

Снежана Арсић
адвокат, Пожаревац

Инвеститор и просторно планирање

Резиме

Објекти анализе су различити концепти просторног планирања и развојих процеса. Аутор сматра да и поред просторног планирања, процеси на тржишту задржавају велики утицај на то како се земља користи и развија. Међутим, ти процеси су далеко од пожељног и недовољно успешни да обезбеде извор ефикасног коришћења земље и имовине. Просторно планирање ствара боља решења и резултате. Природа власништва на земљишту је иакође врло важна. Нови законски акти у Србији које очекујемо, морају процењивати и корисности постојећа искуства и примере, праксу планирања и истраживања, која води примени планских аката у тржишној економији.

Кључне речи: просторно планирање, развојни процес, земљиште, имовина, примена, закон

Предмет овог разматрања је инициран насловом: Право и заштита инвеститора. Активност инвеститора у конкретном окружењу произилази из његове одлуке о томе да ли је подручје у које се може инвестирати повољно у смислу постојања конкретних, јасних и релативно трајних-сигурних параметара који гарантују заштиту улагања сваког инвеститора, без обзира на обим и висину улагања.

У области грађења, као "процеса реализације пројекта или дела пројекта", за сваког инвеститора је посебно значајно питање постојања сасвим јасних параметара који дефинишу шта је где могуће изградити, који су рокови прибављања одобрења и окончања комплетне процедуре пред свим надлежним органима, а која

процедура се у завршној фази своди на обезбеђење потребне документације о праву својине на новоизграђеном објекту, што је крајњи циљ инвеститора и почетни услов сигурног правног промета.

Да би се уопште могло говорити о параметрима који условљавају право градње, морају се најпре имати у виду оне активности које су предуслов за стварање јасних оквира из којих произилазе конкретна права на конкретној локацији, а то су плански акти које доносе надлежни органи, након спровођења комплексне и прецизно законом уређене процедуре. Због тога је изузетно значајно познавати правила просторног планирања, а што је и тема овог разматрања. При том ће се овде говорити о планирању кроз традицију и праксу других, европских држава, са савсим кратким освртом на тренутно стање у нашем земљи, јер се након доношења новог Устава Републике Србије у нашој земљи с великим нестрпљењем тек очекује и неопходна је обимна законодавна активност и у овој области, као и у области имовинско-праних односа.

1. Опште карактеристике просторног планирања

Висок ниво интегрисаности привредних и друштвених система европских земаља резултирао је и просторним уједињењем, чиме је наметнута, као природна, потреба за јединственим приступом у планирању и развоју простора у Европи. Преовладао је став да се простор европских земаља мора третирати јединствено и свеобухватно, а простору који представља окружење дата је комплементарна улога у остваривању глобалних циљева општег напретка. Просторном планирању призната је улога у процесу европске кохезије, а главни разлози за то су:

- признавање утицаја који може имати просторни развој унутар земаља чланица или региона на суседе и обрнуто,
- потреба за максимирањем економских потенцијала европског тржишта, са циљем минимизације инфраструктурних разлика и недоследности у просторно-развојним матрицама,
- потреба за координацијом јавних инвестиција, укључујући и структурне фондове,
- оптимално коришћење шанси да земље чланице сарађују на трансграничним и транснационалним планерским проблемима од зајеничког интереса,
- признавање улоге коју просторно планирање може одиграти и промовисању одрживог развоја целокупног простора и обезбеђења да је економски раст уравнотежен у односу на потребу заштите животне средине,

Ипак, упркос свесности о разлозима и неопходности кохезије и договорима о повећаној сарадњи у просторном планирању, присутне су значајне разлике широм Европе у политикама и спровођењу просторног планирања и то не само међу државама, већ разлике постоје и међу региоима у границама истих земаља, а зависно од њиховог унутршњег уређења. Процеси интеграције су отворени у правцу хармоничних приступа, али уз уважавање свих специфичности појединих региона

и сходно томе, дефинисању развојних политика које теже напретку. Ово су закључци до којих се долази анализом прокламованог. Пракса захтева посебну анализу.

