



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ПРИРОДНО-МАТЕМАТИЧКИ ФАКУЛТЕТ

**СИСТЕМ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У
ЊЕМАЧКОЈ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ПОКРАЈИНУ БАВАРСКА**

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др Неда Живак

Кандидат:

Стефан Кекић

Бања Лука, 2025. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ПРИРОДНО-МАТЕМАТИЧКИ ФАКУЛТЕТ
FACULTY OF NATURAL SCIENCES AND MATHEMATICS



**СИСТЕМ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У
ЊЕМАЧКОЈ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ПОКРАЈИНУ БАВАРСКА**

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др Неда Живак

Кандидат:

Стефан Кекић

Бања Лука, 2025. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ПРИРОДНО-МАТЕМАТИЧКИ ФАКУЛТЕТ

FACULTY OF NATURAL SCIENCES AND MATHEMATICS



SPATIAL PLANNING SYSTEM IN GERMANY WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REGION OF BAVARIA

MASTER THESIS

Mentor:

Prof. dr Neda Živak

Candidate:

Stefan Kekić

Banja Luka, 2025.

ИНФОРМАЦИЈЕ О МЕНТОРУ И МАСТЕР РАДУ

Ментор: проф. др Неда Живак, ванредни професор, Универзитет у Бањој Луци, Природно-математички факултет

Наслов мастер рада: „СИСТЕМ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОКАРАЈИНУ БАВАРСКА”

Резиме: Просторно планирање је инструмент политике планирања вишег нивоа који има за циљ управљање просторним развојем земље или региона на одржив, уравнотежен и перспективан начин. Просторно планирање у Њемачкој тежи свеобухватном циљу обезбјеђивања одрживог и уравнотеженог развоја националне територије. Његов примарни циљ је да координира различите захтјеве за коришћењем простора, на примјер, становање, пословање, транспорт, пољопривреда, заштита природе или производња енергије, како би се избјегли сукоби у коришћењу и обезбједила природна основа живота. Генеа просторног планирања у Њемачкој, као и анализа тренутног система просторног планирања од највишег државног (правни оквир, институције, планови), преко регионалног (покрајинско планирање), па све до оних локалних нивоа (планови намјене површина и развојни планови) јесте предмет истраживања рада. Као студија случаја, приказан је систем просторног планирања покрајине Баварска са конкретним примјерима и анализом до локалног (општинског) нивоа.

Кључне ријечи: Баварска, институционални оквир, Њемачка, покрајина, Просторно планирање, просторни план, систем, закон

Научна област: Просторно планирање

Научно поље: Геонауке

Класификациона ознака према CERIF шифрарнику: T-260

Тип одабране лиценце креативне заједнице: Ауторство – некомерцијално – дијелити по систему словима (CC BY – NC – SA)

INFORMATION ABOUT THE MENTOR AND MASTER THESIS

Mentor: prof. dr. Neda Živak, University of Banja Luka, Faculty of Natural Sciences and Mathematics

Title of master thesis: "SPATIAL PLANNING SYSTEM IN GERMANY WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REGION OF BAVARIA"

Summary: Spatial planning is a higher-level planning policy instrument that aims to manage the spatial development of a country or region in a sustainable, balanced and forward-looking manner. Spatial planning in Germany pursues the overarching goal of ensuring the sustainable and balanced development of the national territory. Its primary goal is to coordinate the different demands for the use of space, for example, housing, business, transport, agriculture, nature conservation or energy production, to avoid conflicts of use and to secure the natural basis of life. The genesis of spatial planning in Germany, as well as an analysis of the current spatial planning system from the highest state (legal framework, institutions, plans), through the regional (provincial planning), all the way to the local levels (land use and development plans) is subject of this research work. As a case study, the spatial planning system of the state of Bavaria is presented with specific examples and analysis down to the local (municipal) level.

Keywords: Bavaria, institutional framework, Germany, province, Spatial planning, spatial plan, system, law

Scientific area: Spatial planning

Scientific field: Geosciences

Classification Code According to CERIF: T-260

Type of Creative Commons License: CC BY-NC-SA

С А Д Р Ж А Ј

1. УВОД.....	2
2. ПОЈАМ, УЛОГА И ЦИЉ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА.....	4
3. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ.....	6
4. ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА.....	7
5. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ.....	10
6. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРАВНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ.....	14
6.1. Закон о просторном планирању.....	15
6.3. Грађевински прописи и уредбе.....	20
7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ.....	21
7.1. Државни ниво.....	21
7.2. Покрајински и регионални ниво.....	22
7.3. Локални ниво.....	23
8. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРАВНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У БАВАРСКОЈ.....	25
9. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА ПОКРАЈИНЕ БАВАРСКА.....	27
9.1. Генеза комасације и њен развој кроз вријеме.....	29
9.2. Структура система планирања у јединицама локалне самоуправе.....	31
9.2.1. Систем просторног планирања града Минхен.....	33
9.2.2. Систем просторног планирања општине Тауфкирхен.....	37
10. ПРОСТОРНО-ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ НА ОПШТИНСКОМ НИВОУ НА ПРИМЈЕРУ ОПШТИНЕ ТАУФКИРХЕН.....	39
11. ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ.....	41
ЗАКЉУЧАК.....	42
Литература.....	44
Списак прилога.....	47

1. УВОД

Просторно планирање је инструмент политике планирања вишег нивоа који има за циљ управљање просторним развојем земље или региона на одржив, уравнотежен и перспективан начин. Просторно планирање дефинише систем мјера које се односе на директно кориштење простора (као што су становање, рад, транспорт, рекреација, заштита животне средине, као и смањење сукоба између њих). Циљ просторног планирања је обезбјеђивање уравнотеженог насељавања и развоја инфраструктуре, очување природних ресурса и стварање једнаких услова живота у свим дијеловима земље. Посебна пажња се посвјећује ефикасном коришћењу ресурса, избјегавању урбаног ширења и промоцији структурно и економски слабијих региона.

Посебно имајући у виду актуелне изазове као што су климатске и демографске промјене, енергетска транзиција, недостатак станова, просторно планирање за сваку земљу, представља једну од активности од највећег значаја, којим се дефинишу обавезујуће смјернице које обезбјеђују дугорочно одрживе структуре.

Просторно планирање прати принцип одрживости и организовано се спроводи на три нивоа је у Њемачкој: државни ниво који поставља правни и концептуални оквир, покрајински ниво развија државне развојне планове и програме и локални ниво који одређује захтјеве у градским и општинским развојним плановима и плановима коришћења земљишта. Просторно планирање на државном нивоу представља национални регулаторни и развојни оквир за просторно планирање у Њемачкој који координира просторно значајне мјере националног обима, усклађује циљеве просторног планирања савезних држава (покрајина) и промовише кохерентан, одржив и уравнотежен просторни развој на цијелој државној територији. Просторно планирање на регионалном (покрајинском) нивоу у надлежности је савезних држава (покрајина). Они сnose примарну одговорност за просторно планирање и развој унутар својих територијалних граница. Ова активност се спроводи кроз припрему регионалних (покрајинских) планова, који се сматрају обавезујућим инструментом контроле. То је кључно за просторно управљање политичким, економским и еколошким процесима и обезбјеђује везу између националних смјерница и регионално-општинске имплементације.

На локалном нивоу конкретна имплементација и дизајн просторног планирања одвија се кроз планирање урбанистичког развоја. Просторно планирање на локалном нивоу надовезује се на захтјеве државног и покрајинског планирања и имплементира их у детаљним развојним плановима, као и у обавезујућим плановима коришћења земљишта, што доприноси укључивању општинског развоја у свеобухватне циљеве, смањењу сукоба коришћења и обезбјеђивању дугорочних, одрживих структура.

2. ПОЈАМ, УЛОГА И ЦИЉ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Просторно планирање је плански усмјерено пројектовање и организација просторног развоја унутар одређеног подручја. Оно се бави коришћењем, заштитом и развојем простора усклађивањем различитих намјена (нпр. становање, пословање, транспорт, заштита природе). Може се назвати међусекторском дисциплином која интегрише еколошка, економска, друштвена, културна и друга питања, како би се осигурао одрживи развој животних, економских и природних простора.

Просторно планирање има различите функције и улоге у развоју простора, као што су регулаторна функција (регулација насељавања и коришћења простора, одређивање приоритетних и изолованих подручја), развојна функција (стратешко управљање растом и ревитализацијом, промоција одрживог економског и еколошког развоја), функција предострожности (разматрање утицаја на животну средину и климу), координација између различитих дисциплина планирања, као и посредовање између јавних и приватних интереса.

Један од основних циљева просторног планирања је стварање једнаких услова живота у свим регионима. Да би се достигао овај циљ, неопходан је развој насеља, која ефикасно користе простор, прије свега njihov организован плански унутрашњи развој. Затим овакав простор треба плански повезати изградњом транспортних и инфраструктурних мрежа и система. Главни развојни циљ у данашње вријеме представља стратешко повезивање и јачање веза и односа на релацији село-град, очување културних предјела, заштита природних ресурса, промовисање економске конкурентности региона, могућности друштвеног учешћа и просторне правде, прилагођавање климатским промјенама и јачање отпорности региона на кризе.

Са друге стране изазови са којима се свакодневно сусрећу просторни планери постају све већи и обимнији, а огледају се прије свега у погледу коришћења и намјене земљишта тј. растуће потребе за земљиштем. Такође битан фактор који се узима у обзир приликом планирања неког подручја јесу демографске, али и климатске промјене, као и глобализација и дигитализација.

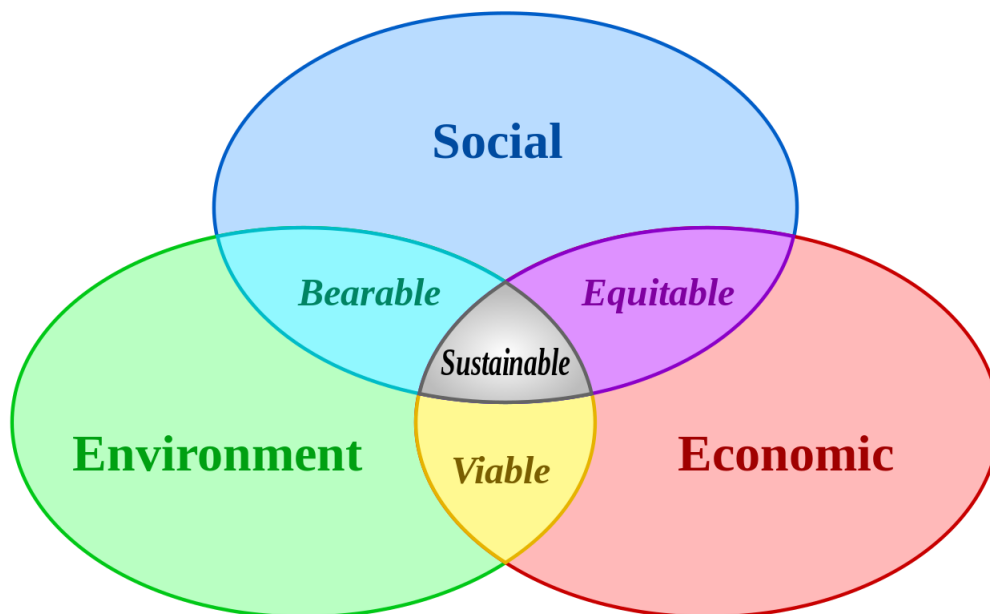
У основи просторно планирање не смије бити пасивно планирање које отклања и поправља све оно што је настало стихијским урбано-привредним развојем, већ мора бити активни процес који спрјечава настанак нежељених ситуација (Кицошев , Дунчић 1998).

Просторно планирање је кључни инструмент за одрживи просторни развој и мора дјеловати као централни механизам управљања (флексибилније, интегративније и оријентисано) како би се одговорило на сложене изазове који су све више међусобно повезани и под глобалним утицајем.

3. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

Просторно планирање и одрживи развој су уско повезани, кроз своју усмјеравајућу функцију, просторно планирање значајно доприноси еколошки, друштвено и економски уравнотеженом развоју подручја. Развој може бити прогресиван (остварује се одређени напредак), као и регресиван гдје може да дође до криза у развоју. Најприхваћенија теорија развоја је "теорија одрживог развоја". Дефиниција одрживог развоја налази се у извјештају "Наша заједничка будућност", који је сачинила Свјетска комисија за животну средину и развој (тзв. Брунтланд комисија) 1987. године. Дефиниција гласи: Одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњих генерација, не доводећи у питање способност будућих генерација да задовоље властите потребе.

Брунтландска комисија одредила је три основна елемента, односно стуба одрживости: друштво, економију и животну средину. Основна идеја концепта одрживости јесте успостављање равнотеже ова три елемента, а све у циљу да се створе и одржавају просперитетни друштвени, економски и еколошки системи.



Слика 1. Одрживи развој према Брунтландској комисији¹

¹https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development#/media/File:Diagramme_de_Venn_du_d%C3%A9veloppement_durable.svg

4. ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

У Европској унији не постоји јединствени систем просторног планирања, а просторно планирање је у надлежности држава чланица. Европска унија не пружа обавезујуће просторне планове, али утиче на просторно планирање кроз смјернице, стратегије и програме финансирања. Свака држава има своје законе о планирању, као и инструменте и административне нивое. Ипак, различите институције и организације су усвојиле и примјењују бројне планске документе у форми уредби, директива, одлука, препорука или мишљења. Савјет Европе и Европска унија руководе развојем европских стратегија и политика просторног планирања. Једна од главних организација која се бави темом просторног развоја јесте Конференција министара Савјета Европе задужених за просторно, односно регионално планирање (CEMAT). Она окупља представнике 47 земаља чланица Савета Европе који имају заједничк циљ, а то је промоција територијалне димензије људских права и демократије за одрживи просторни развој европског континента. Како Европска унија нема политичке (обавезујуће) смјернице у просторном планирању, могу се издвојити неке, које усмјеравају развој европског планирања:

1. Европска перспектива просторног развоја (ESDP, 1999) - тежи уравнотеженом и одрживом развоју територије Уније
2. Територијална агенда ЕУ 2030 (TAEU 2030) - пружа оквир и поставља смјернице за одрживи просторни развој
3. Лајпцишка повеља (2020) - јасно формулише образложење и водећи принцип урбаног развоја, усмјерена ка јачању општег добра
4. Амстердамски пакт (Урбана агенда за ЕУ, 2016) - представља вишеслојну методу рада, промовишући сарадњу између држава чланица, градова, Европске комисије и других заинтересованих страна
5. Кохезиона политика ЕУ (структурни и инвестициони фондови) - главни финансијски инструмент за просторни развој
6. Зелени план ЕУ (2019) - иако није документ просторног планирања утиче на просторни развој

7. Директиве о заштити животне средине -

- Директива о стаништима (Натура 2000)
- Оквирна директива о водама
- Директива о стратешкој процјени утицаја на животну средину (СЕА)

Поред горе набројаних директива и смјерница постоје и тзв. инструменти управљања, као што су:

- ЕСПОН (Европска мрежа за посматрање просторног планирања) - платформа за истраживање и податке за просторне политике засноване на доказима
- ИНТЕРРЕГ (Европска територијална сарадња) - програм ЕУ који подстиче прекограничну, транснационалну и међурегионалну сарадњу

Током посљедњих 20 година усвојен је већи број развојних докумената на нивоу Европске уније који су усмјерени на планирање одрживог развоја. Европски савјет урбаниста у мају 1998. године у Атини на међународној конференцији усвојио је Нову атинску повељу. На конференцији је договорено да Савјет врши ревизију Повеље и ажурира њен садржај сваке четири године. Повеља је, ажурирана у јулу 2003. и названа Нова повеља из Атине. Следећу ревизију Повеље, која је спроведена 2010. године, урадила је специјална радна група Вијећа. То је резултирало изградом Истанбулског додатка на Повељу из 2003. године. Ова најновија Повеља о просторном планирању обједињује Истанбулски додаток с Повељом из 2003. и представља производ процеса ревизије из 2010. године. Повеља о европском планирању, усвојена 2013. године од стране Европског савјета просторних планера, дефинише визију за интегрисање и повезивање градова и региона у Европи. Ова повеља истиче важност просторног планирања за уравнотежен економски развој, социјалну правду и здраве екосистеме. Основна идеја је активирати све нивое друштва (владе, предузећа и грађане) да активно учествују у обликовању будућности европског планирања. Она се надовезује на Нову атинску повељу из 2003. године и утврђује специфичне карактеристике просторног планирања и његов потенцијал. Повеља настоји да ојача повјерење, повезаност и солидарност у оквиру праксе просторног планирања.

Подјељена је у три дијела:

- Дио А. - садржи Визију будућности европских градова и регија (територија) формулисану као одговор на изазове са којима се Европа суочава
- Дио Б. - наводи улоге просторног планирања у остваривању постављене Визије имајући у виду кључне глобалне изазове с којима се Европа суочава
- Дио Ц. - наводи обавезе европских планера/ки у циљу остваривања Визије постављене у Дијелу А

5. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ

Политичко-административна област просторног планирања је у почетку била претежно општинска током 1920-их, а затим државно институционализована током 1930-их. Шездесетих година прошлог вијека у Савезној Републици Немачкој развијен је свеобухватни вишеслојни систем просторног планирања, који је након поновног уједињења пренјет на нове савезне државе (Blotevogel 2018).

Историјски просторно планирање у Немачкој прошло је кроз неколико периода развоја, према Блотефогелу можемо га подјелити на неколико етапа:

1. развој до Првог свјетског рата
 2. развој 1920-их
 3. просторно планирање у национализму
 4. рани посљератни период (1945-1960)
 5. просторно планирање у Демократској Републици Немачкој
 6. просторно планирање у Савезној Републици Немачкој 60-их и 70-их
 7. просторно планирање у Савезној Републици Немачкој 1980-их
 8. развој након уједињења
-
1. Непосредно прије Првог свјетског рата појављује се тзв. надлокално просторно планирање, гдје су негативни ефекти индустријализације и урбанизације на животне услове људи постали очигледни. Прве прекретнице регионалног планирања, тада названог „државно планирање“, дао је Роберт Шмит. Такође оснивају се и прва регионална удружења за планирање као што су Велики Берлин (1912) и Рурска област (1920).
 2. Током 1920-их, регионалне институције за планирање којима доминирају општине формиране су и у другим регионима Немачког рајха, као удружења или као облици неформалне сарадње. Постојала је посебна потреба за координацијом развоја насељавања и транспорта, посебно у густо насељеним подручјима.

3. У периоду национализма појавиле су се идеје за државно просторно планирање у смислу хијерархијског вишеслојног система са централном контролом од нивоа Рајха преко држава и покрајина до градова и општина. Године 1935., влада Рајха основала је „Рајхски уред за просторно планирање“. Његов задатак је био свеобухватно планирање и организација њемачког подручја за цијелу територију Рајха. Исте године основана је „Рајхова радна група за просторна истраживања“. То је било удружење научника са бројних универзитета који су, под координацијом научника Конрада Мајера, требали да развију научне основе за ново политичко-административно поље дјеловања. Идеолошки програм нацистичког просторног планирања био је да се превазиђу „нездраве“ просторне структуре које су створили либерализам и индустријализам, кроз планску организацију животног простора.
4. Након Другог свјетског рата, фокус је у почетку био на обнови инфраструктуре ратом разорених градова, као и ублажавање недостатка станова. Државе које су створиле окупационе силе донијеле су законе о обнови, који су били и закони о просторном планирању. Иако је термин „просторно планирање“ био политички дискредитован, већина држава како у западној тако и у источној Њемачкој, постепено је успостављала државне органе за планирање. Водила се дискусија о успостављању просторног планирања као политичко-административног система на више нивоа и прије свега о успостављању регионалног система просторног планирања.
5. Након оснивања Демократске Републике Њемачкој, просторно планирање и економска контрола били су у надлежности Државне комисије за планирање. Након распада држава и формирања 14 округа, надлокално просторно планирање је спојено са економским локацијским планирањем и формирано је подручно планирање. Од 1965. године па надаље, у окрузима су радиле канцеларије за територијално планирање, које су биле подређене окружним комисијама за планирање. На крају циљеви нису постигнути, зато што је политика индустријализације совјетског типа била праћена прекомјерном експлоатацијом природних ресурса. Са распадом Демократске Републике Њемачкој, нестао је и њен систем територијалног планирања.

6. Државни закон о просторном планирању усвојен је 1965. године. Њиме је савезној влади додјелена сопствена надлежност за просторно планирање, као и оквирна надлежност за просторно планирање у покрајинама. У савезним државама, систем државног и регионалног планирања је доживио свеобухватан инструментални развој шездесетих и почетком седамдесетих година. Постепено су све савезне државе почеле да израђују планове и програме на основу својих државних закона о планирању. Водећа идеја била је да се просторна структура усклади са нормативним концептима новог закона, као и да се поставе циљеви специфични за регион кроз просторну подјелу према категоријама подручја или регионима са специфичним развојним приоритетима. До 1974. године, скоро све савезне државе су израдиле планове просторног развоја. Посљедња држава била је Баварска, гдје је први државни програм развоја успостављен тек 1976. године (Blotevogel 2018).
7. Након година израженог оптимизма у планирању, у другој половини 1970-их завладао је широко распрострањени скептицизам према планирању, који је у неким случајевима ескалирао у потпуно одбацивање јавног планирања. У овом периоду питања животне средине су значајно добила на важности. Са све већом еколошком свјешћу, планирање са фокусом на раст и ширење инфраструктуре нашло се под критиком. У јавности се просторно планирање све више посматрало као дио проблема, а не као рјешење. Нови нагласак на ово стављен је кроз утицај покрета за заштиту природе и екологију. Године 1976., Државни закон о заштити природе замјенио је Рајхски.
8. Са уједињењем Њемачке започела је нова фаза просторног развоја и планирања. У новој Савезној Републици, појавила се велика разлика између запада и истока у економским перформансама и приходима, што је дало нови значај принципу „једнаких услова живота“. Инфраструктура је модернизована и проширена, промовисана је урбана обнова, повећано је финансијско изједначавање у корист источноњемачких покрајина и општина. Просторно планирање је доживјело извјесну ренесансу на државном и регионалном нивоу након 1990. године. Источноњемачке савезне државе су изградиле системе просторног планирања по узору на западноњемачки модел. Државни закони о планирању, државни развојни програми и

регионални планови рађени су великом брзином. Поред уравнотежења регионалних разлика и заштите природних ресурса, трећа компонента била је подстицање раста, конкурентности и иновативне снаге (економски циљ). Нови импулси су значајно обликовали најважнија документа политике просторног планирања деведесетих година. Бундестаг је 1997. године измјенио Државни закон о просторном планирању и Грађевински закон, а као резултат тога читав систем просторног планирања је усклађен са јединственим водећим принципом „одрживог просторног развоја (Blotevogel 2018).

6. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРАВНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ

Просторно планирање у Њемачкој подјељено је на неколико нивоа од вишег ка нижем:

1. Државни ниво (закони, стратегије развоја, принципи и смјернице развоја)
2. Покрајински ниво (покрајински планови и програми развоја)
3. Регионални ниво (регионални планови)
4. Локални ниво (планови развоја на локалном нивоу)

Ebenen der Raumplanung in Deutschland



Слика 2. Нивои просторног планирања у Њемачкој²

²

https://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=lexikon_suchergebnis_artikel&extra=deutsch.kompetent%20Oberstufe-Online&inhalt=&mytitle=&titelfamilie=&artikel_id=143112

6.1. Закон о просторном планирању

Први закон о просторном планирању (уређењу) у Њемачкој објављен је у Службеном гласнику 8. априла 1965. године. То је уједно био и први свеобухватни савезни закон о просторном планирању (Raumordnungsgesetz, скраћено ROG).

