

DILEMA U RAZVOJU GRADA: PLANIRANJE ZA GRAĐANE ILI INVESTITORE NA PRIMERU SUBOTICE¹

Viktorija Aladžić²

UDK: 711.16(497.113SUBOTICA)

DOI: 10.14415/zbornikGFS23.002

Rezime: Urbanističko planiranje Subotice se tokom XIX veka karakterisalo neprestanim naporima da se spontano naseljeni i neuređeni grad uredi, ulepša i reguliše. Da bi se to ostvarilo donošeni su urbanistički planovi za čiju realizaciju je primenjivano nekoliko tehnika: odvajanje „unutrašnjeg grada” od okolnih predgrađa, izvlačenje kuća na regulacionu liniju ulice, primena kompatibilnih planova kuća, izgradnja građanskih kuća umesto seoskih, itd. To je rezultiralo kontinuiranim razvojem i regulisanjem područja grada. Nakon Drugog svetskog rata favorizovala se kolektivna stambena izgradnja u skladu sa novom ideologijom, ali država nije bila u stanju da realizuje tekuće urbanističke planove. U periodu tranzicije takođe se zanemaruje individualni vlasnik parcele i planiranje grada usmereno je na kolektivno stanovanje odnosno izgradnja je poverena malom broju pojedinačnih investitora, dok većina kućevlasnika ima pasivnu ulogu. Ovakvo planiranje i izgradnja grada rezultiralo je planovima neprimerenim potrebama većine kućevlasnika, nelegalnom gradnjom, malim stepenom realizacije planova, čestim izmenama planova, rušenjem vrednog graditeljskog nasleđa i nedostatkom koncepta o kontinuiranom organskom razvoju grada, te sve većim stepenom neuređenosti grada i haotičnosti urbanih struktura.

Ključne reči: Urbanističko planiranje, arhitektura, graditeljsko nasleđe, grad, regulacija ulica, Subotica.

1. UVOD

Prisutne su značajne razlike u urbanom i prostornom planiranju u 19. i 20. veku. Na početku 21. veka stanovnici gradova suočavaju se sa velikim problemima i izazovima kako da se ovi problemi reše. Globalna ekonomija je usmerena isključivo na rast i povećanje kapitala. Klimatske promene, ograničeni prirodni resursi, povećanje zagađenja u velikoj meri ugrožavaju ekonomsku politiku zasnovanu samo na rastu, bez primene ikakvih etičkih merila. Očigledno je da je danas društvu potrebna promena. Ova promena duboko zadire u domen planiranja gradova. U eri u kojoj su zanemareni prirodno okruženje, potrebe ljudi, graditeljsko nasleđe, biodiverzitet i drugi aspekti u interesu neograničenog ekonomskog rasta i sticanja materijalnog bogatstva, koji je, sada

¹ Rad je rezultat istraživanja u okviru naučno-istraživačkog projekta “Optimizacija arhitektonskog i urbanističkog planiranja i projektovanja u funkciji održivog razvoja Srbije” TR36042, finansiranog od strane Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

² Dr Viktorija Aladžić, docent, Građevinski fakultet Subotica, Kozaračka 2a, tel: 554-300, e-mail: aviktorija@hotmail.com

je već postalo sasvim jasno, neodrživ, potrebno je osvrnuti se u prošlost i pronaći modele planiranja gradova koji su se drugačije odnosili prema stanovnicima, okruženju, prirodnim resursima, itd. Budući da danas planeri trpe veliki pritisak od strane investitora zainteresovanih jedino za uvećanje ličnog kapitala, osnovno pitanje je da li gradove planirati za građane ili investitore.

2. PLANIRANJE SUBOTICE U 19. VEKU

Subotica je nakon povlačenja Turaka, u okviru Habsburške Monarhije, bila spontano naseljavana tokom celog 18. veka. Najstarija očuvana rukopisna karta grada Karla Leopolda Kovača (*Carolus Léopoldus Kovács aliter Kovácsik*)³ iz 1778. godine prikazuje kako je grad tada izgledao. Nakon što je Subotica dobila status slobodnog kraljevskog grada pod imenom Marija Tereziopolis, insistira se od strane Habsburškog dvora da se spontano naseljeni delovi grada regulišu te da se grad uredi i ulepša. Nakon zavođenja apsolutizma pod upravom cara Josipa II, upravljanje gradom i rad Magistrata nadgledali su kraljevski komesari. Najznačajniji doprinos u definisanju pravca urbanističkog razvoja Subotice u prvoj polovini 19. veka imao je kraljevski komesar Ferenc Skulteti (*Scultety Ferencz*).⁴ On je u grad došao u avgustu 1819. godine. Ugarsko kraljevsko namesničko veće je naredilo Magistratu grada i njegovim službenicima da mu po svim pitanjima koja spadaju u nadležnost komesara izađu u susret.⁵ Grad je tada imao oko 40.000 stanovnika.