2. Значење "просторног планирања" и терминологија

Везано за појам "просторног планирања" у Европи се користе многи термини да би се описале поједине комбинације активности, а које су блиско везане за идеју просторног планирања. Постоји тежња да се прецизније дефинише значење тих термина у свакој земљи, а не да се сугерише да они значе исто. Такви термини представљају значење, специфично за сваку засебну земљу или регион где се користе и не могу се директно пренести из једне ситуације у другу. Ово важи чак и у случају када се користе исти термини на истом језику, али у различитим земљама. Њихова употреба и значење ће морати да се развијају кроз време, одговарајући на посебне легалне, социоекономске, политичке и културне субјекте дате земље или региона.

На пример, у француској је појам "aménagement du territoire" нераскидиво везан за административну политичку традицију те земље. Бави се регионалним економским планирањем простора, на најширој равни. Исти термини се користе и у Белгији и Луксембургу, али са различитим значењем. Холандски "ruimtelijke ordening" је блиско везан за јединствену традицију управљања скромним земљишним ресурсима и има конотацију активности главног јавног сектора у развојном процесу, који је био норма у Холандији. У Великој Британији се појам "town and country planning" односи на систем регулације намене земљишта и развојних активности, како јавних, тако и приватних актера. Употреба било ког од ових термина у описивању система у различитим земљама, употребљавајући их као еквивалентне термине или користећи буквалне преводе, само би довело до даљих двосмислености.

Од стране европске комисије усвојен је термин "просторно планирање". То је неутрални, генерички термин и не може се прецизно изједначити ни са једним системом за управљање просторним развојем у европским земљама.

Просторно планирање се односи на методе, широко коришћене у јавном сектору, да би се извршио утицај на будући размештај активности у простору, са циљем стварања рационалније територијалне организације, ради утицаја на процес промене намене земљишта и везама између њих, ради уравнотежења захтева за развојем са потребом заштите животне средине и постизања социјалних и економских циљева. Просторно планирање обухвата мере за координацију просторних утицаја других секторалних политика, да би се регулисала промена намене земљишта, као и да би се постигао равномернији размештај економског развоја између региона, који би иначе био претежно детерминисан тренутним тржишним снагама.

Просторно планирање обухвата елементе националног и транснационалног планирања, регионалне политике, регионално планирање и детаљно планирање намене земљишта.

Већина европских земаља је израдила прву планску легислацију у првој половини XX века, као одговор на повећане развојне притиске и из тог проистекле проблеме густе и неорганизоване изградње. Рано законодавство по питању планирања је блиско везано за реформе становања и здравства, предузимањем физичког побољшања услова живота у градовима.

Обим планирања се од тада значајно проширио, нарочито у непосредним послератним годинама, са тежњом да се укључи и координише јавни сектор инвестиција. Битне су разлике у ономе што конституише "систем". Ипак, главни фокус је усмерен на целину организације активности у простору. Постоји доследност у признавању значаја постављања оквира за политику и поцедуру у третирању измена у коришћењу земљишту и релацијама у односу на шире социјалне и економске циљеве.

3. Традиција и видови планирања

Комплексни фактори који су имали пресудан утицај на развој просторног планирања у свакој земљи су: историјски, економски, културни, географски, али и матрице намене земљишта, степен урбаног развоја и политичке и идеолошке аспирације. Појединачни видови планирања, који су резултат ових комплексних снага, дубоко су укорењени и дефинишу концепт просторног планирања за сваку државу. Они се најбоље могу дефинисати као традиција просторног планирања.

Међу различитим системима, уочава се коренита разлика између оних планских система који интегришу социјално и економско планирање са развојним политикама, и оних уско заинтересованих за контролу намене земљишта и изградње.

Известан број европских земаља испољава знатну формалну интеграцију социјалног, економског и инфраструктурног планирања, унутар оног, што је означено системом просторног планирања. Аустрија, Француска, Немачка, Финска и Холандија показују одлике интеграције, нарочито на стратешком нивоу. Друге земље као што су: Ирска, Португал и Велика Британија успостављају даље везе са интегрисанијим планским системом, иако са различитим степеном опсежности.

