do ubrzanog postupka izrade planova, pa nije retka pojava da se planska rešenja definišu bez prethodne analize, integralnog pristupa i preispitivanja u odnosu na postavljene ciljeve. Nepotpuna demokratizacija društva i dinamika izrade planova, utiču na izostajanje participacije, pre svega neformalne, u pripremanju, donošenju i ostvarivanju planskih rešenja. Dug period važenja urbanističkih planova, nezasnovanost planskih rešenja na analizi i mogućim scenarijima razvoja, kao i izostanak značajnije participacije, dovode u pitanje ostvarljivost planova. Iz ovoga proizilaze česte potrebe za izmenama i dopunama, tek usvojenih planova.

Hipoteza rada zagovara da je neodrživa praksa urbanističkog planiranja u Srbiji uslovljena novonastalim tržišnim uslovima, pa se samim tim PGR-ovi često menjaju i dopunjuju. Rad nastoji da ispita učestalost vršenja izmena i dopuna planova generalne regulacije na teritoriji Srbije. Cilj rada je preispitivanje nužnosti i mogućih načina prilagođavanja urbanističkog planiranja novim tržišnim uslovima. U radu je predložen mogući način prilagođavanja urbanističkog planiranja stalnim ekonomskim, tehnološkim i društvenim promenama, takođe, pored pozitivnih, ukazano je i na negativne strane do kojih ovakav pristup može dovesti.

**Ključne reči:** urbanističko planiranje, plan generalne regulacije, izmene i dopune, transformacija, Srbija

<sup>1</sup> Master prostorni planer, Prirodno-matematički fakultet (Odsek za geografiju), Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, Lole Ribara br. 29, 38200 Kosovska Mitrovica, Srbija. E-mail: dusan.ristic@pr.ac.rs

<sup>2</sup> Master inženjer arhitekture, Specijalista za prostorne i statističke analize, Republički geodetski zavod-Centar za upravljanje geoprostornim podacima, Bulevar vojvode Mišića br. 39, 11040 Beograd, Srbija; E-mail: milena.ivanovic.arch@gmail.com

<sup>3</sup> Master evropskog prostornog planiranja i regionalnog razvoja, Savetnik za planiranje, javne politike i poslove EU, *T33 Sound Policy Srl*, via Calatafimi 1, 60121 Ancona, *Italija*; E-mail: m.marjanovic@t33.it

<sup>4</sup> Diplomirani prostorni planer, Samostalni istraživač. E-mail: dusanm\_91@yahoo.com

<sup>5</sup> Master geoinformacionih nauka, GDI GISDATA, Beograd, Srbija. E-mail: mario90milicevic@live.com

**UNSUSTAINABILITY OF THE URBAN PLANNING PRAXIS IN SERBIA  
- EXAMPLE OF GENERAL REGULATION PLANS AMENDMENTS**

**Abstract:** After 2000, Serbia has been undergoing a rapid process of post-socialist transformation. This process is followed by the transformation of the socialist economy, characterized by the strong regulatory role of the state, towards the capitalist economy, which is based on the principles of free market. Changes in the political system and social order have initiated the change of the planning system as well. The social and economic context conditions have dictated the adaptation of the planning process and planning documents to the actual situation, underlined by frequent social changes. These changes have conditioned an accelerated procedure of the development of spatial plans, so it is not a rare phenomenon today that planning solutions are usually defined without prior analysis, application of the integral approach, or re-evaluation of defined aims and objectives. Incomplete democratization of the society together with augmented dynamics in the development of plans have lead to the lack of participation, primarily informal, in the preparation, adoption and realization of planned solutions. Long period of validity of urban plans with planning solutions that are not based on the genuine analysis and possible development scenarios, as well as the lack of significant participation, make the feasibility of their implementation highly questionable. This creates frequent needs for changes and updates, also of the recently adopted plans. The paper argues that the unsustainable path of urban planning practice in Serbia has been conditioned by the new market conditions, which is why plans of general regulation are being often amended.

Therefore, an analysis of the frequency of making amendments to the general regulation plans in Serbia is applied. In that way, the paper aims to reflect on the necessity and possible ways of adjusting urban planning to new market conditions. Therefore, possible adaptations of urban planning to constant economic, technological and social changes are presented. Likewise, besides positive, negative effects that these adjustments can bring are also pointed out.

