

АПСТРАКТ

Правила грађења представљају важан елемент система планирања у Србији, који повезује различите облике и размере стручних интервенција у простору, у првом реду општији ниво планирања са конкретнијим нивоима пројектовања и изградње. Начин на који се формулишу, тумаче и примењују правила грађења у процедурама планирања, пројектовања и грађења најдиректније се одражава на квалитет изграђеног и животног окружења. У раду су издвојена и систематизована професионална искуства непосредних учесника у овим процедурама, која су претходно изложена на трибини са темом: *Савремена архитектонска пракса – институционални оквир и правила грађења*. Циљ је да се укаже на проблеме који се јављају у актуелној пракси и подстакне шира дебата. Резултат трибине су заједнички ставови који представљају основу за даљу дискусију и деловање у правцу унапређења професионалне праксе.

Кључне речи: правила грађења, планирање, пројектовање, изградња

ABSTRACT

Building rules represent important element of the system of planning in Serbia. It connects different kinds and scales of professional activities related to built environment, in first the larger scale of planning with smaller scales of designing and construction. The way the building rules are formulated, interpreted and applied in the procedures of planning, designing and construction the most directly influences the quality of the built and living environment. In this paper the professional experiences of the immediate participants in these procedures, previously exposed at the professional meeting entitled 'Contemporary architectural practice: institutional

* др Ана Никовић, дипл. инж. арх., научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, anan@iaus.ac.rs

** мр Божидар Манић, дипл. инж. арх., истраживач-сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, bozam@iaus.ac.rs

*** др Марија Маруна, дипл. инж. арх., ванредни професор, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Булевар краља Александра 73/II, Београд; m.ma@sezampro.rs

framework and building rules', are excerpted and systematized. The main goal is to point out to the problems in the current practice and to call upon the wider debate. The most important outcomes are the common attitudes as the basis for further discussion and activities which would lead to the improvement of professional practice.

Key words: building rules, planning, designing, construction

УВОД

Трибина *Савремена архитектонска пракса: Институционални оквир и правила грађења* у организацији Регионалног одбора подсекције дипломираних инжењера архитектуре, матичне секције пројектаната и матичне секције извођача радова, Регионални центар Београд, одржана је 25. 06. 2014. год. у просторијама Инжењерске коморе Србије.

Учесници трибине били су: др Марија Маруна, ванредни професор на Архитектонском факултету Универзитета у Београду у улози модератора, Љиљана Новаковић, секретар Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове, Сања Ђорђевић, заменик директора Урбанистичког завода Београда и др Игор Марић, директор Института за архитектуру и урбанизам Србије.

Након уводне речи модераторке, која је присутне подсетила на значај постојања институције правила грађења као инструмента којим се регулише однос приватног и јавног интереса у грађењу града и доприноси подизању квалитета изграђене средине, свако од учесника је укратко изложио своје виђење проблематике, после чега је уследила конструктивна дискусија. Поред тога што су говорили о темама за које су били позвани као представници надлежних институција, учесници су говорили са аспекта професионалаца са дугогодишњом праксом у пројектовању и урбанизму. У наставку се приказује садржај излагања појединих учесника, са циљем да се остави трајан запис о ставовима еминентних стручњака из области архитектуре и урбанизма у односу на проблем дефинисања инструмента којима се усмерава развој урбане и физичке структуре града и обезбеђује подизање квалитета изграђене средине.

У уводној речи, модераторка трибине, др Марија Маруна, указала је на чињеницу да тема правила грађења обухвата широки спектар проблема читавог система планирања у Србији, са основним циљем да се преиспита сврха правила грађења, њихова позиција у систему планирања у Србији, да се подстакне стручна дискусија која би довела до закључака који би се даље могли уградити у препоруке за унапређење система планирања, законских процедура, правилника и сл.

