

# ULOGA KATASTRA U PLANIRANJU I IZGRADNJI GRADSKOG PODRUČJA

Milan Trifković<sup>1</sup>,  
Petar Vučić<sup>2</sup>

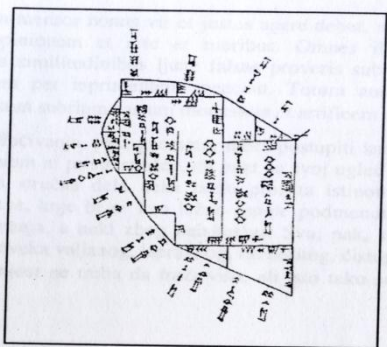
UDK: 528.4 : 911.375

**Rezime:** U radu je predstavljena nezaobilazna uloga katastra u planiranju i izgradnji gradskog područja, kao i mogućnosti današnjeg katastra da odgovori svim zahtevima koji se pred njega postavljaju u sklopu planiranja i izgradnje gradskog područja, uzimajući u obzir broj zaposlenih u katastru koji se bave ovim poslovima.

**Ključne reči:** Katastar, planiranje, plan, izgradnja, gradsko područje.

## 1. UVOD

Još u vreme drevnih civilizacija razvijena je svest da se izgradnja gradova mora obavljati planski. Poznati su planovi nekih gradova još od pre nove ere, kao što je plan drevnog grada Dunghi prikazan na Haldejskoj tablici (Slika 1.) i drugi.



Slika 1 – Haldejska tablica

Svaka država i područje se razvijala u specifičnim uslovima, pa je stepen tog razvoja između ostalog uticao i na izgradnju gradova. Izgradnja najvećeg broja gradova u Srbiji

<sup>1</sup> Doc. dr Milan Trifković, dipl. inž. geod., Fakultet tehničkih nauka Novi Sad, Trg Dositeja Obradovića 6, tel: 063-628-952, e – mail: [milantri@eunet.rs](mailto:milantri@eunet.rs)

<sup>2</sup> Petar Vučić, inž. geod., Fakultet tehničkih nauka Novi Sad, Trg Dositeja Obradovića 6, tel: 063-484-281, e – mail: [petarvucic125@gmail.com](mailto:petarvucic125@gmail.com)

je doživela ekspanziju u drugoj polovini 20. veka. Stoga su i gradovi građeni po principima socijalističke planerske prakse, kao jedinstvena i centralistička urbana naselja. Gradovi su razvijani sa dominantnim centralnim delovima u kojima su smešteni administrativni i kulturni centri. Na periferiji gradova su locirane stambene zone koje su zelenim površinama odvajane od industrijskih zona koje su bile smeštane na krajnjoj periferiji.

Planiranjem nije planirana revitalizacija jednom izgrađenog zemljišta, niti tako veliki priraštaj stanovništva, što je dovelo do nelegalne gradnje i do uništenja zelenih i javnih površina. Takve pojave su dovele do potrebe praćenja vlasništva i vrednosti zemljišta, što je neminovno zahtevalo uključivanje katastra i katastarskih evidencija u proces planiranja i izgradnje gradskih područja.

## **2. PLANIRANJE I IZGRADNJA GRADOVA U SRBIJI**

Najveći broj gradova u Srbiji je današnji izgled stekao izgradnjom u drugoj polovini 20. veka. Izgled gradova je bio takav da je izražavao moć socijalističke države, sa jako razvijenim centralnim delom u kome su locirane kulturne i administrativne ustanove, dok su ostali sadržaji locirani oko centra.

Zeleni pojas oko centralnog dela grada je štitio integritet urbane zajednice, i odvajao stambeni i administrativni deo grada od industrijskog dela koji je izgrađivan na periferiji. Verovalo se da u skorijoj budućnosti neće doći do značajnog povećanja broja stanovnika, a i ako dođe, zamiso je bila da se to amortizuje povećanjem gustine naseljenosti, odnosno povećanjem gustine i visine objekata.

Fraza "fabrike radnicima – zemlja seljacima" je i proistekla iz mišljenja da će socijalističko društvo stvoriti jednake uslove za život u selu i u gradu. Industrijalizacija zemlje i mnogo bolji uslovi života u gradu su brzo demantovali ovaj stav i doveli do naglog porasta broja stanovnika u gradovima. Potražnja za stanovima je dovela do izgradnje novih stanova i objekata koji su građeni neplanski i nelegalno. Ovakvom načinu građenja u velikoj meri je doprinelo loše administriranje zemljištem i loše vrednovanje zemljišta kao resursa u zemljama centralističkog uređenja.

Kako se zemljište smatra jednim od bazičnih elemenata za formiranje nacionalnog bogastva jedne države, veoma je bitno plansko i tržišno upravljanje zemljištem kao jednim od najvažnijih resursa države.