**Key words:** urban planning, general regulation plan, amendments, transformation, Serbia

**UVOD**

Planiranje u Srbiji nakon devedesetih godina prolazi kroz reformu regulative. Zakonska regulativa koja je doneta sredinom devedesetih reformisana je ponovo 2003. godine, da bi se potom, u periodu nakon 2003. godine, konstatntno transformisala i upotpunjavala. Donošenjem Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, plan generalne regulacije (PGR) dobija značajnije mesto u sistemu urbanističkih planova u odnosu na Zakon iz 2003. godine. PGR je zadržao svoju tehničko-regulatornu dimenziju. U hijerarhiji planskih dokumenata je najznačajniji regulacioni plan i ostali regulacioni planovi (planovi detaljne regulacije), moraju biti usaglašeni sa njim. Zakon iz 2009. godine, koji predviđa obaveznu izradu PGR-a za naseljeno mesto koje je sedište lokalne samouprave, unapredio je položaj PGR-a u odnosu na položaj definisan Zakonom iz 2003. godine, kada je PGR bio u senci generalnog plana. Gradsko naselje kao sedište opštine, oduvek je predstavljalo njen najrazvijeniji deo, a ujedno i najprivlačniji za investicije i stanovništvo. Kako je PGR postao zakonska obaveza za naselja koja su sedišta opštine, njegovo donošenje bio je uslov i osnov za izdavanje lokacijskih dozvola i drugih odgovarajućih akata. Transformacija socijalističke privrede u privredu zasnovanu na principima slobodnog tržišta, kao i promena političkog sistema i društvenog uređenja, inicirala je i promene u planiranju. Slobodno tržište, društveni

kontekst i sama dinamika promena diktiraju prilagođavanje procesa planiranja i planskih dokumenata aktuelnom trenutku. Tako je započeta dinamičnija i efikasnija izrada prostornih i urbanističkih planova, među kojima najdominatnije mesto imaju prostorni planovi opština (Šećerov, Filipović, 2010) i planovi generalne regulacije. Nakon usvajanja Zakona 2009. godine, lokalne vlasti su u najvećem broju slučajeva, donele odluke o izradi PGR-ova za sedišta opština. U kratkom vremenskom periodu nakon 2009. godine, svi opštinski centri su usvojili PGR-ove ili su uskladili generalne planove sa tada važećim zakonom. Zakonska obaveza, i ređe, shvatanje o neophodnosti donošenja i sprovođenja ovakve vrste plana, doprinela je tome da se oni rade u najvećem broju slučajeva (Šećerov, Filipović, 2010).

Predmet istraživanja rada su planovi generalne regulacije i izmene i dopune planova, koji su prema Zakonu iz 2009. godine donošeni za naseljeno mesto - sedište opštine. Istraživanjem i analizom, nisu obuhvaćeni PGR-ovi drugih naseljenih mesta u opštini i PGR-ovi predviđeni generalnim urbanističkim planom za delove građevinskog područja grada. Prostorni okvir istraživanja predstavlja Republika Srbija, odnosno 119 sedišta opština, bez područja AP Kosova i Metohije<sup>6</sup>. Vremenski okvir istraživanja se odnosi na period nakon usvajanja Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine. Hipoteza rada zagovara da je neodrživa praksa urbanističkog planiranja u Srbiji uslovljena novonastalim tržišnim uslovima, pa se samim tim PGR-ovi često menjaju i dopunjuju. Rad nastoji da ispita učestalost vršenja izmena i dopuna PGR-ova na teritoriji Srbije. Cilj rada je preispitivanje mogućih načina prilagođavanja urbanističkog planiranja stalnim ekonomskim, tehnološkim i društvenim promenama, takođe, pored pozitivnih, ukazano je i na negativne strane do kojih ovakav pristup može dovesti.

## **METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

U skladu sa postavljenom hipotezom, ciljem i predmetom rada, izvršena je analiza učestalosti vršenja izmena i dopuna planova generalne regulacije. Analiza je izvršena na osnovu uvida u dostupne podatke na zvaničnim internet prezentacijama lokalnih samouprava. Pregledani su lokalni informacioni sistemi planskih dokumenata, kao i centralni registar planskih dokumenata. Takođe, korišćeni su podaci sa Portala javnih nabavki, gde su istraženi aktuelni postupci javnih nabavki za izradu izmena i dopuna PGR-ova.