Генерално, може се рећи да су везе и преклапања између управљања наменом земљишта и других области политика, које су у вези са тим, све комплексније.

У вези са обимом и типом просторног планирања на националном и регионалном нивоу у европским државама постоје најзначајније разлике. Скоро сви системи имају сличан приступ локалном или општинском нивоу. Ипак, постоје значајне разлике и то како у сагледавању потребе за националним и регионалним просторним планирањем, тако и у примењеним приступима. Неке земље, као што су Данска и Холандија, поседују експлицитне планове на националном нивоу, док друге земље немају "национално планирање" са просторном димензијом. Назире

се померање ка повећању утицаја на регионалном нивоу било кроз федерални или регионализован систем управе. У Аустрији, Белгији, Немачкој, Италији и Шпанији значајан је утицај на регионалном нивоу, било кроз федерални или регионални систем управе. Неке земље су искусиле степен децентрализације до локалног, општинског нивоа. Најпре је важно да се уочи разлика између административне децентрализације у смислу продужене, локалне руке централне управе и локално изабраних одговорних органа; и друго, степен, до ког централна управа задржава одлучујући утицај, кроз супервизорске функције. Однос управних структура је, такође, врло битан.

Нормална је пракса у многим земљама да јавни сектор преузме водећу улогу у процесу имплементације, нарочито код комплексних и урбаних пројеката. Грчка, Шпанија и Велика Британија су нетипичне, у смислу да имају знатно нижи степен уплитања јавног сектора при имплементацији планова, већ се њихово планирање предузима са циљем промоције и регулације акција приватних инвеститора.

Зрелост или комплетност система просторног планирања се односи на низ фактора, укључујући:

- степен јавног прихватања потребе за планирањем и регулацијом;
- могућност ажурирања инструмената политике планирања;
- степен вертикалне интеграције и кооперације између административних нивоа;
- расположивост механизма ради обухватања многих релевантних интереса у плански процес и интеграције рада на различитим административним нивоима и у другим званичним организацијама.

Неке земље имају обухватну и ажурну планску покривености и/или способност да, унутар система, релативно брзо производе нове, потребне инструменте. У другима, плански оквири могу бити некомплетни. "Зрелост" система се делимично може демонстрирати степеном до ког задати циљеви одговарају стварном смеру развоја.

Треба уочити четири главне традиције просторног планирања.

Прво, постоји "регионално-привредни плански приступ". У овом случају просторно планирање има врло широко значење у односу на праћење обимних социјалних и економских циљева. Тамо где је овај приступ доминантан, централна управа неизбежно игра важну улогу у управљању развојним процесима широм земље. (Француска и Португал).

Друго, постоји опсежан "интегративни приступ" у просторном планирању који су Данци описали као "управљање (планским) оквиром". Просторно планирање се спроводи, у виду врло систематичне и формалне хијерархије планова од националног до локалног нивоа, који координишу активност јавног сектора, али се посебно усредсређују на просторну координацију. И Холандија се блиско везује за овај стил планирања. Та традиција захтева одговорне и софистициране планске институције и механизме и значајну политичку посвећеност планском процесу. Инвестирање јавног сектора у реализацију планских оквира је такође норма. Нор-

дијке земље прате ову традицију. Овде локалне власти имају доминантну улогу. У Аустрији и Немачкој се следи слична систематична структура и процес, али у тим системима " регионалне управе" играју важну улогу, нарочито у Аустрији.

Треће, постоји "традиција управљања наменом земљишта", где је планирање ближе повезано са ограниченим задатком контроле измене намене земљишта на стратешким и локалним нивоима. Велика Британија је главни пример ове традиције. Ирска и Белгија могу указати на сличну историју, иако се сад крећу ка опсежнијим приступима.