Правила грађења имају дугачак циклус настанка, од њиховог креирања током планске процедуре, у планским решењима, преко њихове контроле у процесима издавања локацијских дозвола, до спровођења, односно примене у процесу пројектовања. С обзиром на тако дугу процедуру и животни циклус, као и чињеницу да представљају основ за издавање локацијске дозволе, очекивало би се да једном формулисана правила грађења представљају добро простудирани материјал, који гарантује успешне резултате у пракси. Међутим, сведоци смо да у нашој архитектонској и урбанистичкој пракси то није случај, те да се уместо тога може говорити о изузетно неповољним ситуацијама у простору, девастираним подручјима, неквалитетној и предимензионисаној изградњи, узурпацији јавних простора у односу на приватни простор, као и о нарушавању изграђених амбијената. У крајњој линији, долази до нарушавања урбаности града. У основи наведених проблемских ситуација налази се неусаглашеност приватног и јавног интереса у процесима грађења града, што се посебно огледа у начину на који се формулишу и примењују правила грађења.

У савременом свету, приватни и јавни интереси су једнако легитимни, што треба да буде афирмисано у нашем систему планирања. Правила грађења контролишу урбани развој, са основним циљем да се смање негативни ефекти преласка на тржишну привреду, да се јасно дефинишу приватни интереси и заштите општи интереси заједнице, као што су: безбедност, здравље, културно и историјско наслеђе, животна средина и сл. Уколико је задатак архитектонске струке да штити јавни интерес, поставља се питање да ли је то могуће остварити путем правила грађења и планирања уопште, или постоји могућност да се то регулише још на неки други начин, путем одговарајућих стандарда, или је то, опет, питање преговора? На који начин је могуће доћи до заједничких ставова струке у смислу јасних принципа од којих се не одступа у ситуацијама када, на пример, постоји притисак појединачних, пре свега економских интереса?

Иако тема захтева екстензивно разматрање и укључивање широке стручне јавности, што превазилази капацитет једне стручне трибине, изузетно је важно на сваки начин покренути преиспитивање проблема са којима се архитекти и урбанисти сусрећу у свакодневном пракси.

Архитекта Сања Ђорђевић, заменик директора Урбанистичког завода Београда, сажето је, у обиму у коме је то дозвољавало ограничено време трајања трибине, изнела своја искуства, као један од учесника у процесу креирања правила грађења у плановима. Посебно је истакнуто да правила грађења не утврђују само права и обавезе инвеститора будуће изградње, већ свим корисницима простора обезбеђују оптималне услове за живот.

У објашњењу методолошког приступа формулисању правила грађења, која се примењују кроз израду урбанистичких планова у Урбанистичком заводу Београда, наведена су четири основна начела:

1. правила грађења чине графички прилози и текстуални део, који треба да буду комплементарни;
2. правила грађења се дефинишу за урбанистичке целине, односно делове насеља који имају препознатљив карактер и преовлађујућу, односно претежну намену;
3. садржаји правилника грађења који се формулишу за урбанистичке целине са различитим претежним наменама треба да имају аналогну структуру која омогућава поређење; то значи да целина са претежном наменом „становање“ мора да има исти садржај правилника као и целина са претежном наменом „комерцијалне делатности“ итд.;
4. правила грађења треба да садрже минимум ограничења неопходних да се у простору обезбеде једнака права свим учесницима у пројектовању и изградњи. Из тог разлога се дефинишу вредносне границе урбанистичких параметара, као максималне или минималне вредности.