Тренутно се примјењује Закон о просторном планирању од 22. децембра 2008. године који је последњи пут измјењен чланом 1 Закона од 22. марта 2023. године. Донесен је од стране њемачког савезног парламента (Бундестага), а ступио је на снагу јуна 2009. године. Овај закон дефинише основне принципе, циљеве и инструменте просторног планирања. Он ствара правни оквир за одрживи развој, организацију и заштиту просторног планирања на државном нивоу и одређује правац развоја државе територије. Циљ овог закона је уравнотежено планирање насељених подручја, инфраструктуре, природе и пејзажа уз усклађивање друштвених, економских и еколошких проблема. Законом се обавезују савезна влада, покрајине и локалне заједнице да ускладе своје планирање (нпр. регионалне планове, покрајинске развојне планове) са циљевима и принципима просторног планирања.

Закон о просторном планирању подјелен је на четири главна поглавља:

1. Основне (опште) одредбе
2. Просторно планирање (уређење) на покрајинском нивоу
3. Просторно планирање (уређење) на државном нивоу
4. Допунске и закључне одредбе

Свако од поменутих поглавља садржи чланове (параграфе) који детаљно описују задатке и прописе у погледу просторног развоја. Тако се у првом поглављу овог закона наводе следећи чланови, њих укупно дванаест, који су означени симболом (параграфом), а приликом позивања на одређени члан закона, обавезно се наводи према којем параграфу се закон тумачи:

- § 1 Задак и водећи принципи просторног планирања
- § 2 Основни принципи просторног планирања
- § 3 Дефиниције
- § 4 Обавезујући ефекат захтјева просторног планирања

- § 5 Ограничење обавезујућег ефекта у складу са чланом 4
- § 6 Изузеци и одступања од циљева
- § 7 Опште одредбе о просторним плановима
- § 8 Процјена утицаја на животну средину приликом израде просторних планова
- § 9 Учешће приликом израде просторних планова
- § 10 Објава просторних планова; Обезбјеђивање планова и докумената просторног планирања
- § 11 Одржавање плана
- § 12 Забрана просторно значајног планирања и мјера

Друго поглавље дефинише просторне планове на покрајинском нивоу и садржи четири члана или параграфа:

- § 13 Просторни планови на покрајинском нивоу, регионални планови, регионални планови коришћења (намјене) земљишта
- § 14 Сарадња у просторном планирању
- § 15 Процјена утицаја на простор
- § 16 Убрзана процјена утицаја на простор; Одустајање од процјене утицаја на простор

Треће поглавље односи се на просторно планирање на државном нивоу и то кроз седам гланова:

- § 17 Просторни планирања искључиво за економску зону Њемачке и цијелу њену територију
- § 18 Учешће у изради државних просторних планова; Објава државних просторних планова
- § 19 Одступања од циљева у савезним плановима просторног развоја
- § 20 Забрана просторно значајног планирања и мјера у државним просторним плановима
- § 21 Овлашћење за издавање законских уредби
- § 22 Задужења Државних завода за изградњу и просторно планирање
- § 23 Савјетодавни одбор за просторни развој

Задње поглавље овог закона односи се на допунске и закључне одредбе и садржи четири члана од којих се један више не примјењује:

§ 24 Сарадња између владе и покрајина

§ 25 Учешће у изради просторних планова сусједних држава

§ 26 (Укинут)

§ 27 Прописи о спровођењу просторног планирања у покрајинама³

Поред овог закона постоје још и други који заједно имају за циљ мултидисциплинари државни развој, повезујући више сектора. Неки од њих су Закон о процјени утицаја на животну средину, затим Закон о енергетској индустрији, Закон о заштити природе (животне средине), Закон о водоснабјевању, Закон о планирању транспорта, Закон о заштити климе и други.

Осим закона, постоје још и одређене акционе стратегије, принципи и смјернице просторног развоја, као и извјештаји о просторном планирању на државном нивоу, који дају смјернице нижим нивоима, у ком смјеру треба да се развија одређен простор.

Водећи принципи и акционе стратегије за просторни развој у Њемачкој из марта 2016. године, усвојени од стране Конференције министара за просторно планирање, представља важан документ просторног развоја. Заједнички га усвајају влада и покрајине и чини обавезујући оквир за просторно планирање на државном, регионалном и локалном нивоу.

Они су првенствено намјењени доносиоцима одлука на државном и покрајинском (регионалном) нивоу, а укључују и регионалне органе за планирање, општине и општинска удружења, и као такви су повезница и показатељ заједничког смијера развоја. Неки од главних задатака и циљева ове стратегије јесу свакако: развој метрополитанских региона и умрежавање имеђу региона, обезбјеђивање јавних услуга, смањење сукоба у простору, обликовање културних пејзажа, прилагођавање климатским промјенама, одрживо коришћење ресурса и многе друге.

³ *Raumordnungsgesetz (ROG)*

Са израдом Извештаја о просторном планирању почело се 2009. године, а израђује га Државни института за изградњу, урбани и просторни развој. Овај институт припада Државном заводу за изградњу и просторно планирање, који је у склопу Министарства за становање, развој града и изградњу.

Представља стање и анализу просторног развоја Њемачке, просторно значајних планова и мјера, као и утицаја политике ЕУ. Овај извјештај се фокусира на водећи принцип „Јачање конкурентности“. Просторно планирање може побољшати конкурентност региона на различите начине, покретањем и подржавањем релевантних процеса. Његова снага лежи у способности да дјелује као просторно интегративна сила, да планира са међугенерациским предвиђањем и да укључи креаторе политике и друге заинтересоване стране из администрације, приватног сектора, науке и цивилног друштва. Пошто многи актери морају допринјети јачању конкурентности, просторно планирање има важну модераторску улогу (Raumordnungsbericht 2021). Извештај се доставља Државном министарству и влади (Бундестагу) ради информисања.

6.2. Закон о грађењу

Поред устава и основног закона који престављају осовину и темеље законодавног система неке државе, Њемачки закон о грађењу (BauGB) је централни закон који регулише право јавне изградње, односно урбаног развоја. Он регулише начин коришћења земљишта посебно у погледу: планирања развоја (план коришћења земљишта, план развоја), управљања земљиштем (комасација, експропријација), урбанистичког развоја и мјера. Овај закон се примјељује да би се регулисао урбани развој, заштитила животна средина, природа и пејзаж, осигурало друштвено праведно коришћење земљишта, обезбједио стамбени фонд и побољшала инфраструктура, као и избјегло урбано ширење (унутрашњи развој прије спољашњег).

Поред закона о јавном грађењу, постоји и приватно грађевинско право. Оно регулише правне односе између физичких лица, грађевинских компанија (извођач радова), архитеката, инжењера, подизвођача, занатлија и других страна укључених у грађевински пројекат. Првенствено су то прописи грађевинског (приватног) права који се односе на изградњу.

Закон о грађену подјељен је на четири поглавља:

1. Општи урбанистички закон (односи се на чланове, односно параграфе § 1–135), подјељен је на цјелине/дјелове:
 - Урбани развој
 - Осигуравање урбаног развоја
 - Правилник изградње и других намјена, Обештећење
 - Управљање земљиштем
 - Конфискација
 - Припрема
 - Мјере за заштиту природе
2. Посебан урбанистички закон (односи се на чланове, односно параграфе § 136–191), подјељен је на цјелине/дјелове:
 - Урбанистичке санационе мјере
 - Урбанистичке развојне мјере
 - Урбана реконструкција
 - Друштвени (социјални) град
 - Приватне иницијативе
 - Пропис о очувању и урбанистичка начела
 - Друштвени (социјални) план и накнада за потешкоће
 - Уговори о најму и закупу
 - Урбанистичке мјере у вези са мјерама за побољшање пољопривредне структуре
3. Остали прописи (односи се на чланове, односно параграфе § 192–232):
 - Вриједновање
 - Основни прописи, задужења, управни поступци, одрживост плана
 - Поступање комора (сената) за грађевинска питања

4. Прелазни и завршни прописи (односи се на чланове, односно параграфе § 232-250):

- Прелазни прописи
- Завршни прописи⁴

6.3. Грађевински прописи и уредбе

Упоредо са Законом о грађењу спроводи се и Уредба о начину грађења (BauNVO), која га допуњује и заједно са њим чини основу урбанистичког планирања. Она садржи прописе који регулишу врсту (тип) и обим коришћења земљишта за изградњу унутар грађевинских зона.

Уредба о начину грађења подјелена је на четири поглавља:

1. Врста (тип) градње (односи се на чланове, односно параграфе § 1-15) – основни прописи за грађевинске површине и подручја
2. Обим градње (односи се на чланове, односно параграфе § 16-21a) – односи се на густину, односно колико густо и високо смије да се гради
3. Стил градње, надоградиве површине (односи се на чланове, односно параграфе § 22-23) – правила за површину парцеле и грађевинску линију
4. Прелазни и завршни прописи (односи се на чланове, односно параграфе § 25-27) – правно поглавље

Покрајински грађевински прописи (LBO) су централни грађевински прописи покрајина у Њемачкој. Свака од шеснаест покрајина има своје грађевинске прописе, нпр. Грађевински прописи Сјеверне Рајне и Вестфалије, Покрајинске норме Баден Витенберга, Грађевински прописи Баварске и др.

⁴ Baugesetzbuch (BauGB)

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ЊЕМАЧКОЈ

Као што је већ раније поменуто просторно планирање у Њемачкој подјељено је на четири нивоа од вишег ка нижем. Сваки ниво има једну или више управа које руководе просторним уређењем и развојем, према оређеном закону, пропису или уредби.

Према томе за наведене нивое задужене су:

1. Државни ниво (Министарство за становање, урбани развој и изградњу, Завод за грађење и просторни развој)
2. Покрајински ниво (Покрајинско Министарство за развој и изградњу)
3. Регионални ниво (Регионална планерска удружења и окружне владе)
4. Локални ниво (Градска планерска удружења, Одјелења за грађење на локалном нивоу)

7.1. Државни ниво

Надлежна тијела за просторно планирање на државном нивоу у Њемачкој су:

1. Државно Министарство за становање, урбани развој и изградњу (BMWSB)
2. Државни Завод за грађење и просторни развој (BBR)

Министарство за становање, урбани развој и изградњу је првенствено одговорно за политику просторног планирања на нивоу државе. Такође је одговорно за законодавство у области просторног планирања (нпр. израда или измјене Закона о просторном планирању). Поред тога израђује стратегије, развојне смјернице и принципе политике просторног планирања и развоја. Бави се координацијом просторног планирања између држава са којима граничи, као и координацијом са ЕУ. Не спроводи планове на локалном нивоу, већ ствара плански оквир за покрајине и регионе.

Завод за грађевинарство и регионално планирање је специјализовани орган министарства са научно-планерским одговорностима. Одговоран је за израду Извештаја о просторном планирању (сваких 4-5 година), Научних анализа о просторном и урбаном развоју, одржавање портала за просторно праћење, као и стручно савјетовање министарстава при просторном планирању.

Поред њих, постоје и други органи који сваки унутар свог сектора, а у координацији са претходна два, доприноси прсторном развоју на државном нивоу. То су прије свега Министарства (економије и енергетике, саобраћаја, животне средине, пољопривреде и др.), затим Покрајинско-државни координациони комитет (ROK) и државни органи за секторско планирање (као нпр. планирање гасовода, пловних путева и жељезница).