Четврто, постоји "традиција урбанизма", која је зачињена јаким архитектонским укусом и бригом за урбани дизајн, сценографију града и контролу изградње. Ово је била значајна карактеристика медитеранских земаља. У тим случајевима је регулација спроведена кроз круто дозирање и кодове. Постоји мноштво закона и регулација, али системи нису добро успостављени и не владају приоритетима, нити општом јавном подршком. Могуће је уочити промене у упави на свим нивоима, јер се чине знатни напори у успостављању чвршће планске контроле.

4. Контекст и принципи просторног планирања

Три фактора имају суштинску улогу у одређивању карактеристика система просторног планирања и то су:

- устав
- законски оквири
- структура управе и надлежности у погледу просторног планирања

Битне карактеристике просторног планирања су успостављене уставом дате земље, јер од овог најзначајнијег правног акта зависи структура управе и надлежности у односу на функције просторног планирања.

Устав гарантује и друга права, која могу да буду у конфликтном односу са циљевима и политикама планирања. У процесном смислу, устав гарантује, како подносиоцима захтева, тако и трећим лицима, право да користе правне лекове против конкретних планских решења.

Једна од важних улога устава огледа се у дефинисању нивоа (инстанци) органа управе у целини, а самим тим и надлежности у односу на питање просторног планирања. Свака земља поседује јединствену структуру управе. Земље се углавном могу са овог аспекта посматрати као федералне и унитарне. Неке земље нису федералне, али ипак имају јаке регионалне административне нивое, одређене уставом и законима. Унитарни системи додељују власт националној влади, али се она може извршавати кроз регионалне или провинцијске испоставе покривајући целу територију или може бити делегирана регионалној, провинцијској или локалној управи.

У унитарним земљама је опште правило да национална влада издаје правне акте по питању просторног планирања, које се онда примењују широм земље.

Федералним државама је заједничко да деле власт између националне владе и органа државе чланице. У федералним системима настају важне разлике међу земљама чланица, као последица аутономије "регионалног нивоа", али, опет ефекти варирају од земље до земље.

На локалном нивоу, власт има примарну надлежност у оквиру регулације контроле намене земљишта и израде детаљних планова, али ипак унутар оквира, које постављају и надгледају националне или регионалне управе. Улога локалних власти најзначајнија је у државама са унитарном структуром управе, али и са политиком децентрализације (Данска, Финска и Шведска спадају у ову категорију).

Управна структура и подела власти између административних нивоа има суштинске импликације на организацију просторног планирања, нарочито до мере, до које се може описати као централизована или децентрализована. Просторно планирање може играти кључну улогу у ефикасности управних структура, омогућавајући хоризонталну координацију активности различитих јединица власти.

Врло је важно применити да не постоји проста корелација између управне структуре и реалног центра власти и надлежности у погледу просторног планирања у пракси. Такође, управна и административна структура се не подудара увек са потребом планирања функционално повезаних простора или са аспирацијама појединих локалитета.

Тако, широм Европе постоји комплекс међусобно измешаних административних нивоа управа, са неким надлежностима у просторном планирању. На оба краја хијерархије, постоји одређени степен доследности у приступу. У свим земљама, са неким изузетком (Белгија), националне владе постављају оквир и структуре просторног планирања. Локалне власти генерално поседују значајне просторно-планске надлежности, (са изузетком Грчке). Назире се општа тенденција децентрализације моћи и надлежности по питању доношења одлука иако се у исто време јавља и тенденција централизације, да би се оформила већа и одговарајућа планска подручја.

Законски оквири за планирање, широм Европе су врло комплексни и баве се законодавством на националном и регионалном нивоу. Свака земља поседује посебан законски оквир. Три широке категорије система се могу разлучити:

Прво, многе земље поседују један фундаментални закон, који гради базу за регулацију изградње и припрему планских инструмената. Ово је обично допуњено малим бројем других закона.

Друго, мали број земаља као што је случај у Грчкој и Италији има планско законодавство које је сачињено од великог броја аката, декрета и регулација, које засебно третирају специфичне планове или друге инструменте или поступке. То су земље које имају велики број различитих типова планских инструмената за специфичне ситуације.