Magistrat nije raspolagao građevinskim pravilnikom kao drugi slobodni kraljevski gradovi, a pokazalo se da je zanemarivao grad te da se o nekom uređenju i ulepšavanju nije moglo govoriti. Pod čvrstom rukom komesara Skultetija formirana je jula 1820-te godine »Komisija za uređenje grada« kojim je Skulteti izdao obavezna uputstva, što je rezultiralo izradom »Projekta spoljašnjeg uređenja grada«. Zahvaljujući ovim uputstvima za rad utvrđena je površina »unutrašnjeg grada« oivičena sa šest ulica.⁶ Obaveza građana je bila da u unutrašnjem gradu moraju zidati kuće celom dužinom postavljene na regulacionoj liniji ulice, te ih pokrivati crepom ili šindrom. Seoske kuće, zabatom orjentisane prema ulici, mogle su se i dalje zidati u predgrađima. Ukoliko kuća nije pokrivala ceo ulični front parcele trebalo ga je zatvoriti zidom od opeke visokim 7 do 8 stopa u unutrašnjosti grada, i zidom od nabijanice visokim 5 do 6 stopa u predgrađima. Određena je minimalna veličina prozora, kao i obaveza podizanja požarnih zabatnih zidova prema susedu. Pošto je u gradu još uvek bilo mnogo kuća sa drvenim dimnjacima ili bez dimnjaka, Skulteti je izdao naredbu da se oni u roku od dva meseca moraju zameniti zidanim, a tamo gde su kuhinje sa otvorenim ložištem dao je rok da se izgrade dimnjaci za najduže godinu dana. Skultetijeva uputstva su sadržavala i odredbe o skladištenju slame i sena, položaju bunara, obaveznom krečenju kuća jednom godišnje, održavanju higijene na ulicama, kopanju odvodnih kanala za atmosfersku vodu na ulicama, itd. Skulteti je takođe tražio izmeštanje suvača i pecara za rakiju iz centra

³ L. Hovanj, *Građevinski inženjer Subotice: Karolj Lipot Kovač*, Rukovet 10-11-12 (Subotica 1995) 27-29.

⁴ G. Ulmer, *Kraljevski komesar Skulteti u Subotici (1819 – 1823)*, Subotica 1998, 3-36. Aladžić, V.: Uputstva kraljevskog komesara Ferenc Skultetija za uređenje Marija Tereziopolisa, *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, br. 15, Subotica: Građevinski fakultet u Subotici, 2006, str. 391- 399.

⁵ Istorijski arhiv Subotica (u daljem tekstu: IAS) 3.J.166/pol. 1819.

⁶ Aladžić V.: Razvoj koncepta unutrašnjeg grada Subotice u XVIII i XIX veku, *Arhitektura i urbanizam*, br. 29, Beograd: Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije, 2010, str. 22-27.

grada. Stanovnici su osim toga imali obavezu da ubuduće sve izgradnje prijave Komisiji za uređenje grada, prilažući projekat, a izgradnji su mogli pristupiti tek nakon dobijenog odobrenja.⁷ Projekat za uređenje grada je sadržavao i plan geometrijske regulacije ulica izrađen od strane tadašnjeg gradskog građevinskog inspektora Jožefa Vistingera (*Wüstinger Joseph*). Inženjer Vistinger je 1822. godine podneo komesaru Skultetiju I i II Regulacioni plan grada od kojih je do danas sačuvan samo drugi.⁸

I pored burnih događaja sredinom 19. veka, vezanih za izbijanje i gušenje revolucije u Habsburškoj Monarhiji 1848. godine, te ponovnog zavođenja apsolutizma i formiranja Austrijskog carstva, naponi da se Subotica uredi nisu jenjavali, a zasnivali su se na upornom insistiranju Kraljevskog namesničkog veća da se za Suboticu napravi građevinski pravilnik po ugledu na druge gradove.