7.2. Покрајински и регионални ниво

На нивоу савезних држава, односно покрајина врховни орган за планирање јесте министарство, нпр. у Баварској је то Баварско министарство за становање, грађење и саобраћај. Ова министарства имају важне улоге приликом припреме, измјене и надоградње Покрајинског плана развоја (LEP). Такође треба да воде координацију са суседним покрајинама и државном владом (нпр. путем ROK-а). Задатак им је да прате регионалне планерске органе, при одобравању регионалних планова, да спроводе процедуре просторног планирања за пројекте од просторног значаја, као што су аутопутеви, вјетроелектране и слично.

Поред министарстава, постоје и покрајински органи за просторно планирање, као што су регионална вијећа, односно окружне владе. У великим покрајинама, оним са више градова (изузев Берлина, Бремена и Хамбурга) покрајински органи за просторно планирање су обично на нивоу регионалних вијећа. Њихова улога је одобравање и надгледање регионалних планова, спровођење процедура просторног планирања у административном округу и учешће при стручном планирању.

Регионални органи за планирање и удружења планера одговорни су за припрему регионалних планова (детаљни планови, ниво испод државног развојног плана). Састоје се од локалних удружења (округа и градова). Неке од савезних држава (нпр. Бранденбург) имају регионална планерска удружења са сопственим надлежностима.

7.3. Локални ниво

Главни задатак органа планирања на локалном нивоу јесте планирање урбаног развоја. То се постиже кроз:

1. План коришћења земљишта - основни приказ коришћења земљишта у општини (нпр. стамбена зона, пословна зона, зелене површине)
2. План развоја - правно обавезујуће спецификације за појединачне површине (нпр. врста градње, висина, намјена)
3. Учешћем грађана и органа самоуправе
4. Координацијом са регионалним плановима и државним програмима развоја

Други важан задатак на локалном нивоу је издавање грађевинских дозвола и надзор над изградњом у складу са Покрајинским грађевинским прописом и Планом развоја, као и надзор примјене грађевинским прописа на градилиштима. Поред овог и издавање привремених грађевинских дозвола и других одобрења за надзор над изградњом и доношење сета мјера у случају прекршаја. Урбани развој и урбанистичко планирање су такође један од задатака органа локалне самоуправе, прије свега односе се на развој смјерница и концепата урбаног развоја, подстицање унутрашњег развоја, спровођење програма финансирања, координација урбаних и структурних пројеката реконструкције. Све више се пажња посвећује и заштити животне средине кроз мјере, као што су процјене утицаја на животну средину приликом урбаног планирања, израда планова зелених површина и одржавање зелених површина и спровођење мјера заштите дрвећа. Инфраструктура и развој се уређују кроз планирање и изградњу путева, стаза и саобраћајних површина, организацију водоснабдјевања, канализације и снабдјевања енергијом, као и обезбјеђивање развоја нових грађевинских подручја.

Управљање земљиштем се такође убраја у задатке општинске самоуправе и то се постиже кроз мониторинг површина, куповину и продају земљишта у сврху урбаног развоја и спровођење поступка пренамјене земљишта у сврху новоградње. Неизоставни фактор је свакако политика и то у погледу усвајања планова коришћења и развоја земљишта од стране скупштине, склапање уговора о урбаном развоју са инвеститорима и надгледање и управљање општинском администрацијом за планирање и изградњу.

8. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРАВНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА У БАВАРСКОЈ

Најважнији законски и правни оквир планирања чини Баварски устав. Устав регулише основне постулате покрајине Баварске, на сличан начин као и Основни закон за Савезну Републику Њемачку. Поред Устава најважнији правни оквир чини Баварски пропис о изградњи. Он је централни покрајински закон који регулише право јавне градње, регулише захтјеве за грађевинске пројекте и објекте у Баварској, посебно у погледу безбједности, реда и уређења. Пропис је подјелењен на осам дијелова:

1. Основне уредбе (прописи)
2. Земљиште и изградња
3. Грађевински објекти
4. Судионици изградње
5. Надзорне институције, поступци
6. Казне, правни прописи
7. Спровођење одредби Закона о грађењу
8. Прелазне и завршне уредбе⁵

Као посебан законски оквир у Баварској постоји Уредба о гаражама и паркинг мјестима. Уредба је на покрајинском нивоу и стога се примјењује само у Баварској. Она регулише изградњу и коршћење гаража и број паркинг мјеста, потребних за различите типове зграда. Не постоји јединствена Уредба на државном нивоу, према томе, сваки покрајински Закон о изградњи садржи своје прописе у вези за гараже и паркинг мјеста.⁶

Баварски закон о просторном планирању ступио је на снагу јула 2012. године, а у великој мјери је по рангу важности и изнад Државног закон о просторном планирању (ROG). У појединачним случајевима овај закон дозвољава одступања од циљева просторног планирања, само ако су она оправдана са аспекта планирања и не утичу на основне

⁵ Bayerische Bauordnung (BayBO)

⁶

<https://www.stmb.bayern.de/buw/baurechtundtechnik/bauordnungsrecht/vorschriftenundrundschriften/index.php>
р

принципе плана. Највиши покрајински орган у консултацији са надлежним министарствима и локалним самоуправама одбрава оваква одступања.⁷

Дакле Прописи о изградњи (BauVO) су заједно са законом о просторном планирању (BayLplG) подблост закона о јавној градњи у Баварској. Постоје и општински прописи (нпр. прописи о паркинг простору, уређењу простора или ограђивању) који такође спадају у грађевинске прописе. Циљ прописа је да се осигура да се грађевински објекти изграде, одржавају или модификују на такав начин, да не представљају пријетњу јавној безбједности и реду, посебно животу и здрављу, односно да природни темељи живота нису угрожени. За разлику од грађевинских прописа, закон о просторном планирању регулише употребљивост земљишта. Он одређује да ли и у којој мјери и под којим условима се може градити. Кључни законски прописи садржани су у Државном закону о изградњи (BauGB) и Уредби о начину грађења (BauNVO).⁸

Важан законски оквир просторног планирања представља Баварски развојни програм (LEP), као централни програм просторног планирања покрајине. Он утврђује дугорочне смјернице за просторни развој и одређује циљеве и принципе просторног развоја.

⁷ Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG)

⁸ <https://www.stmb.bayern.de/>

9. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА ПОКРАЈИНЕ БАВАРСКА

Баварско министарство за привреду, регионални развој и енергетику (StMWi) је највиши државни (покрајински) орган за планирање и одговоран је за:

1. Израду и развој Покрајинског развојног програма (LEP)
2. Правни надзор регионалних планерских удружења
3. Одступање од циљева државног планирања у складу са чланом 4 Баварског закона о просторном планирању
4. Координацију покрајинског планирања са секторским планирањем (нпр. саобраћај, животна средина, економија)
5. Заступање Баварске у националним тјелима за просторно планирање и координација са ЕУ о питањима везаним за просторно планирање
6. Информисање, праћење и дигитализација

Други ниво по важности јесу окружне владе и оне представљају више државне органе за планирање. Њихов задатак је израда и ажурирање регионалних планова у координацији са регионалним планерским удружењима, као и пружање техничке подршке самоуправама по питањима важним за просторно планирање. Надаље оне спроводе процедуре просторно важних пројеката, као што су инфраструктурни пројекти, а врше и провјеру компатибилности великих пројеката. Баварска је подјељена на 7 великих округа, а то су: Горња Баварска, Доња Баварска, Оберфалц, Горња Франконија, Средња Франконија, Доња Франконија, Швабија.

На примјер, окружна влада Горње Баварске са сједиштем у Минхену одговорна је за просторно планирање на свом покрајинском и регионалном нивоу. Задатак просторног планирања Горње Баварске на покрајинском и регионалном нивоу је развој и просторна организација цјеловитог подручја, као и њених саставних региона. Просторни захтјеви морају бити што оптималније координисани, а сукоби који се јављају рјешени. При томе се покушава примјенити концепт одрживог просторног развоја.

На регионалном нивоу институционалног просторног планирања у Баварској постоји 18 регионалних планерских удружења (правно независне јавне организације). Оне се састоје од представника округа, независних градова и општина. Њихов задатак је израда и ажурирање регионалних планова, сарадња са окружним владама (стручни дио) и Баварским министарством (правни дио).

Сваки од осамнаест редиона (Баварска Доња Мајна, Вурцбург, Мајна-Рон, Горња Западна Франконија, Горња Источна Франконија, Сјеверни Оберфалц, Регион Нинберга, Средњо-западна Франконија, Аугсбург, Инголштат, Регенсбург, Дунав-Шума, Ландсут, Минхен, Дунав-Илер, Алгој, Оберланд и Југоисточна Баварска) има своје властито планерско друштво. Један од примјера удружења је Регионално планерско удружење Минхена (RPV) које обухвата главни град Минхен, као и свих 185 градова, општина и осам округа у региону Минхен (Дахау, Еберсберг, Ердинг, Фрајзинг, Фурстенфелдбрук, Ландсберг ам Лех, Минхен и Штарнберг).



Слика 3. Регионални организациони обухват удружења⁹

⁹ <https://www.region-muenchen.com/der-rpv/region>

Поред окружне владе и регионалних удружења, важно је напоменути да у склопу Министарства постоје и Канцеларије за рурални развој које имају задатак да развијају и јачају рурална подручја. Оне пружају планску и организациону подршку за интегрисани рурални развој, развој заједнице, обнову села и пројекте комасације земљишта и пружају финансијску подршку. То је орган средњег нивоа, који издаје грађевинска одобрења у складу са јавним правом. Уз управљање земљиштем ове канцеларије дјелује и као катастарски орган.

Када је ријеч о најнижем (локалном) нивоу просторног планирања, њега чине општине (градови и села) и окрузи. Локалне самоуправе су носиоци урбаног развоја кроз просторне планове на локалном нивоу (план коришћења земљишта и план развоја). Оне су одговорне за урбано планирање и спроводе своје општинске планове на основу правила вишег реда. Општине се морају придржавати циљева просторног планирања које произилазе из Покрајинског развојног плана и регионалних планова. Окрузи у њима немају сопственог планирања урбаног развоја, за разлику од општина. Они су одговорни за координацију просторно значајних мјера између општина (инфраструктура, управљање отпадом и слично), сарадњу са регионалним планерским удружењима, учешће у просторно планским поступцима и дају подршку мањим општинама по питањима просторног планирања, као стручни савјетници.

9.1. Генеза комасације и њен развој кроз вријеме

Појам комасације означава укрупњавање мањих посједа земљишта и њихово спајање у веће јединице у сврху бољег управљања. Основна идеја која стоји иза ове мјере јесте побољшање инфраструктуре, обнову и јачање села и руралних области, али и заштиту воде и животне средине. Када се говори о Баварској, ова мјера (Flurbereinigung) добија на значају и почиње да се примјењује од 29. маја 1886. године, када тадашњи краљ Лудвиг II потписује Закон о комасацији. Овај датум практично означава рођење баварских институција које се баве укрупњавањем земљишта. Тако је Баварска након више од 400 година добила централну администрацију, којој је главни задатак управљање и спровођење ове мјере. Овај закон прије свега имао је за циљ да направи

основу за нови развој пољопривредног добра, смањи трошкове кроз јавне програме подршке, одреди праг овлашћења и дефинише сам процес. До почетка 1923. године Закон је имао велику продорност и успијех, гдје је започето или урађено 1025 активности (Widermann, Magel 1986). Кроз историју овај Закон је прошао кроз неколико фаза или периода:

1. Међуратни период и Закон о комасацији земљишта Рајха - у Вајмарској републици Закон из 1923. године, којим су регулисане мјере комасације земљишта. Уследио је 1933. године Закон Рајха, гдје је фокус био на побољшању пољопривредних структура, али и дјелимично на пројектима вођеним пропагандом
2. Нови почетак после Другог свјетског рата (1945–1953) – препознат је значај комасације земљишта за реконструкцију и модернизацију пољопривреде, тако је 1953., ступио на снагу „Закон о комасацији земљишта“, којим су први пут створена јединствена државна правила
3. Врхунац комасације (1953–1986) - Баварска је била савезна држава са највише поступака комасације земљишта, прије свега у погледу комасације малих парцела, стварања модерних пољопривредних путева, канализације, развој водотока и побољшања приступа изградњом путева (комасација земљишта је била искључиво усмјерена на пољопривреду). Често у фокусу критика, јер се премало пажње посвећивало очувању природе, повезаности биотопа и историјским културним пејзажима
4. Прелаз на интегрисано управљање земљиштем (од 1990-их до данас) – карактерише га већа посвећеност питањима као што су заштита животне средине, заштита вода, повезаност биотопа и очување културног пејзажа. Такође и учешће грађана, општина и удружења за заштиту природе добија на значају. Уведена је поједностављена комасација, како би се олакшали процеси.
5. Данашња комасација земљишта у Баварској – спроводи се као дио политике руралног развоја. Њен фокус ставље је на очување пејзажа, контролу поплава и ерозије, обезбјеђивање конкурентности пољопривреде, инфраструктурне пројекте (путеви, жељезничке пруге) и развој села и квалитет живота у руралним подручјима

9.2. Структура система планирања у јединицама локалне самоуправе

Систем просторног планирања на општинском нивоу у Њемачкој, познат као локално урбано планирање, је дио просторног уређења, који регулише начин на који градови и општине организују и управљају својим земљиштем за становање, пословање, саобраћај, пољопривреду, заштиту природе итд. Свака јединица локалне самоуправе је дужна по закону, уколико и ако је неопходно за урбани развој и јавни ред, да донесе планове просторног развоја.