## **REZULTATI ISTRAŽIVANJA – IZMENE I DOPUNE PGR-OVA NA TERITORIJI REPUBLIKE SRBIJE**

Već u prvim godinama implementacije većine PGR-ova, organi lokalne samouprave uočili su određene nedostatke. Planska rešenja su se pokazala kao nerealna, pravila građenja kao rigidna, pa su postala ograničavajući faktori za funkcionisanje i oblikovanje područja PGR-a. Usvojeni planovi nisu stvorili uslove za podsticaj nove izgradnje i razvoj naselja. Iz ovoga je proistekla potreba za pokretanjem postupka izmena i dopuna planova radi otklanjanja uočenih nedostataka u primeni, i to kroz: preispitivanje sprovodivosti planskih rešenja, sagledavanje realnih mogućnosti za realizaciju, usklađivanje istih sa aktuelnim potrebama i zahtevima korisnika prostora i izvedenim stanjem po prethodnim planskim dokumentima.

Lokalne uprave i odeljenja nadležna za poslove urbanističkog planiranja na teritoriji Republike Srbije, po prethodno pribavljenom mišljenju opštinskih komisija za planove, pokrenule su inicijativu za 55 (46.22%) izmena i dopuna PGR-ova od ukupno 119 izrađenih planova. Detaljnom analizom broja i učestalosti izmena i dopuna PGR-ova, ustanovljeno je da je u 26 (21.85%) opština izvršena jedna izmena i dopuna PGR-a, dok je u 21 (17.65%)

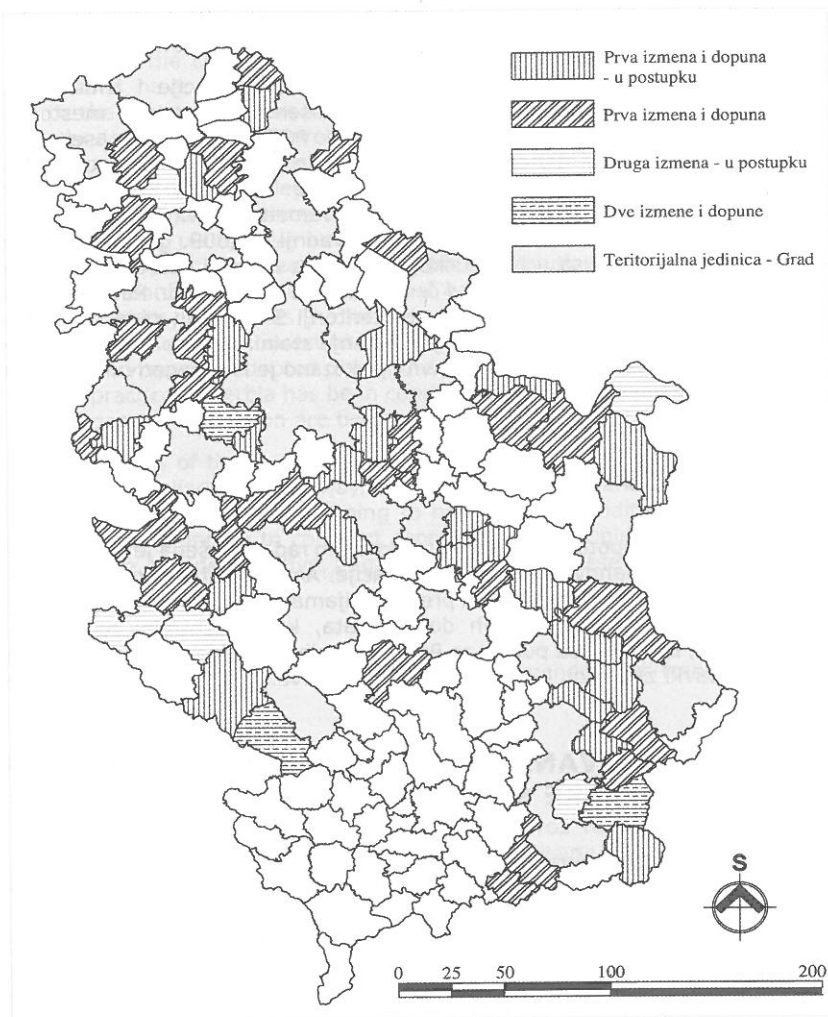
<sup>6</sup> Područje AP Kosova i Metohije, nije obuhvaćeno analizom, usled nedostataka adekvatnih podataka.