Nakon više godina truda i ponovnog premeravanja grada izvršenog 1878. godine; za grad je pripremljen detaljni predlog Građevinskog pravilnika 1881. godine i bio je prezentiran na sednici Senata 27. avgusta.⁹ Nakon višemesečne rasprave i određenih dopuna i izmena bio je prihvaćen 29. marta 1882. godine.¹⁰ Sastojao se od deset poglavlja i 87 paragrafa.

Grad je prema ovom pravilniku bio podeljen na četiri građevinske zone. Prva zona je obuhvatala uži centar grada, druga zona je obuhvatala pojas oko užeg centra, treća zona je obuhvatala prilazne puteve gradu, a četvrta prostor preostao između prilaznih puteva. Građevinski pravilnik se sastojao iz niza pravila koja su definisala način gradnje objekata i regulisanje ulica u pojedinim zonama.¹¹ Građevinski pravilnik je u Budimpešti bio odobren 28. decembra 1882. godine, i od tada je počela njegova zvanična primena. Sledeće godine sklopljen je ugovor sa inženjerom Mihaljem Kenjveš Tot (*Könyves Tóth Mihály*) za trigonometrijsko i visinsko premeravanje grada, regulaciju ulica i izradu plana kanalizacione mreže. Premeravanje grada je završeno 1884. godine. Ova su premeravanja bila povezana sa građevinskim pravilnikom, i crtežom su dopunjavala ono što je građevinskim pravilnikom bilo predviđeno.

Ovakav način usmeravanja izgradnje grada, rezultirao je organskim razvojem, postepenim izmenama koje su donosile poboljšanje, regulisanjem ulica prilikom svake novogradnje, i takođe učešćem svih kućevlasnika u izgradnji, uređenju i regulisanju grada. Značajan segment izgradnje i uređenja grada bio je i primena kompatibilnih tipova kuća, odnosno takve tipologije stambenih objekata u kojoj je jednostavnim dodavanjem prostorija na kuće jednostavnije osnove mogla da se stvori funkcionalna kuća složenije osnove.¹² Primena kompatibilnih tipova kuća omogućavala je vlasnicima

⁷ Ulmer, G.: *Kraljevski komesar Skulteti u Subotici (1819-1823)*, Subotica, Istorijski arhiv Subotica, 1998., str. 9-10., IAS, F:13, 9.B.55/1820. Scult

⁸ Aladžić, V.: *Uticao zakonodavstva na prostorno planiranje grada Subotice od početka XVIII veka do Prvog svetskog rata*, ur. Miljković-Katić B., Prostorno planiranje u jugoistočnoj Evropi (do drugog svetskog rata), Beograd: Istorijski institut, Balkanološki institut SANU, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011. str. 325 -345.

⁹ IAS, 7450/1881. polg.

¹⁰ IAS, Biblioteka 3633, III 318/1927, Građevinski pravilnik kralj. slob. grada Subotice.

¹¹ Aladžić, V.: Građevinski pravilnik Slobodnog kraljevskog grada Subotice iz 1882. godine, *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, br. 16, Subotica: Građevinski fakultet, 2007, str. 9 – 15.

¹² Aladžić, V.: *Compatibility, Adaptability and Use of Different Types of Ground Floor Houses in 19th Century Town Planning – Case Study Subotica*, *Spatium*, br. 25, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2011, str. 50 – 55.

kuća da dogradnju i proširenje kuće izvrše bilo kada, u skladu sa prilikom materijalnih sredstava, a istovremeno je u svakom trenutku njihova kuća bila završena celina, i u svakom trenutku je mogao da se dodavanjem delova pretvori u veću završenu celinu. Ove promene omogućavale su i promene u načinu stanovanja, i postepenom dopunjavanju kuće odnosno potrebnih funkcija koje bi se u kući odvijale, neretko osim stambenog obezbeđujući i radni prostor. Sa druge strane planovi kuća nisu ograničavali kreativnost u dekorativnom ukrašavanju kuća. Fasadno platno kuća koje su u osnovi imale istu ili sličnu organizaciju prostora moglo je imati sasvim različite stilske karakteristike, što je doprinosilo raznovrsnosti arhitektonskih ostvarenja, odnosno atraktivnosti samih ulica.

Grad je zahvaljujući primeni kompatibilnih planova kuća odražavao izgled uređenosti, koja se godinama sve više i više unapređivala, jer je svaka kuća u svakom trenutku bila završena celina. Jednostavno dodavanje delova građevine, takođe je obezbeđivalo da se kuće koje se nalazile na sredini parcele, izvuku na regulacionu liniju ulice. Na ovaj način vršila se regulacija ulica. Kompatibilni planovi kuća su kao pomoćno sredstvo olakšavali primenu pravila o građenju, realizaciju regulacionih planova i obezbeđivali su kontinuirani, održivi i organski razvoj grada Subotice u periodu dužem od 150. godina.