Poučene iskustvima zemalja tržišne ekonomije, zemlje u tranziciji su krajem 20. i početkom 21. veka počele da pridaju veći značaj vrednovanju zemljišta, posebno građevinskog. Napuštanjem sistema centralizovanog planiranja i prelaskom na sistem tržišne privrede, zemlje u tranziciji su počele sa uvođenjem novih preduzetničkih odnosa između javnog i privatnog sektora. Takav pristup je zahtevao da zaživi tržište zemljišta i nekretnina zasnovano na realnoj vrednosti. Preduslov tržišnog administriranja zemljištem je uspostavljanje tržišta nekretnina, određivanje vrednosti zemljišta prema nameni koja mu se dodeljuje i kvalitetna evidencija o zemljištu.

U tom smislu Republika Srbija je donela niz novih zakona kao što su: Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o državnom premeru i katastru, Zakon o hipoteci i sl. Neophodno je još doneti Zakon o restituciji, kako bi se uspostavili vlasnički odnosi na građevinskom i drugom zemljištu.

### 3. ULOGA KATASTRA U PLANIRANJU I IZGRADNJI

Analiza teorija koje pojašnjavaju pojam "katastar" dovodi do zaključka da se pod katastrom podrazumevaju razne državne evidencije o nepokretnostima sa različitim sadržajem i brojem podataka koje se uspostavljaju za različite namene. Prve evidencije o nepokretnostima datiraju još davno pre nove ere i one se mogu smatrati pretečama savremenog katastra.

Prvi dokumenti koji su sadržali podatke o zemljištu na području Srbije datiraju iz perioda 13. veka. Bile su to manastirske povelje koje su sadržale samo opisne podatke o zemljištu. Način vođenja evidencija o zemljištu regulisao je Zakonik cara Dušana iz 1349. god., prvi srpski ustav iz 1835. god. i drugi akti, ali se prvi katastri zasnovani na premeru zemljišta, na području Srbije, izrađuju tek u 18. veku. Do 1992. god. nepokretnosti u Srbiji se registruju u tri institucije: zemljišnoj knjizi, katastru zemljišta i kod opštinskih organa uprave. Želeći da uspostavi jedinstvenu evidenciju o svim nepokretnostima, Republika Srbija donosi Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima kojima se celokupan posao oko izrade i održavanja katastra nepokretnosti poverava Republičkom geodetskom zavodu.

Sve veća industrijalizacija, težnja za uvećanjem kapitala i poboljšavanjem životnog standarda, kao i razvoj koji za merilo ima samo finansijske parametre dovodi do velikih problema na polju ekologije i zaštite životne sredine čime se dovodi u pitanje održivi razvoj društva u celini. Potrebno je izvršiti alokaciju resursa, pre svega zemljišta, kako bi se postigla njegova maksimalna efikasnost, vodeći računa o zakonima prirode kako se ne bi drastično narušili procesi koji se u prirodi odvijaju. Prostorno planiranje mora se odvijati u saglasnosti sa katastrom kao registrom zemljišta, jer se pri definisanju novih parcela, i promeni namene zemljišta mora voditi računa o vlasništvu nad zemljištem, ali i drugim karakteristikama zemljišta. Dok urbanisti vode računa o razvoju urbanih područja, poljoprivredni stručnjaci prate razvoj ruralnih sredina, ekolozi se staraju o zaštiti životne sredine i sl., a jedino kompromis svih vodi održivom razvoju društva.

Upravo zato se savremeni katastar ne može baviti samo registracijom vlasništva na imovini, već mora pružiti i dodatne informacije o šumama, zgradama, rekama, putevima i drugim podacima važnim za prostorno planiranje i zaštitu životne sredine. Upravljanje zemljištem mora se zasnivati na znanjima koja proističu iz velikog broja informacija koje mora pružiti savremeni katastar kako bi opravdao svoju višenamensku ulogu. Međunarodna federacija geodetskih stručnjaka (The International Federation of Surveyors – FIS) je kao osnovu za donošenje pravih odluka pri upravljanju zemljištem i prostornom planiranju definisala zemljišni informacijski sistem (Land Information System – LIS). Ovaj sistem treba da sadrži bazu podataka o zemljištu, ali i procedure i tehnike za akviziciju, ažuriranje i distribuciju podataka.