## **Neodrživost prakse urbanističkog planiranja u Srbiji – primer izmena i dopuna planova generalne regulacije**

opštini prva izmena i dopuna PGR-a u postupku. Takođe, u 3 opštine je izvršena i drugu izmenu i dopunu PGR-a, dok je u još 5 opština druga izmena i dopuna u postupku.

*Karta broj 1. Prostorni prikaz izmena i dopuna planova generalne regulacije*



**Napomena:** Na karti su prikazane teritorije opština čije je naseljeno mesto kao sedište pretrpelo izmene i dopune PGR-a ili su izmene i dopune u postupku.

## **Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja, Trebinje, 2018.**

Tabela broj 1. Brojčani i procentualni prikaz izmena i dopuna planova generalne regulacije na teritoriji RS

Izmena i dopuna	Broj PGR-a	%
Prva izmena i dopuna – u postupku	21	17.65%
Prva izmena i dopuna	26	21.85%
Druga izmena i dopuna – u postupku	5	4.2
Druga izmena i dopuna	3	2.52
<b>Ukupno izmena i dopuna</b>	<b>55</b>	<b>46.22</b>
Ukupno broj PGR-a uključenih u istraživanje	119	100

Prikazani rezultati potvrđuju postavljenu hipotezu rada da se planovi generalne regulacije usled novonastalih tržišnih uslova često menjaju i dopunjuju, te je postojeća praksa urbanističkog planiranja teško održiva u ovakvim okolnostima. Podatak da skoro polovina usvojenih PGR-ova na teritoriji Republike Srbije, nije sprovodiva, odnosno da je potrebna izmena i dopuna, ukazuje da je u ovim dokumentima došlo do određenih propusta i nedostataka, koji su onemogućili dugoročniji razvoj naselja.

### **MOGUĆI UZROCI IZMENA I DOPUNA PLANOVA GENERALNE REGULACIJE**

Razlozi za česte izmene i dopune su brojni. Postoje uslovi koji su teško predvidivi u postupku izrade osnovnog plana, te se takve izmene i dopune mogu smatrati redovnim i relativno opravdanim. Tu se mogu svrstati:

- Izmene i dopune usled potrebe usklađivanja PGR-a sa donetim novim planskim dokumentima višeg hijerarhijskog nivoa ili zakonskim propisima.
- Izmene i dopune prouzrokovane elementarnim nepogodama (npr. katastrofalnim poplavama 2014. godine), odnosno, kao neophodnost za stvaranje planskog osnova za intervencije i sanaciju posledica.
- Izmene i dopune pokrenute radi stvaranja planskog osnova za legalizaciju i ozakonjenje objekata na području naselja, u skladu sa Zakonom o ozakonjenju objekata (2015).

Analizom projektnih zadataka za izradu izmena i dopuna PGR-ova uočeno je da su navedeni razlozi bili povod za izradu svega nekoliko izmena i dopuna. Najčešći povod za izradu izmena i dopuna su: uočene greške i nedostaci (u delu namene, regulacije i nivelacije, pravilima građenja, načinu sprovođenja) i ograničavajući faktori za funkcionisanje, oblikovanje, i podsticanje nove izgradnje i razvoja područja PGR-a. Propusti i greške u urbanističkom planiranju, manifestovane kroz prikazanu analizu učestalosti izmena i dopuna PGR-ova, posledica su neadekvatnog prilagođavanja (i neadekvatnih odgovora struke) novim tržišnim uslovima i promenljivim interesima.