Планирање развоја на локалном нивоу састоји се од двије фазе:

1. припремно планирање (§ 5 Закона о грађењу) - **План коришћења земљишта (FNP)** - свеобухватни план за општинско подручје (у основи одређује намјену земљишта: стамбена површине, пословна и индустријска подручја, саобраћајне површине, зелене површине и заштићена подручја), нема директног правног утицаја на грађане, али је обавезујуће за локалну самоуправу. Основа је за припрему планова развоја.
2. обавезујуће планирање (§ 9 Закона о грађењу) - **План развоја (B-Plan)** - правно обавезујући подзаконски акт општине, и као такав је обавезујући и за инвеститоре. Он детаљно дефинише врсту и обим намјене објекта (нпр. стамбена или мјешовита), површину грађевинског земљишта, врсту градње, спратност, облике крова.

Према томе План развоја се развија и произилази из Плана коришћења земљишта и садржи правне одредбе за урбани развој. Ови планови се доносе у виду прописа и као такви постављају правну основу за грађење. Прије усвајања од стране локалне самоуправе морају да прођу кроз одређени правни поступак усвајања. При том се ови планови провјеравају и надопуњују, да би се на крају усвојили од стране скупштина.

Сам процес доношења пролази кроз неколико фаза у складу са Законом о грађењу:

1. Потреба за планом
2. Извјештај о изради
3. Јавна објава
4. Израда прелиминарног нацрта
5. Правовремено учешће јавности и надлежних органа и других органа
6. Разматрање изјава и израда нацрта
7. Јавна објава и представљање извјештаја
8. Учесће јавности и надлежних органа и других органа
9. Провјера изјава
10. Коначни извјештај
11. *код Плана коришћења земљишта, одобрење од стране надлежне окружне владе*
12. Објава извјештаја

Процес израде Плана коришћења земљишта је у просјеку нешто краћи и зависи од величине простора, комплексности циљева планирања и учећа јавности, а може да траје између пар мјесеци па до једне године. Са друге стране План развоја траје нешто дуже и зависи такође од различитих фактора, али у просјеку годину и по до двије.

Надлежни органи на локалном нивоу у систему просторног планирања су:

- Градско/општинско одјељење за просторно планирање (градњу) – задужено за урбано планирање и планирање развоја (израда планова коришћења земљишта и планова развоја)
- Правна грађевинска служба – задужена за надзор, инспекцију, провјеру и издавање дозвола, у већим градовима као самосталне службе, већином су дио одјељења за просторно планирање (градњу)
- Одјељење за управљање имовином - куповина/продаја земљишта, комасација земљишта, процјена вриједности земљишта
- Одјељење за заштиту животне средине – студије процјене утицаја на животну средину, одржавање и развој зелених и слободних простора, заштита врста и станишта

- Одјелење за ниску градњу (планирање саобраћаја) - планирање развоја путева, пјешачких и бициклических стаза, канализације, саобраћајних концепата, техничку имплементацију развоја у новим развојним подручјима
- Одјелење за економски развој (градски маркетинг) - утиче на развој земљишта кроз насељавање пословних и индустријских предузећа, учешће у пројектовању пословних површина и кроз концепте развоја локације
- Одјелење за развој села (рурални развој) – чешће у руралним општинама, одговорно за мјере обнове села, комасацију и структурни развој. Сарађује са одјелењима за рурални развој на регионалном нивоу
- Градоначелник и скупштина (доносиоци политичких одлука) – скупштина усваја план развоја и планове коришћења земљишта са градоначелником на челу

Дакле, на нивоу локалне самоуправе су прије свега Одјелење за просторно планирање (грађење), односно Одјелење за урбано планирање одговорни за просторно планирање. Ова одјелења сарађују са Правном грађевинском службом, Одјелењем за заштиту животне средине, Одјелење за ниску градњу и другим одељењима, док скупштина доноси политичке одлуке уз надзор градоначелника.

9.2.1. Систем просторног планирања града Минхен

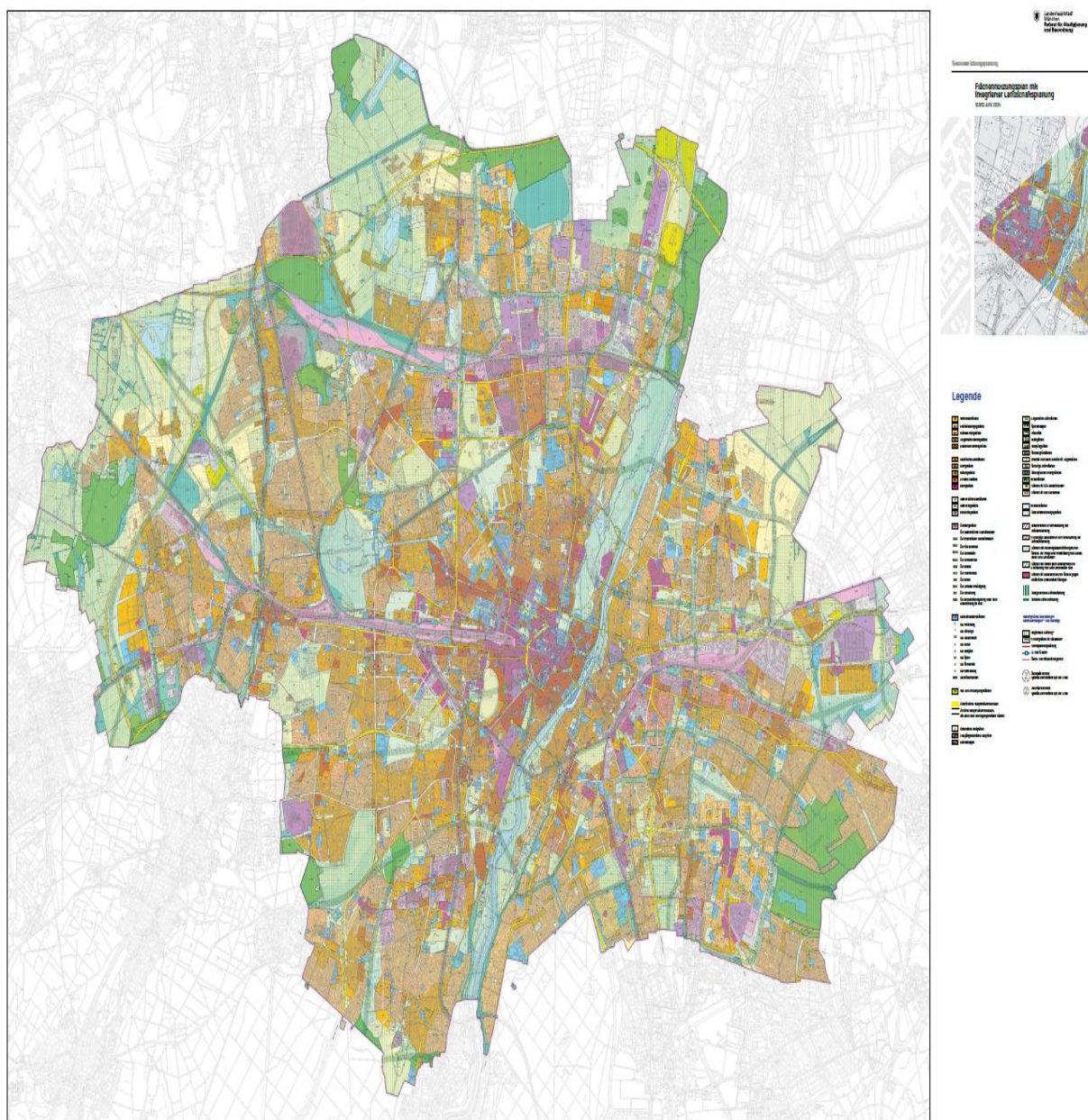
Од становања и зелених површина, преко издавања грађевинских дозвола и очувања историјских споменика само су неки од послова Одјелења за урбанистичко планирање и грању града Минхена. У погледу уравнотеженог градског развоја, поставља се курс ка одрживој будућности, настоји да се направи разнотежа између иновација и традиције и обезбједи социјална правда. Квалитети се чувају, а истовремено се омогућава настајање нових ствари. При томе су мјешавина и разноликост кључ вриједности живота у Минхену. Одјелење за урбанистичко планирање и грађење бави се изазовима динамичности града.¹⁰

¹⁰ <https://stadt.muenchen.de/infos/portrait-referat-stadtplanung-bauordnung.html>

Одјељење је подјељено на четири главна одјељења:

1. Урбани развој - развија концепт „Перспективни Минхен“, те перспективе Плана развоја земљишта за будућност града. Циљеви су урбано друштво засновано на солидарности и оријентирано на будућност
2. Планирање града (урбанизам) – запослени конкретизују стратешке циљеве планирања урбаног развоја. У оквиру планирања развоја и зелених површина, обезбјеђују структуралан урбани развој, социјално праведно коришћење земљишта за опште добро, вриједну животну средину, као и очување квалитета града, природе и пејзажа
3. Санирање и изградња - стимулише изградњу и модернизацију властитих станова или станова за изнајмљивање
4. Локална грађевинска комисија - највећа институција за издавање грађевинских дозвола у Њемачкој. Обезбјеђује очување градског пејзажа, поштовање законских стандарда и безбједност током изградње

Као што је претходно споменуто на локалном нивоу постоје два типа планова развоја јединице локалне самоуправе. На слици бр. 4 приказан је актуелни План коришћења земљишта са интегрисаним пејзажним планирањем града Минхена из јуна 2025. године, док је на слици бр. 5 приказан нацрт План развоја (бр. 2154) дијела града Минхена - Сјеверни Фрајхам из јануара 2025 године.