3. PLANIRANJE SUBOTICE U SOCJALISTIČKOJ JUGOSLAVIJI

Subotica je nakon Prvog svetskog rata ušla u sastav nove države Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, kasnije nazvane Kraljevina Jugoslavija, u kojoj je nakon Drugog svetskog rata uveden novi društveno politički sistem. Već 1948. godine doneta je u novoj državi Osnovna uredba o građenju i Osnovna uredba o projektovanju, a sledeće godine i Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu u federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji.¹³ Od 1951. godine počinje primena ovih uredbi pri izradi urbanističkih i prostornih planova Subotice.

Prilikom izrade novih urbanističkih planova zanemarena je postojeća planimetrija grada, te se njima planira izgradnja potpuno novog grada, odnosno rušenje većeg dela postojećeg, kako bi se izgradio grad u skladu sa novom komunističkom ideologijom. Godine 1962. urađen je „Idejni projekat generalnog urbanističkog plana Subotice”, potom „Idejno rešenje gradskog centra Subotice 1966. godine”, u kojem je veći deo površine gradskog centra Subotice bio predviđen za rušenje. Za rušenje su bile predviđene i druge gradske zone, kao na primer cela površina Mesne zajednice Centar III. Umesto postojećeg individualnog stanovanja, u ovim zonama planirana je višespratna kolektivna izgradnja. Planovi međutim nisu bili napravljeni prema stvarnoj ekonomskoj situaciji grada već prema projektovanim očekivanjima ekonomskog razvoja planiranog ne prema realnim mogućnostima već prema projektovanim potrebama stanovništva. Ovakav ekonomski razvoj nije bio zasnovan na realnoj ekonomiji te nije ni mogao biti realizovan, te time ni važeći urbanistički planovi.

Najupečatljiviji rezultat ovakvog planiranja je bila izgradnja velikog broja objekata bez građevinske dozvole. Budući da su velike površine grada bile planirane za rušenje,

¹³ Aladžić, V.: Uticaj zakonodavstva na prostorni razvoj Subotice od kraja XVIII veka do druge polovine XX veka, Subotica, 2007. (Doktorska teza u rukopisu, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu)

odnosno za kolektivnu stambenu izgradnju koju nije mogao sprovesti pojedinac, te da se ove izgradnje decenijama nisu realizovale, čitavi delovi grada su bili potpuno zapušteni.

U očekivanju realizacije kolektivne izgradnje čitave gradske četvrti i veliki delovi grada prepušteni su propadanju. U međuvremenu stanovnici koji su u ovim područjima imali individualne stambene objekte nisu mogli dobiti dozvole ni za kakve novogradnje ili dogradnje svojih kuća. Moguće je bilo dobiti građevinsku dozvolu samo za sanaciju ili adaptaciju postojećih kuća. Ne treba ni napominjati da je veliki broj kuća bio izgrađen od nabijene zemlje. U nemogućnosti da dobiju dozvolu da prilagode svoje kuće potrebama koje su se tokom decenija menjale, stanovnici su pribegavali nedozvoljenim gradnjama. Na ovaj način urbanistički razvoj Subotice nije mogao biti kontrolisan, te je počela njegova haotična faza.

Važeći urbanistički planovi realizovani su u vrlo malom procentu, a veliki delovi grada ostali su konzervirani u nemogućnosti da individualni vlasnici kuća učestvuju u izgradnji i uređenju grada. Ovime je uprava grada uzela na sebe veliku odgovornost i zadatak na koji nije mogla odgovoriti, a stanovništvo je preuzelo pasivnu ulogu očekujući da njihovi stambene probleme rešava neko drugi. Kako je realizacija tekla sporo, primorani životnim potrebama, preduzimali su izgradnje i dogradnje na svojim parcelama prema svom nahođenju i potrebama.