U današnjoj praksi u Srbiji plan se često doživljava samo kao zakonska obaveza (zadovoljavanje elementarnih legislativnih okvira i poštovanje rokova propisanih Zakonom) ili prilika da se verifikuju započete ili planirane investicije koje neretko imaju kratkoročne efekte ili sveden interes u odnosu na korist celokupne društvene zajednice (Šećerov, Filipović, 2010). Planski dokumenti se često izrađuju ili menjaju na osnovu inicijative privatnih investitora, koji imaju snažan uticaj na planska rešenja, pa planovi neretko predstavljaju

## **Neodrživost prakse urbanističkog planiranja u Srbiji – primer izmena i dopuna planova generalne regulacije**

---

dokumente zaštite privatnog (interes pojedinca), a ne javnog interesa. Težnja da se ubrzaju procesi izdavanja lokacijskih uslova i dobijanja građevinske dozvole, zahtevali su kraće rokove izrade i efikasnije donošenje planskih dokumenata. Usled ubrzanog postupka izrade planova, dešava se da se planska rešenja definišu bez detaljne analize i ocene zatečenog stanja, preispitivanja u odnosu na postavljene ciljeve i nesagledavajući prostor integralno. Kraći rok izrade i ubrzani postupak donošenja planova, dovodi do određenih propusta, pa planovi umesto da budu razvojni, postaju ograničavajući faktor za podsticanje nove izgradnje, funkcionisanje i razvoj naselja.

U praksi urbanističkog planiranja, usled kratkog roka izrade planova, često izostaje:

- adekvatna priprema naručioca za izradu PGR-a, koja se ogleda u nepripremljenosti osnovnih setova podataka i podloga koji su neophodni za početak izrade plana. Izrada plana na neažurnim podlogama podrazumeva greške i propuste,
- adekvatne informacije od strane naručioca usled nepostojanja jasnih opredeljenja i strateških ciljeva na višim nivoima. Politizacija društva i lokalnih organa prouzrokovala je da lokalne samouprave nemaju dovoljno kapaciteta za adekvatno učešće u izradi i koordiniranju izradom planskih dokumenata, kao i za kasnije stručno tumačenje i sprovođenje plana,
- saradnja naručioca i obrađivača, odnosno korelacija između najznačajnijih aktera urbanističkog planiranja,
- značajnija participacija građana i drugih organa i organizacija u pripremanju, donošenju i ostvarivanju planskih odluka; Participacija je na nivou formalnosti, uglavnom da bi se ispoštovao zakonski minimum,
- precizno sagledavanje problema, potreba i zahteva potencijalnih investitora, nosilaca lokalnog razvoja i vlasnika zemljišta i upoznavanje sa prostorom naselja i njegovim stanovništvom kroz neformalne oblike participacije; Problemi se ne sagledavaju kroz transparentan postupak i učešće svih ključnih aktera razvoja i korisnika prostora, pa plan ne predstavlja rezultat demokratičnosti. Izostankom participacije, propušta se prilika da se obrađivači upoznaju sa lokalnim potrebama, mogućnostima i lokalnim uslovljenostima, iz kojih bi proizašli realni i lokalno utemeljeniji ciljevi, koncepcije i planska rešenja,
- detaljna analiza i ocena zatečenog stanja na planskom području od strane obrađivača, na osnovu koje bi se definisala povoljnija i realnija rešenja za sprovođenje plana i adekvatne lokacije, pre svega javne namene (planska rešenja koja su rezultat analize i potrebe a ne insinucija),
- integralni pristup u planiranju, preispitivanje planskih rešenja u odnosu na postavljene ciljeve, varijantna rešenja i scenariji mogućih razvoja,
- precizna planska rešenja i jasne mere i instrumenti za sprovođenje.

Posmatrajući kroz broj izmena i dopuna PGR-ova vršenih nakon 2009. godine, može se konstatovati da se efikasnost izrade planskih dokumenata nije poboljšala, uzimajući u obzir vreme potrebno za proceduru vršenja izmena i dopuna. Iako su osnovni planovi izrađeni u kraćem vremenskom periodu, procedura izmene i dopune istih zahtevala je dodatni vremenski rok.