Слика 4. План коришћења земљишта са интегрисаним пејзажним планирањем града
Минхен¹¹

¹¹ <https://stadt.muenchen.de/infos/flaechennutzungsplan-muenchen.html>



Слика 5. Нацрт Плана развоја (бр. 2154) дијела града Минхена - Сјеверни Фрајхам¹²

¹² <https://bauleitplanung.muenchen.de/plaene/muenchen>

9.2.2. Систем просторног планирања општине Тауфкирхен

Структура одјељења за изградњу у општини Тауфкирхен заснива на општинским одговорностима у областима урбаног планирања и развоја. Општинска структура је подјељена на следећа одјељења:

1. Руководилац одјељења за изградњу (задужен за координацију свих сектора, такође и веза са већим локалним органима (нпр. градоначелник, скупштина), одговоран за кадровска и буџетска питања, као и управљање пројектима)
2. Сектор за просторно и урбано планирање (израђује и мијења планове коришћења земљишта, израђује план развоја, сарађује са канцеларијама за планирање, суседним општинама и грађанима, планира заштиту животне средине и пејзажа)
3. Сектор високе изградње (планира и реализује пројекте изградње општинских зграда (нпр. школе, фискултурне сале), бави се одржавањем постојећих јавних зграда, енергетски ефикасном санацијом и очувањем историјских споменика)
4. Сектор ниске градње (инфраструктура) – бави се изградњом путева, канализационих мрежа и водовода, уличном расвјетом, сарађује са комуналним предузећима (струја, гас, телекомуникације) и развојем нових грађевинских подручја
5. Сектор заштите животне средине – надгледа центар за управљање отпадом и рециклажу, бави се заштитом природе и биотопа, управљањем водама, брине о зеленилу и заштити дрвећа, животне средине и климе

Теме попут заштите животне средине, емисије угљен диоксида и одрживи развој играју значајну улогу при изградњи, јер грађење тренутно троши највише ресурса. Нажалост, еколошка градња се и даље везује са високим трошковима. Међутим, управо супротно, еколошка градња је значајно исплативија од конвенционалне градње.

Употреба иновативних материјала при еколошкој изградњи кућа и станова је значајно кориснија за здравље и самим тим нуди бољи квалитет живота. Кључни критеријуми за еколошку и климатски оријентисану изградњу укључују најмању могућу потрошњу енергије, избјегавање токсичних материја, употребу обновљивих извора енергије, ефективну топлотну изолацију, озелењавање и слично. Циљ је да се подстакне еколошки

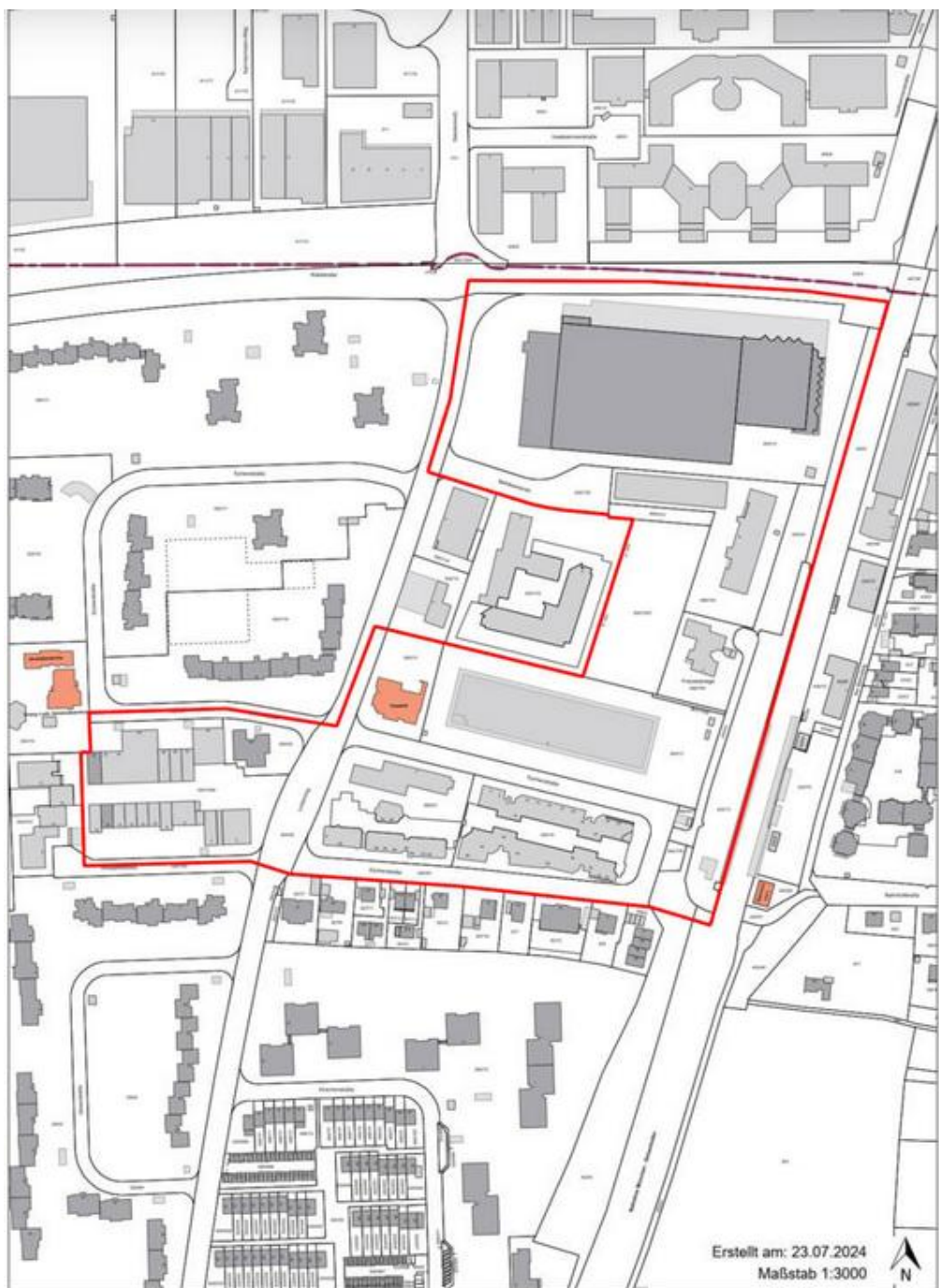
оријентисана градња, као и подизање свијести и подстицање људи да преиспитају своје одлуке приликом изградње.

10. ПРОСТОРНО-ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ НА ОПШТИНСКОМ НИВОУ НА ПРИМЈЕРУ ОПШТИНЕ ТАУФКИРХЕН

Тауфкирхен тренутно ради на новом Плану коришћења земљишта, укључујући планирање пејзажа, за наредних 15 година, на основу свеобухватне дискусије са грађанима, скупштином општине и суседним општинама о циљевима развоја. Тренутно најважнији плански пројект је Жељезничка четврт (велики пројекат који је тренутно у фази израде нацрта будућег изгледа са становима, пословним објектима и рекреативним садржајима). На основу резултата Концепта интегрисаног друштвеног развоја (ISEK), општина је већ формулисала смјернице за будућу четврт.

Једно подручје, један циљ, много могућности. Да би се добили различити приступи за одабрано подручје планирања, општина је истовремено у октобру 2021. године затражила од три архитектонске фирме да доставе извјештаје о планирању са својим идејама. Све три фирме су познате по својој стручности. Три фирме су добиле приближно три мјесеца да развију своје концепте урбаног развоја. Чак и прије фазе планирања, општина се договорила са два главна власника некретнина, пекарском задругом ВАКО München Altbayern und Schwaben eG и инвеститором пројекта Rock Capital. Планерска канцеларија (Dragomir Stadtplanung) надгледа процес у име општине и ради техничку припрему. Разноврстан савјетодавни одбор укључује представнике администрације и политике, као и власнике некретнина и независне архитекте и планере, који пружају техничку подршку својим стручним знањем.¹³

¹³ <https://www.meintaufkirchen.de/rathaus-buergerservice/bauen-and-wohnen/unsere-projekte/quartier-am-bahnhof>



Слика 6. План обухвата нове четврти¹⁴

¹⁴ <https://www.meintaufkirchen.de/rathaus-buergerservice/bauen-and-wohnen/unsere-projekte/quartier-am-bahnhof>

11. ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Потешкоће просторног планирања на локалном нивоу односе се на практичну примјену од стране општина и локалних заједница. Оне произилазе из различитих политичких, правних, економских, друштвених и еколошких фактора. Прије свега сукоби између различитих интереса у коришћењу земљишта. Затим стамбени развој наспрам пољопривреде, односно сама просторна конкуренција. Поред тога све чешће имамо дилему заштите природе у односу на економски развој, која подразумијева ширење инфраструктуре (нпр. пословних зона) и као таква је често је у сукобу са еколошким циљевима. Планирање транспорта, односно изградња путева или саобраћајних раскрсница исто тако може утицати на стамбена подручја.

Када планирање посматрамо са аспекта финансија, постоје одређена финансијска ограничења, као што су ограничени општински буџети. Општине често немају довољно финансијских средстава за досљедно спровођење планова.

У погледу планирања на локалном нивоу један од кључних проблема је учешће грађана и прихватање планерских идеја. Отпор становника, гдје они одбацују пројекте који су од важности за локални развој успорава просторно планирање на локалном нивоу.

Правне и административне препреке јесу сложени поступци одобравања који су често дуготрајни. При томе се појављују различити органи власти са понекад супротстављеним циљевима. Демографске и структурне промјене такође утичу на просторни развој, под то се убрајају старење становништва, пад броја становника у доносу на имиграцију, напуштени објекти и друго. Када се говори о климатским промјенама и одрживом развоју планирање мора све више да реагује на обилне падавине, пожаре, поплаве, као и на дргој страни сукобљене циљеве између нове градње и заштите земљишта и воде.

С тога просторно планирање на локалном нивоу јесте сложен процес балансирања између развоја, одрживости, интереса грађана и законских регулатива. Планирање усмјерено ка рјешењима захтјева добру координацију, транспарентну комуникацију, интердисциплинарни сарадњу и дугорочне стратегије.

ЗАКЉУЧАК

Просторно планирање је инструмент политике планирања вишег нивоа који има за циљ управљање просторним развојем земље или региона на одржив, уравнотежен и перспективан начин. У Европској унији не постоји јединствени систем просторног планирања, а просторно планирање је у надлежности држава чланица. Европска унија не пружа обавезујуће просторне планове, али утиче на просторно планирање кроз смјернице, стратегије и програме финансирања. Свака држава има своје законе о планирању, инструменте и административне нивое.

У Њемачкој је оно организовано од вишег нивоа, који даје смјернице, према нижем нивоу планирања. Нижи ниво мора да се усклађује са вишим, кроз израду докумената, а самим тим кроз постовање важећих закона, уредби и прописа. Правни оквир просторног планирања чини Закон о просторном планирању (ROG). Први државни закон о просторном планирању усвојен је 1965. године. Њиме је савезној влади додјељена сопствена надлежност за просторно планирање, као и оквирна надлежност за просторно планирање у покрајинама. Покрајински закони о просторном планирању чине други степен и надлежни су за развој покрајина. Свака од 16 савезних држава (покрајина) у складу са врховним законом примјењује и своје властите.

Поред овог закона постоје и Закон о грађењу (BauGB) који је централни закон, а регулише право јавне изградње, односно урбаног развоја. Упоредо са Законом о грађењу спроводи се и Уредба о начину грађења (BauNVO), која га допуњује и заједно са њим чини основу урбанистичког планирања. Она садржи прописе који регулишу врсту (тим) и обим коришћења земљишта за изградњу унутар грађевинских зона. Покрајински развојни планови, Закон о заштити животне средине, секторски закони о планирању, уредбе, смјернице и слично представљају важну законску регулативу на регионалном нивоу.

За просторно планирање на регионалном нивоу задужени су поред окружне владе, канцеларије за развој и регионална планерска удружења, чији је задатак израда регионалних планова у складу са покрајинским, као и координација и сарадња између

општина, а у одређеној мјери и рурални развој. Покрајински развојни план је обавезујући документ за урбано планирање на регионалном нивоу.

Најнижи ниво просторног планирања јесте на нивоу јединица локалне самоуправе (градова и општина). Они имају задатак спровођења просторног планирања кроз урбано планирање. Управљају развојем, коришћењем и изградњом, а главни документи су План коришћења земљишта (припремни план) и План развоја (обавезујући план).