У вези са горе наведеним четвртим начелом при формулисању правила грађења, у Урбанистичком заводу Београда је кроз дугогодишњу праксу дефинисан минимум ограничења кроз наредних десет елемената:

1. *Намена*, где се дефинишу претежна намена целине и компатибилне намене које су дозвољене на одређеном подручју;
2. *Правила парцелације*, која се дефинишу за одређене намене;
3. *Положај објекта*, дефинише се бројем објеката на парцели, удаљењем грађевинске од регулационе линије, удаљењем објеката од бочне и задње границе грађевинске парцеле;
4. *Висина објекта*, која се у скорој пракси дефинише као висина венца изражена у метрима дужним. Основни проблем који се притом јавља је одређивање тачке од које се мери висина, која није јасно дефинисана и доводи до тешкоћа у тумачењу и примени правила, посебно код парцела у нагибу. У ранијој пракси, висина је била дефинисана спратношћу, што такође није било довољно јасно и ограничавајуће правило, с обзиром да није било утврђено колика је спратна висина.
5. *Индекс заузетости*;
6. *Индекс изграђености*;
7. *Паркирање*, које се обично прописује у оквиру парцеле

- или регулације саобраћајнице;
8. *Правила архитектонског обликовања*, односе се на врсту материјала, кровног покривача, дозвољене нагибе кровних равни итд;
 9. *Начин озрађивања*;
 10. *Минимални степен опремљености комуналном инфраструктуром*, као новина у Закону омогућава да се у приградским насељима, кроз правила дефинишу захтеви за основним инфраструктурним прикључцима.
- Посебан проблем се јавља при дефинисању најчешће коришћених урбанистичких показатеља: индекса заузетости и индекса изграђености. Пошто је Законом дата могућност да се одређеним планом дефинише или индекс заузетости или индекс изграђености, следи да је габарит објекта могуће дефинисати грађевинским линијама и индексом изграђености. Међутим, пошто се у пракси најчешће јавља случај да се грађевинска линија дефинише једино у односу на регулациону линију, а не и у односу на задњу и бочне границе парцеле, то се позиција објекта на парцели не може ограничити без истовременог дефинисања индекса изграђености и индекса заузетости, што се у пракси најчешће злоупотребљава. Поред тога, проблем у тумачењу и примени правила грађења настаје и због неједначених дефиниција појединих појмова у различитим законским и планским документима. На пример, бруто развијена грађевинска површина, која је одлучујућа за одређивање индекса изграђености, различито се дефинише у *Закону о планирању и изградњи, Генералном плану Београда 2021 и Правилнику о енергетској ефикасности зграда*¹.

КОНТРОЛА ПЛАНОВА, СТЕПЕН ДЕТЕРМИНИСАНОСТИ И ПРАВИЛА ГРАЂЕЊА

Архитекта Љиљана Новаковић, секретар Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове, указала је на чињеницу да су правила грађења веома важна тема, не само са аспекта планера и пројектанта, већ и стручњака из области архитектуре и урбанизма који се баве спровођењем и контролом планова. Проблеми у спровођењу планова које је навела могу се посматрати као последица нејасно формулисаних правила грађења, о чему је већ било речи у претходном излагању, затим недовољно систематизоване и неусклађене законске и планске регулативе, као и неприлагођености планске регулативе конкретної локацији.

Недовољно јасно формулисана правила у плановима производе проблеме у спровођењу, што се посебно односи на већ поменуто правило дефинисања индекса изграђености, индекса заузетости и висине објекта. При дефинисању параметара изградње, урбанисти треба да дају фактички грађевинске линије до којих објекат може да се гради на парцели. То дефинише индекс заузетости, коме се придодaje висина објекта – како год да је одредимо – у

односу на ширину улице, према дозвољеној висини венца или по спратности. Притом, треба такође дефинисати колика је спратна висина. На тај начин се дефинише габарит објекта.

Секретаријат контролише планове у мери која је неопходна да би они били спроводљиви. Притом, велики проблем представља постојање пуно различитих правилника, које је понекад тешко систематски испратити. Нека правила су сувише рестриктивна, као што је, на пример, обавеза да се у објектима са четири етажe угради лифт, ако имамо у виду да четири етажe могу представљати подрум, приземље, први спрат и поткровље.