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine je, svesno ili nesvesno, fokus prostornog plana jedinice lokalne samouprave pomerio daleko više u smeru urbanističke

regulacije prostora, pa strateška dimenzija prostornih planova legitimno/legalno ostaje u drugom planu u odnosu na jasne propozicije direktnog izvođenja kratkoročnih akcija (Šečerov, Filipović, 2010). Kako nije povučena jasna granica između strateških i regulacionih planova, prostorni planovi opština, kao strateški razvojni dokumenti, sadrže elemente regulacionih planova, dok se beleže slučajevi da regulacioni planovi izostavljaju pojedine regulacione elemente (Miličević, Ristić, Marjanović, 2017). Prostornim planovima, koji bi trebalo da imaju pretežno stratešku dimenziju, koja omogućuje nesmetani razvoj, dalje investicije i predstavlja osnov za izradu detaljnijih, regulacionih planova (Šečerov, Filipović, 2010), formulišu se suviše rigidna pravila uređenja i građenja, pa ovi planovi pored strateške dimenzije poprimaju tehničko-regulatornu dimenziju. Sa druge strane, regulacioni planovi, kao planovi nižeg hijerarhijskog reda, moraju biti usklađeni sa planom višeg reda (prostornim planom opštine). To dovodi da se suviše rigidno firmulisana pravila građenja prenose u regulacione planove i tako značajno ograničavaju spektar mogućnosti oblikovanja i izgradnje, usled neprilagođenosti prostornom i društvenom kontekstu (Miličević et al., 2017). Pored toga planovi često podrazumevaju dug period važenja, što ih uz rigidno definisana pravila građenja, krutost rešenja i precizno određene lokacije za površine javne i ostale namene, čini strogim i ograničavajućim. Sadržaji koji su tržišno orijentisani i promenljivog interesa, često se precizno navode i lociraju, pa je preterana isplaniranost prostora i krutost rešenja, često ograničavajući i usporavajući faktor razvoja? (Šečerov, Filipović, 2010).

Mora se uzeti u obzir da plan, nakon što se usvoji, predstavlja apsolutno i nedvosmisleno rešenje, a naknadne akcije su u potpunosti određene, što čini budućnost zatvorenom (Faludi, 2000). Kako sprovodivost plana pored kapaciteta i efikasnosti lokalnih organa, zavisi i od kvaliteta planskog dokumenta, propusti u njegovoj stručnoj pripremi za sprovođenje, umanjuju njegovu upotrebnu vrednost. U praksi, urbanističko planiranje se uglavnom zasniva na planu namene površina i pravilima građenja, odnosno ispunjavanju minimalnih zakonskih normi kako bi plan bio sprovodiv (Miličević et al., 2017). Često se insistira na pravilima uređenja i građenja kao jedinog implementacionog mehanizma (Šečerov, Filipović, 2010) i izostaju osnovna pravila i jasne propozicije za sprovođenje, što dovodi do nejasnih uloga i obaveza aktera u prostoru. Stiče se utisak da lokalni organi, kao nosioci izrade plana, više pažnje posvećuju postojanju pravila, kao zakonskoj obavezi, nego kao instrumentu za regulisanje prostornog razvoja i urbanog rasta i razvoja naselja. Zaboravlja se da pravila građenja ne utvrđuju samo prava i obaveze investitora buduće izgradnje, već svim korisnicima prostora obezbeđuju optimalne uslove za život (Ninković, Manić, Maruna, 2015).

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Analizirajući učestalost izrade izmena i dopuna planova generalne regulacije nakon 2009. godine i najčešće povode za pokretanje pomenutog postupka, stiče se utisak da se planeri nisu prilagodili aktuelnom trenutku. Proces i praksa urbanističkog planiranja u Srbiji nisu prilagođeni društvenom kontekstu kao ni dinamici života koja se vezuje za slobodno tržište. Usled nemogućnosti predviđanja dinamike razvojnih procesa, pokazalo se da ovakav PGR nije održiv na duži vremenski period. Promene u prostoru su se dešavale veoma brzo, pa je već u prvim godinama nakon usvajanja plana došlo do potrebe za njegovom izmenom i dopunom. Osnovni razlozi koji su navedeni za takvo stanje su brzina izrade planova, usled

<sup>7</sup> Radne zone kao prostori za tržišno orijentisane sadržaje, precizno se lokaciono određuju sa krutim pravilima uređenja i građenja. Trend formiranja velikih radnih zona, namenjenih proizvodnim pogonima, bez prethodne provere opravdanosti, realne potrebe i mogućnosti za realizaciju istih (mogućnosti investitora), prisutan je u većina slučajeva. Ovakav pristup u poziciji u kojoj trenutno nisu poznati konkretni sadržaji koji će se realizovati na datom prostoru, onemogućava, polifunkcionalnu strukturu i realizaciju komplemnarnih sadržaja. Time plan postaje zatvoren za slobodno tržište, bez fleksibilne pozicije koja je u skladu sa vremenskim promenama.