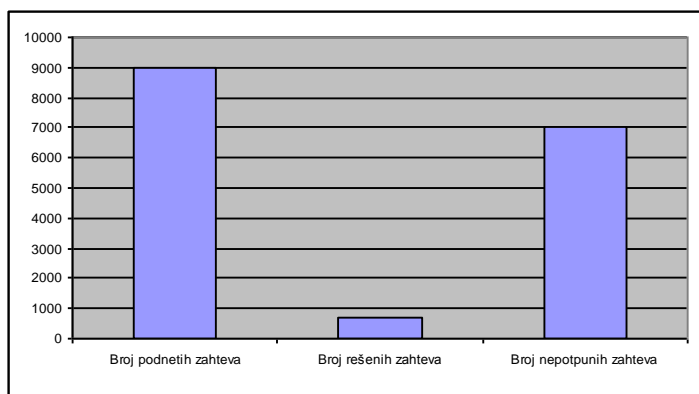
Zakonom o planiranju i izgradnji definišu se planski dokumenti koje je neophodno izraditi kao osnovu za dugoročno planiranje i uređenje prostora i naselja.

Službe za katastar nepokretnosti, kao organizacione jedinice Republičkog geodetskog zavoda (RGZ – a) imaju zadatak da obezbede podloge za donošenje planskih dokumenata, **i ustupe ih nadležnim organima koji izrađuju planska dokumenta**. Na zahtev ministarstva nadležnog za poslove planiranja, bez naknade se ustupaju kopije topografskih i katastarskih planova, katastar podzemnih instalacija, ortofoto planovi, satelitski snimci i odgovarajuće topografske karte u digitalnom ili analognom obliku.

Zbog velikog broja objekata građenih bez dozvola i planske dokumentacije podloge kojima katastri raspolažu su u većoj ili manjoj meri neažurne, pa se za potrebe izrade urbanističkih planova moraju dopunjavati.

Odlučnost države Srbije da se izgradnja naselja na celokupnoj teritoriji ubuduće obavlja u skladu sa planskim dokumentima i Zakonom o planiranju i izgradnji, dovodi do velikog broja poslova i obaveza koji se postavljaju pred katastar. Da bi se dalja izgradnja odvijala u skladu sa planskom dokumentacijom, neophodno je prvo urediti postojeće stanje građevinskih i drugih objekata, urediti imovinsko pravne odnose, uspostaviti pravo stanje svojinskih odnosa na zemljištu, objektima i drugim nepokretnostima i sl. Pri realizaciji planske dokumentacije kojom se propisuje planiranje i izgradnja gradskih područja, neophodno je odraditi: konverziju prava korišćenja u svojinu, nove parcelacije i preparcelacije u skladu sa urbanističkim planovima, legalizaciju bespravno izgrađenih objekata i sl., pri čemu službe za katastar nepokretnosti imaju veliku obavezu i nezaobilaznu.

Nezaobilzna uloga katastra u planiranju i izgradnji gradskih područja i naselja uopšte, najbolje se može sagledati na rešavanju trenutno aktuelne legalizacije nelegalno izgrađenih objekata na primeru SKN Kruševac. Prema izveštaju nadležnog opštinskog organa za legalizaciju na području opštine Kruševac, podneto je oko 9000 zahteva za legalizaciju nelegalno izgrađenih objekata, od čega je do sada rešeno oko 700 zahteva (Slika 2.). Svaki zahtev za legalizaciju objekata pred SKN Kruševac stavlja veliki obim poslova jer su podaci sadržani u katastru osnova za rešavanje svakog pojedinačnog slučaja. Svaki objekat za koji se traži legalizacija mora biti snimljen nekom od geodetskih metoda, ucrtan na radni original plana u analognom ili digitalnom obliku i upisan u katastarski operat katastra nepokretnosti, sa svim upisanim podacima o vlasništvu, površini, spratnosti i drugim podacima. Za svaku parcelu i objekat mora se izdati kopija plana i overen situacioni plan. Kako za veliki broj parcela i objekata vlasnici nemaju rešene imovinske odnose, to je neophodno kao predradnju izvršiti upis pravog stanja po naknadno priloženoj dokumentaciji. Iako je jedan deo terenskih poslova Zakonom o državnom premeru i katastru poveren geodetskim organizacijama, katastar ima obavezu da i njih opsluži potrebnim podacima, i izvršene radove pregleda, overi i provede kroz elaborat premera i katastarski operat.



Slika 2 – Stanje podnetih zahteva za legalizaciju u Kruševcu

#### 4. MOGUĆNOST KATASTRA DA UDOVOLJI ZAHTEVIMA PLANIRANJA I IZGRADNJE

Postupak legalizacije je samo jedan od niza postupaka koji pokazuju lošu usaglašenost podataka u katastru sa stvarnim stanjem na terenu. Želja države da se što pre izradi jedinstvena katastarska evidencija i nedovoljna sredstva koja su u taj posao uložena sa jedne strane, kao i nedovoljna edukacija vlasnika o značaju katastra i upisanih nepokretnosti u njemu sa druge strane dovele su do trenutnog stanja u katastrima u Republici Srbiji koje ne odgovara stanju na terenu.