Треће, у неким земљама постоји регионализована или федерална управа, а "регионални ниво" управе игра важну улогу у формулацији просторно планског

"законодавства". У Шпанији, на пример, регионална управа је успоставила, или почиње да успоставља, сопствене "законске" оквири за планирање.

5. Односи централне и локалне управе

Питање овог односа је врло сложено и са становишта правне регулативе, а такође и са становишта фактичке праксе у примени правних аката. Назиру се два тренда у алокацији моћи и надлежности између нивоа власти у већини земаља. Један тренд се бави алокацијом моћи и надлежности у погледу стратешког планирања између централне и локалне управе. Други тренд се бави надлежностима у погледу детаљног доношења одлука и променљивих улога локалних и општинских нивоа администрације. Надлежност за одлуке у просторном планирању могу се очигледно преносити на регионалне или локалне управе, док контрола о ресурсима остаје усредсређена у "центру".

Јављају се знатне промене у извесном броју земаља. Преовладајући тренд је повећање надлежности регионалних власти у односу на просторно планирање, али су још увек знатна овлашћења и надлежности концентрисане на националном нивоу.

Постоје широко распрострањени докази о децентрализацији доношења одлука ка најнижим административним нивоима, ка општинском нивоу. Док се надлежности све више децентрализују, у скоро свакој земљи се јавља захтев за усклађивањем нивоа. Ово се може описати као принцип "контроле (планских) оквира", где је надлежност локалног доношења одлука гарантована, уколико су локални оквири и детаљни планови намене земљишта одобрени од стране више инстанце и у складу са регионалним и националним циљевима.

Широм Европе, дакле, изгледа да се јавља жеља за преношењем надлежности на локалну администрацију. Да ли, при том, децентрализација надлежности укључује стваран трансфер моћи је тешко питање.

6. Просторно плански инструменти

Када се анализирају средства помоћу којих се реализује планска политика, термин "инструмент" се намерно користи, тако да се обухвати пун спектар докумената, који су намењени истраживању планских политика, као и оних, који се оубичајено називају "планови". У компаративне сврхе је примењена категоризација.

Различити контексти и приступи европских држава довели су до употребе различитих инструмената, који у целокупним планским оквирима значајно варирају. Плански оквири указују на различите степене вертикалне и хоризонталне интеграције.

Већина националних инструмената имају статус усмеравања, које се мора узети у обзир при изради планова нижих нивоа.

Јасно је да не постоји доследна, јединствена матрица у приступима. Само неколико земаља су уочиле потребу за опсежним, интегративним и експлицитним просторно-планским оквиром на националном нивоу, док о заиста изграђеним документима још нема ни говора. Главни изузетак представљају Данска и Холандија, где инструменти изражавају просторне елементе националних политика, као и везе са широм европском територијом и јасно су артикулисане у националном просторном плану, а нарочито по питању инфраструктуре.

Све државе поседују просторно планске инструменте, који се сврставају негде између инструмената националних политика и локалних инструмената и који идентификују широке циљеве, принципе или моделе физичког развоја простора.

Типичан регулациони план по заједничким особинама заступљеним у већини европских земаља:

- покрива цело или делимично подручје локалне власти;
- показује детаљно зонирање специфичних локација у сврхе изградње, намене земљишта и инфраструктуре;
- има ефекат додељивања права изградње или промене намене земљишта, што се остварује кроз процедуре издавања дозволе или израде детаљних имплементационих планова.

Различита је могућност да се јавност укључи у процес израде плана путем:

- иницијалних консултација;
- каснијих консултација након публикације предлога;
- присуства на формалним претресима и испитивањима и слично;
- преиспитујући план или одобрење од више власти.

