

Predgovor

Pravni sistem SR Srbije obogaćen je novim Zakonom o planiranju i uređenju prostora koji je nov po konceptu, što je logična posledica okolnosti da je donet posle novog Ustava SR Srbije.

Koncept Zakona opredeljen je Ustavom SR Srbije. Republika je ovlašćena da uređuje sistem prostornog i urbanističkog planiranja (t. 3. stava 2. člana 281. Ustava), a pravo je i dužnost opštine da »u skladu sa načelima ut-

vrđenim zakonom: usmerava, utvrđuje i sprovodi izgradnju i uređenje gradova, naselja, područja sa posebnom namenom i drugog prostora i za tu svrhu donosi urbanističke i druge prostorne planove i programe ...» (alinija 7. stava 2. člana 256. Ustava).

Zakon o planiranju i uređenju prostora značajan je sistemski zakon. Po svom sadržaju znatno se razlikuje od zakona koji je važio do sada. Doduše, ne može se reći da je Zakon o urbanističkom i regionalnom planiranju donet 1961. godine i noveliran 1965. godine bio rđav. Naprotiv, mnoga dosadašnja ostvarenja u urbanističkom planiranju, pa i prvi koraci u kompleksnom planiranju prostora zasnovani su na tom »preživlom« zakon. Međutim, ranije utvrđeni pravni okviri ne mogu da zadovolje napredniju misao, nove pristupe a posebno nov koncept integralnog planiranja prostora, uključiv i mere za njegovo uređenje. Iz novog Zakona proizilazi da bi planiranje, samo za sebe, ostalo doktrinarni posao ako ne bi bilo praćeno merama za uređenje prostora, odnosno za sprovođenje planova.

Nekad se gradilo samo po volji i zamisli investitora i projektanta objekta. Postepeno je projektant uzimao u obzir sve više i neposrednu okolinu. U prošlom veku počelo se sa planskom izgradnjom gradova, sa donošenjem urbanističkih planova gradskih naselja, da bi takvo planiranje postalo obaveza već u prvim dekadama ovog veka za sva naselja u zemljama koje su krenule brže u industrijski razvoj. Poslednjih dekada razvijeni svet uvideo je da planiranje izgradnje gradova i gradskih naselja nije dovoljno, već da treba pristupiti planiranju celokupnog prostora. Prevladalo je opšte saznanje da prostora nema na pretek, da prostor treba racionalno koristiti i da on nije dobro koje može biti korišćeno samo za

zadovoljavanje parcijalnih interesa pojedinaca ili grupa.

Saznanje da treba racionalno koristiti prostor evoluiralo je i dalje. Zaštita čovekove sredine postala je najpre naučna, danas i sveopšta preokupacija. Čitavo društvo se organizuje, diskutuje i odlučuje o zaštiti čovekove sredine, uvek nezadovoljno postignutim. Razvoj tehnike i tehnologije, eksplozivno širenje gradova, zagađivanje reka i podzemlja, smanjivanje zelenih površina uz zagađivanje vazduha prete da unište čoveka koji sve to stvara radi unapređenja svojih životnih uslova. Prirodna sredina upozorava da ona nije neiscrpní izvor i traži sve veća ulaganja da se ne poremeti biološka i ekološka ravnoteža. Zagađivanje čovekove sredine kao da ide po geometrijskoj progresiji, dok društvene akcije zaštite uspo-reno prate takve pojave.

Zakon o planiranju i uređenju prostora donet je u povoljnoj klimi: kada se razvija pokret za zaštitu čovekove sredine. Društveno-političke prilike su bile povoljne pa je i Zakon mogao da relativno smelo postavi velike zadatke, permanentne i neodložne. Zakonodavac je, naime, pošao od pretpostavke da je planiranje i uređenje prostora prva i najznačajnija mera u sklopu akcija za zaštitu čovekove sredine. Ozakonjena je ideja da se u prirodi, u prostoru, ništa ne sme menjati bez prethodno usvojenog plana, a samo izuzetno se može nešto činiti u prostoru za koga se prethodno društvo izjasni da tamo plan nije potreban. Cilj je Zakona da se planiranjem i uređenjem prostora dobije »racionalna organizacija prostora i mreže naselja i usmerava izgradnja naselja i širih prostornih celina«, odnosno da se zabrani izgradnja na nekim prostornim celinama. Opšti je zadatak svih koji plani-

raju i uređuju prostor da vode »računa o očuvanju, unapređenju i zaštiti prirodnih i stvorenih vrednosti životne sredine«. Kao što i sam pojam planiranja kaže, Zakon upućuje na budućnost: upozorava sadašnje graditelje i korisnike prostora da vode računa o svojoj sutrašnjici, a i o budućim pokoljenjima.