## **Neodrživost prakse urbanističkog planiranja u Srbiji – primer izmena i dopuna planova generalne regulacije**

čega dolazi do propusta kao što su: neadekvatna participacija, planska neprilagođenost tržištu, odnosno nefleksibilnost namena i drugih pravila koja usled promena u prostoru postaju ograničavajući faktor razvoju.

Nepovoljne okolnosti, u smislu ograničenja koja postavljaju postojeći pravni i institucionalni okvir, potrebno je konstantno verifikovati i podsticati stručnjake na razmenu iskustava. Kritičko mišljenje i formulacija stavova struke bi, u trenutku kada se za to steknu uslovi, mogli da ponude spremna rešenja za unapređenje postojećih procedura u planiranju, projektovanju i izgradnji naselja (Ninković et al., 2015).

U cilju mogućeg prilagođavanja prakse urbanističkog planiranja novim tržišnim uslovima i artikulisanja adekvatnog odgovora na stalne ekonomske, tehnološke i društvene promene, koje bi urbanističko planiranje učinile održivijim, potrebno je:

- Postići visoku formalnu uz obaveznu neformalnu participaciju kroz otvoreni dijalog i uz aktivne konsultacije različitih aktera (vlasti, planera, javnosti i dr.). Stimulisati javnost, za aktivno učešće u pripremanju, izradi i realizaciji planova, kako bi od pasivnih aktera koji iščekuju promene posatali sa planerima kreatori planskih rešenja. Koristiti nove informacione tehnologije, koje omogućavaju učešće javnosti i izvan radnog vremena,
- Umesto postavljanja velikog broja, često nerealnih ciljeva, koncepcija i planskih rešenja, bez prethodne evaluacije, predvideti iste, tako da se zasnivaju na scenarijima i da su u skladu sa lokalnim mogućnostima. Pažljivo vrednovati pozitivne i negativne konsekvence svih razvojnih opcija. Težiti realnosti, tako što će se definisati planska rešenja, koja su ostvariva u planskom horzontu i planski prioriteta, koji se mogu realizovati u prvim godinama implementacije plana,
- Umesto determinisanog plana, izraditi fleksibilnije planove i pravila<sup>8</sup>, koji će omogućiti prilagođavanje planskih rešenja i pravila, promenjenim uslovima u budućnosti. Neophodno je težiti fleksibilnosti i otvorenosti plana ka svim interesima u planskom području, i na taj način postaviti osnovu za dinamični pristup i razvoj. Fleksibilnost i otvorenost plana, omogućiti za površine/sadržaje koji su tržišno orijentisani (proizvodnja, stanovanje, poslovanje i trgovina) i imaju promenljivu vrstu interesa. Dovoljna fleksibilnost pravila omogućuje nesmetani razvoj, dalje investicije i ostavlja šire mogućnosti za izradu detaljnijih planova i projekata, ujedno daje i jasne propozicije uređenja i izgradnje,
- Precizno i nedvosmisleno definisati lokacije i pravila, za površine/objekte javne namene (javnog interesa), kako bi se zaštitio javni interes u planskom dokumentu,
- Predočiti jasne načine (aktivnosti, mere i instrumente) i definisati jasne uloge i obaveze svih učesnika, kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi i realizovala planska rešenja,
- Da se planiranje ne završava nakon usvajanja, planiranje je process i verifikuje se kroz stalnu koordinaciju, proveravanje i praćenje realizacije plana uz pravovremeno preusmeravanje razvojnih tokova, kako bi se fleksibilni i otvoreni plan sproveo do kraja, a dinamični pristup u planiranju zaživeo. Neophodno je redovno revidiranje i ažuriranje planova.

8 Prostorni planovi, treba da predstavljaju strateški okvir, sa smernicama za uređenje i građenje, koje su podležne daljem preciziranju i preispitivanju u urbanističkim planovima u skladu sa lokalnim uslovljenostima i konkretnim zahtevima. Propisana pravila bi trebalo da omogućе nesmetani razvoj, investicije i mogućnost oblikovanja i izgradnje. Tako definisana pravila ostavljaju mogućnost da se dopune u planskim dokumentima nižeg reda, usled provere specifičnosti i uslovljenosti konkretnih lokacija, odnosno više su usmeravajuća nego ograničavajuća.