7. Република Србија

У Републици Србији област планирања и градње сада је регулисана Законом о планирању и изградњи (Службени гласник РС број 47/2003 са изменама и допунама у Службеном гласнику РС број 34/06). Поред овог Закона на снази је и Правилник о садржини и изради планских докумената, као и други подзаконски акти. Законом о планирању и изградњи дефинисани су циљеви уређења насеља, а што је прцизирано чланом 33 наведеног закона. Овим чланом је децидирано наведено да се планирањем и уређивањем простора и насеља обезбеђује:

- просторна организација насеља, којом се остварују квалитетнији животни услови;
- очување и унапређење укупног градитељског наслеђа, традиције градитељства и створених вредности насеља;
- допуна постојећих и стварање нових урбаних вредности;
- обнова и реконструкција историјских и амбијенталних целина;
- очување земљишта погодног за пољопривреду, природних вредности и животне средине тог насеља, суседног насеља и региона;
- усклађеност изградње инфраструктуре и другог уређења јавног грађевинског земљишта.

Законом је одређено (члан 3. став 1 Закона) да ради пружања стручне помоћи за обављање послова у поступку израде просторног плана општине, израде и спровођења урбанистичких планова, као и давања стручног мишљења о идејним пројектима по захтеву општинске управе, орган надлежан за доношење просторног, односно урбанистичког плана образује Комисију за планове.

Председник и чланови ове Комисије именују се из реда угледних стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања и уређивања простора и изградње. Једну трећину чланова Комисије именује министар надлежан за послове урбанизма и грађевинарства, а за планове које се доносе на територији аутономне покрајине, једну трећину чланова комисије именује покрајински секретар надлежан за послове урбанизма и грађевинарства уз сагласност министра надлежног за послове урбанизма и грађевинарства.

Маднат председника и чланова Комисије траје четири године, с тим што исто лице не може да бити именовано више од два пута.

Број чланова, начин рада, састав и друга питања од значаја за рад Комисије, одређује се актом о образовању Комисије.

За обављање појединих стручних послова за потребе Комисије, орган надлежан за образовање Комисије може ангажовати друга правна и физичка домаћа или страна лица.

Законом о планирању и изградњи у члану 35 дефинисани су плански инструменти-урбанистички планови, а то су:

- општи урбанистички планови;
- регулациони планови.

Општи урбанистички планови су генерални план и план општег уређења.

Регулациони планови су план генералне регулације и план детаљне регулације.

Да би се имао увид у фактичко стање у нашој земљи, може се навести као индикативан пример општине Пожаревац. У овој општини је одлука о приступању изради генералног урбанистичког плана донета у току 2002. године, а план још није ступио на правну снагу. Претходни план је био донет 1980. године и имао је две измене, а такође је донета одлука о продужању важења овог плана, до усвајања новог.

Генерални урбанистички план је основни акт и полазна основа за сваку активност у простору. Он је израз дефинисаних планских циљева у простору и требало би да је резултат јасно сагледаних и синтетисаних одлука о даљем развоју. Такође, он је и полазна основа од које зависе сви други акти из којих треба да се дефинишу појединачна права субјеката, заинтересованих за конкретну промену у простору која се остварује путем градње, дакле путем инвестирања.

8. Закључак

Када се посматра актуелно стање са аспекта постављених просторно-планских циљева, удаљеност постављених циљева од резултата је одраз степена до кога је актуелни развој стварно стигао. Ипак, важно је избећи сувише симплификоване претпоставке о односима између планских инструмената и стварног развоја. За време које је пред нама главно питање, у разматрању односа између постављених циљева и последица, биће питање улоге и резултата које просторно планирање треба да одигра у постизању потребног коначног исхода, који за сваког потенцијалног инвеститора значи правну сигурност за улагања.

Snezana Arsic
Attorney at law, Pozarevac

INVESTOR AND SPATIAL PLANNING

Summary

The object of analyze are different conceptions of urban planning and development process. Author considers that despite urban planning, market processes retain great power to determine how land is used and developed. However, such processes are far from perfect and are unable to deliver a resource of efficient use of land and property. Urban planning produces better solutions and outcomes. The nature of land ownership is very important, too. New legal acts in Serbia that we are waiting for, must estimate and use others experience and examples, planning practice and research, which leads to implementation of urban plans in a market economy.

Keywords: *urban planning, development process, land, property, implementation, law*