Поред тога, службеници који контролишу планове принуђени су да се држе правила грађења из планова, уместо да се руководе конкретном локацијом и њеним условљеностима. Тако се, нпр., јавља ситуација у којој се мора поштовати правило удаљења новог објекта од бочне ивице парцеле за прописану вредност, иако се постојећи објекат на суседној парцели налази на доста великом удаљењу и притом је сталан објекат. Затим, у неким плановима постоји експлицитна забрана поткровља и галерија, чак и тамо где то нагиби кровова дозвољавају, док су други планови флексибилнији, тако да то доводи у неравноправан положај архитекте који пројектују према условима из ових планова.

Такође, проблеми у вези са спровођењем планова се испољавају уколико планом за дату локацију није дефинисан минимални степен опремљености инфраструктуром. пошто кроз локацијску дозволу треба да се издају и услови за прикључење на инфраструктуру. Један аспект проблема представља чињеница да се у актуелној пракси кроз локацијску дозволу често издаје прикључак на фиктивни плански, а не на стварни прикључак, јер локација није инфраструктурно опремљена. Из пројектантског искуства, ова пракса није препоручљива, односно, потребно је локацију најпре опремити инфраструктуром, па тек онда пројектовати и градити. Други аспект проблема се испољава у случају када је на локацији изграђена инфраструктура мимо планских решења, због чега се не узима у обзир приликом издавања локацијских услова, иако је велика вероватноћа да се такво стање неће мењати. Према томе, поред планираног, потребно је проверити и фактичко стање пре издавања услова кроз локацијску дозволу.

ТУМАЧЕЊЕ И ПРИМЕНА ПРАВИЛА ГРАЂЕЊА У ПРОЦЕСУ ПРОЈЕКТОВАЊА

Игор Марић, директор Института за архитектуру и урбанизам Србије, архитекта са дугогодишњом праксом планирања и пројектовања, подвукао је на почетку да основни проблеми савремене архитектонске праксе произилазе из чињенице да радимо у законодавној материји која је са једне стране разубјена, а са друге старомодна. Иако су проблеми јасно уочљиви, струка не улаже довољно напора да се превазиђу. Посебан проблем представља одсуство континуитета у законодавној материји, честе исправке, измене и допуне, чију је динамику тешко пратити, а понекад нису јасно образложене.

¹ Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13 и 50/13-УС, 98/13-УС, 132/2014 и 145/2014); Генерални план Београда 2021 (Сл. лист града Београда бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14); Правилник о енергетској ефикасности зграда (Сл. гласник РС бр. 61/2011). Додатно се бруто развијена грађевинска површина дефинише у Српском стандарду за израчунавање површина објеката у области високоградње (SRPS.U.C2.100:2002).

Једна од проблемских ситуација јесте доношење измена закона без претходне анализе и сагледавања какве то последице може имати на пројектантску праксу, као што је то било у случају омогућавања алтернативног коришћења индекса изграђености или индекса заузетости. У зависности од изабраног параметра, бруто развијена грађевинска површина може да се разликује и до 100%. У пракси је уобичајен притисак инвеститора да се остваре максималне вредности оба параметра, што најчешће није могуће реализовати због различитих ограничења парцеле. Један од адекватних приступа би био да се дефинише волумен објекта преко површине у основи и висине објекта.

Такође, сувише ригидно формулисана правила значајно ограничавају спектар могућности у архитектонском обликовању. Ово се најбоље може илустровати правилима која се односе на третман поткровља у плановима, као што је, на пример, у *Генералном плану Београда 2021.* установљено да поткровље обавезно има назидак максималне висине 160 цм, што у пракси резултује фаворизовањем веома одређеног типа крова и поткровља. Уместо тога, потребно је поткровље третирати као обликовни елемент, уз давање ограничења само тамо где то диктирају постојеће стање у конкретном подручју, историјска и културна традиција, наслеђени обрасци грађења итд. Анализа читавог низа објеката у Београду код којих су поткровља обликована у складу са стилским карактеристикама објекта, указује на то да високи естетски квалитети ових објеката произилазе и из слободног третмана поткровља.