Као главне предности система просторног планирања у Њемачкој могу се издвојити управо споменути План коришћења земљишта и План развоја као документи који омогућавају структурни развој градова и општина. Поред овог све више се посвећује пажња заштити природне средине кроз одрживи развој примјеном одговарајућих закона и прописа. Јасно се тумаче и примјељују закони о градњи и тако избјегавају могући конфликти у простору, дивља и несправна градња. Сви заинтересовани актери су укључени у сам процес израде и доношења планова од општег интереса и самим тим координишу развој сопственог простора. Најважнија предност јесте хијерахија нивоа планирања (од вишег ка нижем), односно њихова повезаност у погледу примјене закона, уредби и прописа.

Иако се партиципација много актера приликом израде планова чини као предност, она може процес планирања учинити дуготрајним, а понекад га потпуно одбацити. Такође може да проузрокује додатне или непредвиђене трошкове (нпр. израда стратегије утицаја). Планирање посебно на локалном нивоу као један од кључних проблема види учешће грађана и прихватање планерских идеја. Отпор становника, гдје они одбацују или покушавају кроз разне петиције да оспоре пројекте који су од важности за локални развој, успорава просторно планирање на локалном нивоу. Важно је напоменути да једном када се план донесе он може да утиче на будуће стратешке пројекте у самом региону. Као глобални тренд вриједи напоменути проблем са којим се суочава и сама Њемачка, а тиче се неравномјерног развоја региона, гдје слабији доста заостају за развијеним (мотори развоја).

Литература

1. Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.
2. Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.
3. Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), die zuletzt durch die §§ 12 und 13 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) und durch § 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 619) geändert worden ist.
4. Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.
5. Blotevogel, H. H. (2018). Geschichte der Raumordnung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.
6. European Council of Spatial Planners. (2013). The Charter of European Planning The Vision for Cities and Regions - Territoires of Europe in the 21st Century.
7. Garagen- und Stellplatzverordnung (GaStellV) vom 30. November 1993 (GVBl. S. 910, BayRS 2132-1-4-B), die zuletzt durch § 11 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) und durch § 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 619) geändert worden ist
8. Gnest, H. (2008). Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. (Arbeitsmaterial der ARL, 337). Hannover.
9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.
10. Ministerkonferenz für Raumordnung. (2016). Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

11. Raumordnungsbericht 2021 - Wettbewerbsfähigkeit stärken (2023). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
12. Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.
13. Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.
14. Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013 (GVBl. S. 550, BayRS 230-1-5-W), die zuletzt durch Verordnung vom 16. Mai 2023 (GVBl. S. 213) geändert worden ist.
15. Widermann, R., Magel, H. (1986). Die Ausstellung 100 Jahre Flurbereinigung in Bayern 1886 - 1986. München: Flurbereinigungsdirektion.
16. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009). Основе просторног планирања. Београд: Универзитет у Београду – Географски факултет.
17. Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., & Живак, Н. (2008). Осврт на просторно планирање на почетку 21. века. Herald, 12, 37–87.
18. Кицошев, С., Дунчић, Д. (1998). Географске основе просторног планирања. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду - Природно-математички факултет.
19. <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/1st-cemat>
20. [https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/was-ist-das/was-ist-das-node.html#:~:text=Die%20Raumordnung%20\(engl%3A%20spatial%20planning,Beispiel%20durch%20Festlegungen%20in%20Raumordnungspl%C3%A4nen](https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/was-ist-das/was-ist-das-node.html#:~:text=Die%20Raumordnung%20(engl%3A%20spatial%20planning,Beispiel%20durch%20Festlegungen%20in%20Raumordnungspl%C3%A4nen)
21. <https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/handlungsebenen-zustaendigkeiten/landes-und-regionalplanung/>
22. <https://www.ale-oberbayern.bayern.de/075461/index.php>
23. https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/service/raumordnung_landes_regionalplanung/index.html
24. <https://www.region-muenchen.com/der-rpv/region>
25. <https://stadt.muenchen.de/rathaus/verwaltung/referat-stadtplanung-bauordnung.html>

26. <https://www.meintaufkirchen.de/rathaus-buergerservice/bauen-and-wohnen/bauleitplanung-planungsrecht>
27. https://atlas.bayern.de/?c=677751,5422939&z=7&r=0&l=vt_standard&mid=1
28. <https://www.stmb.bayern.de/buw/baurechtundtechnik/bauplanungsrecht/bauleitplaeneundsatzungen/index.php>
29. https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development#/media/File:Diagramme_de_Venn_d%C3%A9veloppement_durable.svg
30. https://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=lexikon_suchergebnis_artikel&extra=deutsch.kompetent%20Oberstufe-Online&inhalt=&mytitle=&titelfamilie=&artikel_id=143112
31. <https://www.gesetze-bayern.de>
32. <https://www.stmb.bayern.de>
33. <https://stadt.muenchen.de/infos/portrait-referat-stadtplanung-bauordnung.html>
34. <https://stadt.muenchen.de/infos/flaechennutzungsplan-muenchen.html>
35. <https://www.meintaufkirchen.de/rathaus-buergerservice/bauen-and-wohnen/bauordnungsrecht>
36. <https://www.meintaufkirchen.de/rathaus-buergerservice/bauen-and-wohnen/unsere-projekte/quartier-am-bahnhof>

Списак прилога

Слике:

Слика 1. Одрживи развој према Брунтландској комисији

Слика 2. Нивои просторног планирања у Њемачкој

Слика 3. Регионални организациони обухват удружења

Слика 4. План коришћења земљишта са интегрисаним пејзажним планирањем града Минхен

Слика 5. Нацрт Плана развоја (бр. 2154) дијела града Минхена - Сјеверни Фрајхам

Слика 6. План обухвата нове четврти

Биографија аутора

Стефан Кекић рођен је 15. септембра 1996. године у Бања Луци, Република Српска, БиХ. Основну школу завршио је у Лакташима, а Електротехничку школу завршава 2015. године у Бања Луци, гдје стиче звање телекомуникациони техничар. Исте године уписује први циклус студија на Одсјеку за Просторно планирање, Природно-математичког факултета Универзитета у Бања Луци. Основне студије завршио је у новембру 2019. године, одбраном дипломског рада на тему „Компаративна анализа система планирања Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске” код ментора проф. др Дејана Ђорђевића. Академске 2024/2025. године уписао је други циклус студија на Одсјеку за Просторног планирања на истом факултету. Након успјешно положених испита предвиђених наставним планом и програмом, стекао је услов за пријаву и одбрану завршног мастер рада на тему „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска”. Члан је Друштва просторних планера у Републици Српској, као и Европског географског удружења студента и младих географа.

Author's Biography

Stefan Kekić was born on September 15, 1996 in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina. He completed elementary school in Laktasi, and graduated from the Electrical Engineering School in Banja Luka in 2015, where he became a Telecommunications Technician. In the same year, he enrolled in the first cycle of studies at the Department of Spatial Planning, Faculty of Natural Sciences and Mathematics at the University of Banja Luka. He completed his primary studies in November 2019, defending his Bachelor thesis "Comparative Analysis of the Planning System of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska" with the mentor prof. dr Dejan Đorđević. In the academic year of 2024/2025, he enrolled in the second cycle of studies at the Department of Spatial Planning at the same faculty. After successfully passing the exams in the curriculum, he qualified, applied for and defend his final master's thesis "Spatial Planning system in Germany with special reference to the region of Bavaria". He is a member of the Society of Spatial Planners in the Republic of Srpska, as well as the European Geography Association for students and young geographers.

Изјава 1

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је мастер/магистарски рад

„Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска“

"Spatial planning system in Germany with special reference to the region of Bavaria"

- ☒ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☒ да мастер/магистарски рад, у цјелини ни у дјеловима, није био предложен за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☒ да су резултати коректно наведени и
- ☒ да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци, 11.09.2025

Потпис кандидата

Кекић С.

Изјава 2

Изјава којом се овлашћује Природно-математички факултет / Универзитета у Бањој Луци да мастер/магистарски рад учини јавно доступним

Овлашћујем Природно-математички факултет / Универзитета у Бањој Луци да мој мастер/магистарски рад под насловом „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покрајину Баварска“ која је моје ауторско дјело, учини јавно доступним.

Мастер/магистарски рад са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Мој мастер/магистарски рад похрањен у дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци, могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио.

- ☐ Ауторство
- ☐ Ауторство – некомерцијално
- ☐ Ауторство – некомерцијално – без прераде
- ☒ Ауторство – некомерцијално – дијелити под истим условима
- ☐ Ауторство – без прераде
- ☐ Ауторство – дијелити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Бањој Луци, 11.09.2025

Потпис кандидата

Кекетић С.

Изјава 3

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије мастер/магистарског рада

Име и презиме аутора: Стефан Кекић

Наслов рада: „Систем просторног планирања у Немачкој са посебним освртом на
покарајину Баварска“

Ментор: проф. др Неда Живак, ванредни професор

Изјављујем да је штампана верзија мог мастер/магистарског рада идентична
електронској верзији коју сам предао за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој
Луци.

У Бањој Луци, 11.09.2025

Потпис кандидата

Кекић С.

КОМИСИЈА ЗА ПРЕГЛЕД, ОЦЈЕНУ И ОДБРАНУ ЗАВРШНОГ/МАСТЕР РАДА НА II ЦИКЛУСУ СТУДИЈА

Др Игор Зекановић, редовни професор, Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци, предсједник Комисије

Др Неда Живак, ванредни професор, Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци, ментор и члан Комисије;

Др Мира Мандић, редовни професор, Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци, члан Комисије

ВИЈЕЋУ СТУДИЈСКОГ ПРОГРАМА ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

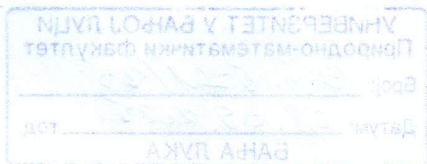
НАУЧНО – НАСТАВНОМ ВИЈЕЋУ ПРИРОДНО-МАТЕМАТИЧКОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БАЊОЈ ЛУЦИ

Одлуком Научно–наставног вијећа Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци Луци бр: 19–3.1848/25 године, именовани смо у Комисију за преглед, оцјену и одбрану урађеног мастер рада на II циклусу студија, кандидата **Стефана Кекића**, под насловом: „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска”. Након прегледа достављеног мастер рада, Научно–наставном вијећу Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци подносимо сљедећи:

ИЗВЈЕШТАЈ

Мастер рад под насловом „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска” кандидата Стефана Кекића урађен је у оквиру II циклуса студија, Студијског програма просторно планирање, Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци, под менторством др Неде Живак, ванредног професора Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци.

Мастер рад под наведеним насловом је написан на 46 страна компјутерског текста А4 формата, у оквиру којег се налази 6 графичких прилога (слика). Списак литературе је дат као посебна цјелина са 36 навода. Рад је структуриран кроз једанаест поглавља са поднасловима. Рад је одштампан једнострано и укоричен у тврди повез.



Анализа мастер рада по поглављима

У **уводном дијелу**, кандидат представља значај просторног планирања као инструмента одрживог и уравнотеженог развоја, уз наглашавање савремених изазова попут климатских и демографских промјена. Као примјер добре праксе истакнут је њемачки модел, који функционише на државном, покрајинском и локалном нивоу, обезбјеђујући усклађеност националних циљева са регионалним и локалним потребама.

У **првом дијелу**, под називом **Просторно планирање**, кандидат разматра концепт просторног планирања као новије дисциплине која се развила у 20. вијеку и даје основне дефиниције. Такође, наглашава се значај просторног планирања у контексту раста становништва и урбанизације, као и потреба за обновом инфраструктуре после Другог свијетског рата.