U Službi za katastar nepokretnosti (SKN) Kruševac oko 60% izgrađenih objekata nije upisano u katastar, dok s druge strane veliki broj upisanih objekata ne postoji više na terenu. Veliki broj nepokretnosti se ne vodi na stvarne vlasnike, što ih sprečava u slobodnom raspolaganju svojom imovinom. Posledice ovakvog stanja u katastru vlasnici nepokretnosti uviđaju tek pri pokušaju da pribave potrebnu dokumentaciju o svojim nepokretnostima kao što su listovi nepokretnosti i kopije planova.

Da bi zahtev za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata bio potpun, uz isti se mora priložiti dokaz o vlasništvu nad odnosnom nepokretnošću, situacioni plan sa stanjem koja treba da odgovara stanju u katastru i kopijom plana sa ucrtanim objektima koji zaista postoje na terenu, što u 80% zahteva nije slučaj. Dobijanjem saveta od strane zaposlenih u SKN Kruševac, vlasnici nepokretnosti pokušavaju da reše probleme koji godinama nisu rešavani i podnose zahteve za rešavanje imovinskih odnosa, provođenje promena koje su nastale izgradnjom ili uklanjanjem objekata i sl.

Iako je predviđeno da katastri u Republici Srbiji prevashodno funkcionišu kao servis građana za rešavanje poslova vezanih za evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima, oni nisu u mogućnosti da tu funkciju obavljaju u potpunosti i u predviđenim rokovima. Veliki broj zaposlenih u katastrima obavlja i druge poslove, poverene Službama za katastar nepokretnosti kao što su: izrada i održavanje katastra nepokretnosti, izrada i održavanje analognih i digitalnih planova, održavanje premera, izrada i održavanje adresnog registra i sl. Na primeru SKN Kruševac pokazaće se odnos prispelih i rešenih zahteva kao i broj zaposlenih koji po njima postupaju u 1. kvartalu 2010. god. (Tabela 1.).

*Tabela 1 – Stanje zahteva u SKN Kruševac u 1. kvartalu 2010. godine*

Zahtevi za:	Očekivan broj	Podneto	Rešeno	Broj zaposlenih
Izdavanje kopija	7000	1124	950	2
Upravni predmeti	7000	1839	1050	8

Broj očekivanih zahteva je ustanovljen na osnovu izveštaja opštinskog organa za legalizaciju o broju nepotpunih predmeta, u kojima uglavnom nedostaju kopije planova sa ucrtanim objektima, ili su nerešeni imovinsko pravni odnosi, a što sve treba proći kroz proceduru u SKN Kruševac.

Na osnovu iznetih podataka jasno je da postojećom organizacijom i brojem zaposlenih, SKN Kruševac nije u mogućnosti da odgovori svim zahtevima vezanim za planiranje i

izgradnju naselja na području koje pokriva. Pogotovu u zakonom propisanim rokovima. Ista ili još gora situacija je i u drugim katastrima na području Srbije. Određivanjem nerealno kratkih rokova za uvođenje reda u planiranje i izgradnju naseljenih mesta, pokazano je da u javnosti nije poznato trenutno stanje i ažurnost katastarskih evidencija, kao ni trenutno stanje planske dokumentacije na području Srbije. Ovakvom stanju uveliko je doprinela nepovoljna ekonomska situacija u Srbiji zadnjih decenija, kao i odsustvo želje vlasnika nepokretnosti da redovno podnose zahteve za ažuriranje promena na svojim nepokretnostima.

## LITERATURA

- [1] D. Perišić: "Prostorno planiranje", IAUS, Beograd, **1986**.
- [2] M. Miladinović, R. Mihajlović: "Geodezija u planiranju i uređenju prostora i naselja", Građevinski fakultet, Beograd, **2006**.
- [3] Zakon o državnom premeru i katastru, "Službeni glasnik RS", br. 72/**2009**.
- [4] Zakon o planiranju i izgradnji, "Službeni glasnik RS", br. 72/**2009**.
- [5] Pravilnik o sadržini i izradi planskih dokumenata, "Službeni glasnik RS", br. 60/**2003**.
- [6] Skripta iz predmeta Geodezija u uređenju naselja.
- [7] <http://www.krusevac.org.rs>
- [8] <http://www.rgz.gov.rs>

## ROLE OF THE CADASTRE IN THE PLANNING AND CONSTRUCTION OF URBAN AREA

*Summary: The paper was presented to the unavoidable role of the cadastre in the planning and construction of urban areas, as well as opportunities to respond to today's cadastre all the requirements that are placed before him within the planning and construction of urban areas, taking into account the number of employees in the cadastre dealing with affairs.*

**Key words:** *Cadastre, planning, plan, construction, metropolitan area.*