Посебан проблем у примени правила грађења у пројектантској пракси представља њихова неприлагођеност, како просторном, тако и друштвеном контексту. Ово се посебно манифестује у случају прописане обавезе обезбеђивања паркирања на парцели према стандардима који важе за све типове становања. У случају Београда, прописан је стандард од просечно једног паркинг места по једном стану, који се примењује и у случају изградње мањих станова који, иако нису у систему социјалног становања, односно граде се за тржиште, у суштини припадају категорији становања нижег стандарда. Имајући у виду да циљну групу корисника представља сиромашнији слој становништва, где није реално очекивати да ће свако домаћинство поседовати аутомобил, а притом постоје реална локацијска и пројектантска ограничења да се прописани стандард (1 п. м./1 стан) оствари, долази до изражаја потреба да се ово правило преформулише и прилагоди конкретним ситуацијама. Поред тога, било би потребно да се пронађе модалитет, у оквиру законске регулативе и правилника, да се плаћа допринос за јавна паркиралишта тамо где не могу да се остваре дозвољене вредности прописаних стандарда, односно тражени број паркинг места на парцели.

Према томе, правила су јако ригидна, иако би требало, на основу претходно изложених примера из пројектантске праксе да буду флексибилна. Друштвени контекст и динамика живота диктирају прилагођавање правила грађења актуелном тренутку у коме се одређено друштво налази, а затим и брзим друштвеним променама – путем

њиховог ревидовања и ажурирања, нпр., на сваких пет година. Могло би се рећи да је бит планирања у правилном одређивању границе подручја и заштити човека од различитих утицаја. Према томе, пројектантима би при одређивању граница, улица, удаљења, најважнији параметри требало да буду: осветљеност, противпожарна приступачност итд. и на то би требало обратити пажњу при изради планова. С обзиром да се често позивамо на иностране прописе, важно је пре свега проучити да ли су и како они применљиви у нашим околностима, те како су они доказали своју применљивост у својој средини.

ЗАКЉУЧЦИ

Неколико важних стручних ставова се издвојило као резултат трибине:

- Да су правила грађења неопходни део процедура планирања и пројектовања, али да се поставља питање њиховог формулисања, примене и тумачења;
- Правила грађења морају бити дефинисана у складу са карактером предметног подручја, односно не могу иста правила грађења важити за све делове града;
- При издавању локацијске дозволе, треба да се узима у обзир специфичност поједине локације (уместо да се дозвољени параметри преписују из регулационих планова), за шта је потребно наћи одговарајуће механизме;
- Додатно постоји проблем што се правила грађења у регулационим плановима врло често преузимају из важећег *Генералног плана Београда*, који има регулаторну димензију, уместо да буде стратешки документ.
- Присутан је проблем неусклађености прописа и правила, као и различитог тумачења појмова.

Неки од предлога учесника били су:

- Да правила грађења у плановима треба да буду сведена и непротивречна, те да не буду детерминишућа већ усмеравајућа - у функцији урбанистичке заштите, унапређења слике града, квалитета живота, приватности и безбедности;
 - Да се уместо искључиво квантитативних показатеља користе и волуметријске анализе физичке структуре;
 - Да се за конкретна подручја, која су обухваћена планским документима, врше просторне провере, које би биле корисне за сагледавање ограничења и могућности конкретне локације. Ово се нарочито односи на историјска језгра и амбијенталне целине у градовима.
- Један од најважнијих закључака трибине био је да струка мора да се суочи са проблемима са којима се сусреће у свакодневној пракси. Без обзира на неповољне околности, у смислу ограничења која поставља постојећи правни и институционални оквир, потребно је константно подстицати размену искустава, критичко мишљење и формулацију ставова струке који би, у тренутку када се за то стекну услови, могли представљати спремна решења за унапређење постојећих процедура у планирању, пројектовању и изградњи града.