У **другом дијелу** под насловом **Појам, улога и циљ просторног планирања**, кандидат представља и анализира улогу и циљ просторног планирања, истичући да оно представља плански усмјерен процес организације и развоја простора са циљем интеграције економских, еколошких, друштвених и културних аспеката ради обезбјеђивања одрживог развоја. Наглашене су различите функције просторног планирања – регулаторна, развојна, превентивна, координациона и медијаторска, које доприносе усклађивању јавних и приватних интереса. Као кључни циљ истиче се стварање једнаких услова живота у свим регионима кроз организовани развој насеља, транспортних и инфраструктурних мрежа, јачање односа село–град и очување природних и културних ресурса. Посебна пажња усмјерава се на савремене изазове – растуће потребе за земљиштем, климатске и демографске промјене, глобализацију и дигитализацију. Просторно планирање, кандидат истиче, мора се схватити као активан, флексибилан и интегративан процес који превентивно дјелује и представља централни инструмент управљања одрживим развојем.

У **трећем дијелу**, под насловом **Просторно планирање и одрживи развој**, кандидат нам представља повезаност просторног планирања и одрживог развоја, наглашавајући да просторно планирање кроз своју усмјеравајућу функцију доприноси еколошки, друштвено и економски уравнотеженом развоју. Истиче се да развој може бити прогресиван или регресиван, те да је најприхваћенија савремена концепција управо „теорија одрживог развоја“. Као кључни извор наводи се извјештај „Наша заједничка будућност“ (Брунтланд комисија, 1987), у којем је одрживи развој дефинисан као задовољавање потреба садашњих генерација без угрожавања могућности будућих. Посебно су истакнута три основна стуба одрживости – друштво, економија и животна средина – чија равнотежа представља основу дугорочно просперитетног развоја.

У **четвртном дијелу**, под насловом **Европска политика просторног развоја** кандидат нам указује да Европска унија нема јединствени систем просторног планирања, већ је оно у надлежности држава чланица. Иако Европска унија не

доноси обавезујуће планове, кроз стратегије, смјернице, директиве и финансијске инструменте значајно утиче на просторни развој. Као кључни документи истичу се Европска перспектива просторног развоја (1999), Територијална агенда ЕУ 2030, Лајпцишка повеља (2020), Амстердамски пакт (2016), као и Кохезиона политика, Зелени план и директиве о заштити животне средине. Посебну улогу имају инструменти сарадње као што су ЕСПОН и ИНТЕРРЕГ. Додатно, кроз иницијативе Савјета Европе и Европског савјета урбаниста, развијене су повеље (Атинска, Нова атинска, Истанбулски додатак и Повеља о европском планирању 2013), које дефинишу визију интеграције европских градова и региона, улогу просторног планирања у одговору на глобалне изазове и обавезе европских планера у остваривању одрживог развоја.

У петом дијелу под насловом **Историјски развој просторног планирања у Њемачкој**, кандидат нам представља историјски развој просторног планирања у Њемачкој, истичући да је процес прошао кроз више периода – од општинског планирања у 1920-им, преко институционализације у националистичком периоду, до формирања комплексног савезног и регионалног система након 1960-их. Након Другог свјетског рата и током периода Демократске Републике Њемачке и Савезне Републике, планирање је било прилагођавано политичким, економским и еколошким потребама, укључујући обнову инфраструктуре, регулисање становања и заштиту животне средине. Са уједињењем Њемачке почетком 1990-их, просторни систем је усклађен и проширен, с нагласком на принцип „једнаких услова живота“, економски развој, конкурентност и одрживи просторни развој, при чему је Источна Њемачка усвојила западноњемачки модел планирања.

У шестом дијелу под насловом **Законска регулатива и правни оквир планирања у Њемачкој**, кандидат детаљно анализира правни оквир и законску регулативу просторног планирања у Њемачкој, са фокусом на четири нивоа планирања: државни, покрајински, регионални и локални. Посебна пажња посвећена је Закону о просторном планирању (ROG), који утврђује основне принципе, циљеве и инструменте за одрживи развој територије и координацију између различитих нивоа. Кандидат истражује и Закон о грађењу (BauGB) као кључни инструмент урбанистичког регулисања, уз пратеће уредбе о начину грађења (BauNVO) и покрајинске грађевинске прописе (LBO), које дефинишу коришћење земљишта, густину и тип градње, као и заштиту животне средине и урбаних пејзажа. Такође, анализирају се акционе стратегије и извјештаји о просторном развоју који омогућавају интеграцију сектора, подстицање економске конкурентности, социјалне правде и усклађеног, одрживог просторног развоја на свим нивоима.

У седмом дијелу под насловом **Институционални оквир и планска документација просторног планирања у Њемачкој** Кандидат детаљно анализира институционални оквир и планску документацију просторног планирања у Њемачкој, истражујући организацију и надлежности различитих нивоа планирања – државног, покрајинског, регионалног и локалног. На државном нивоу истражује улогу Министарства за становање, урбани развој и изградњу и Државног завода за грађење

и просторни развој, са акцентом на координацију политике, израду стратегија и научно-планерских анализа. На покрајинском и регионалном нивоу кандидат анализира улогу министарстава и регионалних органа у припреми и одобравању планова, као и у спровођењу процедура за пројекте од просторног значаја. Локални ниво је анализиран кроз праксу урбаног планирања, израду планова коришћења земљишта и планова развоја, учешће грађана, управљање инфраструктуром и земљиштем, као и надзор над спровођењем грађевинских прописа. Кандидат закључује да интегрисани систем нивоа планирања омогућава усклађен и одржив развој територије, уз баланс између стратешких, административних и урбанистичких циљева.

У осмом дијелу под насловом **законска регулатива и правни оквир планирања у Баварској** кандидат детаљно анализира законску регулативу и правни оквир просторног планирања у Баварској. Истражује улогу Баварског устава као темељног правног документа, као и Покрајинског прописа о изградњи (BayVO), који регулише јавну градњу, безбједност, ред и урбанистичко уређење. Поред тога, анализира се специфична покрајинска уредба о гаражама и паркинг мјестима, као и Баварски закон о просторном планирању (BayLplG), који омогућава ограничена одступања од основних циљева планирања уз сагласност надлежних органа. Кандидат такође истражује Баварски развојни програм (LEP) као кључни инструмент дугорочног просторног планирања, који утврђује смјернице, циљеве и принципе развоја земљишта и урбаних подручја, те обезбјеђује координацију између покрајинских и локалних органа. У закључку се показује да интегрисани систем закона, прописа и развојних програма обезбјеђује усклађен и одржив просторни развој на свим нивоима управљања у Баварској.

У деветом дијелу под насловом **Институционални оквир и планска документација просторног планирања покрајине Баварска** кандидат приказује систем просторног планирања у Баварској на три нивоа: покрајинском, регионалном и локалном. Покрајинско министарство води развој Покрајинског развојног програма и координише планерске активности, регионалне владе и удружења спроводе планове и надгледају инфраструктурне пројекте, а локалне самоуправе управљају урбаним развојем кроз План коришћења земљишта и План развоја. Историјат комасације земљишта (Flurbereinigung) приказује њену улогу у укрупњавању парцела, развоју руралних подручја и заштити животне средине. Примери Минхена и Тауфкирхена илуструју структуру локалних планерских одјељења и нагласак на одрживи и еколошки развој.

У десетом дијелу под насловом **Просторно-плански документи на општинском нивоу на примјеру општине Тауфкирхен** кандидат анализира и истражује израду Плана коришћења земљишта у општини Тауфкирхен, са фокусом на дугорочно планирање и интеграцију пејзажа. Посебна пажња посвећена је Жељезничкој четврти и примјени концепта интегрисаног друштвеног развоја (ISEK). Истражује се мултидисциплинарни приступ у планирању, укључујући сарадњу са архитектонским канцеларијама, власницима некретнина и стручним одбором, те

улогу општинске планерске канцеларије у техничкој припреми и координацији процеса.

У једанаестом дијелу под насловом **Проблеми и изазови на локалном нивоу** указано је на проблеме и изазове просторног планирања на локалном нивоу, са акцентом на практичну примјену од стране општина. Истиче се сложеност управљања сукобљеним интересима – стамбеним развојем, пољопривредом, економијом и заштитом природе – као и изазови у планирању транспорта и инфраструктуре. Посебна пажња посвећена је финансијским ограничењима општинских буџета, учешћу и отпору грађана, правним и административним препрекама, демографским промјенама и утицају климатских промјена. Кандидат наглашава да локално просторно планирање захтијева координацију, транспарентну комуникацију и интердисциплинарни сарадњу ради постизања одрживих и дугорочних рјешења.

У **закључку**, аутор резимира своја истраживања и наглашава да је просторно планирање у Њемачкој, као и у ширем европском контексту, сложен и вишеслојан процес који се ослања на законску регулативу, институционалну структуру и континуирану сарадњу између различитих нивоа власти. Док виши нивои дефинишу стратешке оквири и дугорочне смјернице, регионални и локални нивои преводе те оквири у конкретне планске документе и урбанистичке стратегије. Аутор посебно истиче значај усклађености између правног оквира, потреба грађана, економских и еколошких циљева, као и неопходност транспарентне, интердисциплинарне и координисане сарадње. Локалне самоуправе, као непосредни носиоци практичне имплементације, су кључне за управљање развојем и коришћењем простора, али се истовремено суочавају са изазовима као што су ограничени буџети, отпор јавности и сукобљени интереси у коришћењу земљишта. У коначници, аутор закључује да је за дугорочно и одрживо уређење простора неопходан пажљиво избалансиран приступ који интегрише правне, друштвене и еколошке аспекте, обезбјеђујући квалитет живота и развој урбаних и руралних подручја.

Оцјена научне валидности рада

Избор метода рада директно је условљен циљевима и задацима истраживања као и специфичностима предмета рада. Мастер рад има форму истраживања и евалуације процеса истраживања, а заступљена су и терминолошка истраживања, компарација података, метод анализе и синтезе, индуктивни и дедуктивни метод, метод генерализације, картографски метод. Саставни дио методе истраживања који је примјењен је и анализа релевантних поступака и сазнања уз примјену домаћих и иностраних теоријских и практичних искустава, архивске документације, просторно-планских основа и развојних пројеката. Стручни допринос и очекивани резултати с практичном примјеном огледали би се у анализи истраживаног простора са циљем да се допринесе развоју и унапређењу стручне основе планирања утемељеној на одрживости, што му даје апликативни карактер.

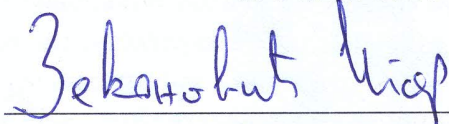
Закључак и приједлог

На основу напријед изнесеног Комисија за преглед, оцјену и одбрану урађеног мастер рада на II циклусу студија, кандидата Стефана Кекића, под насловом: „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска” констатује да је рад успјешно завршен, концептуално правилно постављен, методолошки оригинално обликован, практично примјењив и технички уређен.

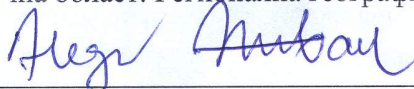
Комисија са задовољством предлаже Научно-наставном вијећу Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци да **усвоји позитиван Извјештај завршеног мастер рада кандидата Стефана Кекића под насловом: „Систем просторног планирања у Њемачкој са посебним освртом на покарајину Баварска”** и да проведе даљу процедуру везану за одбрану рада.

У Бањој Луци, 02.09.2025. године

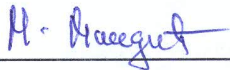
КОМИСИЈА



др Игор Зекановић, редовни професор,
Природно-математички факултет,
Универзитет у Бањој Луци,
Ужа научна област: Регионална географија, **предсједник**



др Неда Живак, ванредни професор,
Природно-математички факултет,
Универзитет у Бањој Луци,
Ужа научна област: Просторно планирање и одрживи развој,
ментор



др Мира Мандић, редовни професор,
Природно-математички факултет,
Универзитет у Бањој Луци,
Ужа научна област: Друштвена географија, **члан**