Sa jedne strane restriktivnost i rigidnost pravila ograničava spektar mogućnosti i postaje ograničenje u daljem razvoju, dok fleksibilnost nekih pravila na drugoj strani i otvorenost plana ka svim interesima u planskom području, može dovesti do degradacije prostora i ugrožavanja javnog i privatnog interesa. Umesto da predstavljaju osnov za dinamični pristup i razvoj, otvoreni planski dokumenti, sa fleksibilnim pravilima, mogu otvoriti vrata narušavanju prostora i predimenzionisanom izgradnji. Zato je za izradu i sprovođenje planskih dokumenata potrebna/o:

- Ekspertska inicijativa za visoku participaciju u izradi i sprovođenju plana,
- Prevaga tehničkih i savremenih pristupa i aspekata a naročito složenih postupaka evaluacije, metoda scenarija i GIS alata,
- Uvažavanje pristupa „odozgo-naniže“ prilikom usklađivanja nacionalnih i regionalnih strateških projekata i pristupa „odozdo-naviše“ kod uvažavanja potreba konkretne lokalne zajednice i prostora,
- Dobra uprava, institucionalni i stručni kapaciteti sprovodioca planova, uz stalnu edukaciju nosilaca vlasti,
- Stalna koordinaciju, proveravanje i praćenje realizacije plana.

## **LITERATURA**

**Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15:4, pp. 299-318.**

Miličević, M., Ristić, D., & Marjanović, M. (2017). Dynamic approach: a solution for planning in Western Balkans. 11th AESOP Young Academics Conference 2017: Planning and Entrepreneurship. Munich, Germany.

**Ninković, A., Manić, B. & Maruna, M. (2015). Savremena arhitektonska praksa - institucionalni okvir i pravila građenja. *Arhitektura i urbanizam*, (40), 66-69.**

**Šećerov, V., Filipović, D. (2010). Iskustva i problem u implementaciji prostornih planova opština. *Glasnik Srpskog geografskog društva*, sveska XC, br. 1, 197-206.**

**Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl.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 i 145/14)**

**Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009)**

**Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl.glasnik RS", br.47/2003)**

**Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br.129/2007 i 18/2016)**

**Portal javnih nabavki. Preuzeto 28.02.20182. sa: [portal.ujn.gov.rs/](http://portal.ujn.gov.rs/)**

**Republički geodetski zavod (2016) - Centralni registar planskih dokumenata. Preuzeto 26.02.2018. sa: <http://www.crp.gov.rs/mapserver2015/cityGis/>**

**Lokalni informacioni sistemi planskih dokumenata.**

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 (7 ; 2018 ; Требиње)

Zbornik radova / Sedmi naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem  
Lokalna самоуправа u planiranju i uređenju prostora i naselja, Trebinje,  
april 2018. ; organizuju Asocijacija prostornih planera Srbije ... [et al.]  
; urednici Dejan Filipović, Danica Šantić, Miroslav Marić. - Beograd :  
Asocijacija prostornih planera Srbije : Univerzitet, Geografski fakultet,  
2018 (Niš : Grafika Galeb). - 719 str. : ilustr. ; 25 cm

"Prikazani radovi učesnika sa Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu  
deo su rezultata istraživanja na naučno-istraživačkim projektima pod  
brojevima 173038, 176008, 176017, 179035, 43007, 47006, 37010 ..." -->  
kolofon. - Tiraž 300. - Str. 11: Uvodna reč / uredništvo. - Napomene i  
bibliografske reference uz radove. - Bibliografija uz svaki rad. -  
Abstracts.

ISBN 978-86-6283-061-6 (GF)

а) Просторно планирање - Зборници б) Урбанистичко планирање -  
Зборници с) Локална самоуправа - Зборници  
COBISS.SR-ID 261349388

# 7

## LOKALNA SAMOUPRAVA U PLANIRANJU I UREĐENJU PROSTORA I NASELJA

ORGANIZATORI SKUPA



Asocijacija prostornih planera Srbije



Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet



Grad Trebinje

 **INOVA**