Zadaci koje postavlja Zakon nisu laki. Već i posao na pripremi i donošenju planova Republike, regiona, širih celina i opština kao i mnogobrojnih urbanističkih planova traži vreme i sredstva. Još više sredstava i razumevanja tražiće realizacija planova, koji neće biti uvek u skladu sa interesima pojedinih organizacija udruženog rada, građana pa i društveno-političkih, mesnih i drugih samoupravnih zajednica.

Planiranje i uređenje prostora nije isključiva aktivnost stručnih službi i organa vlasti. Naprotiv, to je opšta društvena aktivnost kojoj stručne službe i nauka treba da pruže sigurnu podlogu za odlučivanje i postupanje. Možda o tome najsazetije govori Rezolucija X kongresa SK Jugoslavije:

»Prostorni razmeštaj proizvodnih snaga, prostorno planiranje i politika urbanizacije, kao integralan deo procesa društvene reprodukcije, ima veliki značaj za efikasnost budućeg razvoja. Pri realizaciji razvojne politike treba izbeći preteranu koncentraciju stanovništva u velikim gradovima, koja izaziva nepotrebne društvene troškove.

Veći troškovi reprodukcije gradskih fondova i veći troškovi života u velikim gradovima traže da u strukturi gradske privrede znatnije učestvuju visokoproduktivne grane i da se stimuliše intenzivniji razvoj tercijarnih delatnosti.

U programima i planovima privrednog razvoja i u prostornom planiranju treba razraditi odgovarajuće mere i obezbediti sredstva za očuvanje i razvoj prirodom i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine. U okviru tih programa i planova treba razraditi i odgovarajuća pitanja koja se tiču opštenarodne odbrane.«

Ovako sažetom konceptu prostornog aspekta društvenog razvoja nije potreban komentar. Opravdano se veliki naglasak daje gradskim strukturama s obzirom da i dalje predstoji migracija na pravcu selo-grad. Međutim, upravo takav pristup ukazuje na izuzetan značaj ruralnih područja. Neka nam bude dozvoljeno da o tome citiramo deo Rezolucije VII kongresa o zadacima komunista Srbije u razvoju samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa u poljoprivredi i na selu. Jedan pasus t. 18. glasi: »Izradom prostornih planova opština i urbanističkih planova sela, kao i njihovim sprovođenjem, treba obezbediti plansku i dugoročnu izgradnju proizvodnih, stambenih, društvenih i infrastrukturnih objekata na selu, sa opštim ciljem približavanja uslova života u selu uslovima koji se obezbeđuju u gradu.«

* * *

Nov po konceptu, stvaralački po intenciji ovaj zakon nije uvek precizan i jasan. Komentatori su se trudili da objasne i obrazlože brojne pojmove i zamisli, ali su ostavili dovoljno prostora da se Zakon tumači kroz praksu, kreativno u duhu sa vremenom u kome živimo. Samoupravna praksa daće i ovde odgovore na mnoga pitanja, otvarajući pri tome nova. Zakon želi da razvije prostorno planiranje, a ono će povratno podsticati na nove aktivnosti. U svakom slučaju, Zakon će biti koristan do-

prinos i društveno-ekonomskom planiranju, mada bi bilo bolje da je pre ovog zakona zaživio celovit sistem društvenog planiranja. Kad to već nije slučaj, neka budući zakon o društvenom planiranju kritički oceni rešenja iz Zakona o planiranju i uređenju prostora. Ako bude trebalo odredbe će zakonodavac uskladiti, jer to je konačno cilj svakog planiranja. Ideja će ipak ostati: prostora nema na pretek, njega treba racionalno koristiti kao dobro od opšteg interesa.

Budući da je u međuvremenu donet i Zakon o katastru vodova i podzemnih objekata, u prilogu donosimo i ovaj zakon.

Beograd, septembar 1974. godine

Mr Božidar Popović