4. PLANIRANJE SUBOTICE NA POČETKU 21. VEKA

Na početku 21. veka očekivalo bi se, a naročito nakon pokušaja da se izvrši legalizacija svih bespravno izgrađenih objekata, da će se u oblasti izgradnje i uređenja grada uvesti red. Međutim, planiranje grada karakteristično za prethodni period, sada, u periodu tranzicije, u periodu raspada socijalističkog društvenog uređenja i prelaska na tržišnu privredu, nije promenjeno i prilagođeno novoj situaciji, već je nastavljeno sa ranijom praksom planiranja velikih površina grada za rušenje, kako bi se gradska područja individualne gradnje zamenila kolektivnim stanovanjem. Promenili su se samo učesnici, umesto države, danas kolektivnu izgradnju finansiraju individualni investitori, kojih, s obzirom na veličinu ulaganja i trenutnu ekonomsku situaciju, u gradu ima veoma malo. Ovakvo planiranje rezultira sporadičnom izgradnjom pojedinačnih višespratnih višeporodičnih objekata, čija spratnost često dostiže visinu od šest spratova u kvartovima gde se pretežno nalaze jednoporodične prizemne kuće. Novi višespratni objekti grade se na novim regulacionim linijama uvučenim u unutrašnjost parcele u odnosu na postojeće regulacione linije ulica. Tekući planovi neprimereni su potrebama većine kućevlasnika, i kao i u prethodnom periodu rezultiraju nelegalnom gradnjom, malim stepenom realizacije planova, čestim izmenama planova, rušenjem vrednog graditeljskog nasleđa i nedostatkom koncepta o kontinuiranom organskom razvoju grada, te sve većim stepenom neuređenosti grada i haotičnosti urbanih struktura.

Generalnim urbanističkim planom Subotica – Palić do 2020. godine predviđen je porast broja stanovnika od 2%, baziran na popisima stanovništva iz 1991. godine i 2002. godine. Novi popis stanovništva iz 2011. godine pokazao je da se broj stanovnika Subotice, koja je 2002. godine prema popisu imala 107.726 stanovnika, smanjio za oko 7.000. Pri takvoj tendenciji opadanja broja stanovnika neprimereno je planirati zamenu jednoporodičnih objekata višeporodičnim stanovanjem.

5. ZAKLJUČAK

U vremenu tranzicije u Srbiji i svetske ekonomske krize Subotici su potrebni planovi koji se neće bazirati na nerealnim procenama porasta broja stanovnika, takođe planovi koji neće zapostavljati potrebe većine kućevlasnika, te favorizovati pojedinačne investitore, uslovljavanjem da se na velikim površinama grada mogu isključivo graditi višespratni objekti umesto prizemnih jednoporodičnih kuće. Postepeni organiski rast i razvoj grada koji je bio realizovan u Subotici tokom celog 19. veka i početkom 20. veka, može poslužiti kao model kako sprovesti planiranje i izgradnju Subotice u savremenim okolnostima. Stanovnicima i korisnicima parcela i objekata treba dozvoliti dogradnje, nove izgradnje, adaptacije na njihovim parcelama u skladu sa definisanim Pravilima građenja i uređenja prostora za određeni deo grada, kako bi se svaki i najmanji ekonomski potencijal i individualni poslovi aktivirali i omogućili ekonomski napredak pojedinaca i preživljavanje njihovih porodica. Urbanistički planovi ne smeju biti napravljeni tako da u njihovoj realizaciji mogu učestvovati samo nekolicina pojedinačnih investitora, a većinu stanovnika da stavljaju u pasivan položaj i onemogućavaju individualni doprinos svakog kućevlasnika razvoju grada. Planiranje i upravljanje gradom podrazumeva stimulisanje i koordinisanje svih stanovnika da doprinose i učestvuju u razvoju grada, a ne samo odabrane grupice pojedinih investitora i građevinskih preduzimača.

TOWN DEVELOPMENT DILEMMA: PLANNING FOR CITIZENS OR INVESTORS – CASE STUDY - SUBOTICA

Summary: *Characteristic of the 19th century urban planning in Subotica was appliance of continuous efforts to regulate, arrange and beautify spontaneously settled town. To achieve that several techniques were applied to implement urban plans: differentiation of the „inner city” from the outer suburbs, annexing houses to the street regulation line, application of compatible house plans, building civic instead of village houses, etc. This resulted with continuous development and regulation of the town. After the Second World War, collective housing was favorized according to the new socialist ideology, but the state was not able to fulfil current urban plans. In the period of transition individual house owners are also neglected and urban development is directed to a small number of building investors. This way of planning and building of town resulted with the plans unappropriate for the majority of the house owners, illegal building, small percentage of the realisation of urban plans, frequent changes of a plans, demolishing of valuable building heritage, lack of concept for continuous development and ever bigger level of inordinateness and with chaotic urban structures.*

Keywords: *Urban planning, architecture, building heritage, town, street regulation, Subotica.*