

Др Зоран Чворовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-6579-8146

Изворни научни рад
УДК: 711.4(497.11)"19 век"
DOI: 10.46793/7623-143-0.003C

УРБАНИСТИЧКО-ГРАЂЕВИНСКА ДЕЛАТНОСТ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ 19. ВЕКА*

Резиме

У раду се анализирају два аспекта развитка урбанистичко-грађевинске делатности у правном систему Србије у 19. веку: позиција грађевинарства у систему централне државне управе и поједини урбанистички и грађевински прописи. Аутор у раду долази до закључка да је Кнежевина Србија добила посебно министарство грађевина већ 1859., а не као што се до сада мислило 1862. године. Аутор, осим тога, показује да је у Србији у другој половини 19. века постојало врло обимно законодавство у сфери урбанизма и грађевинарства. Српска држава је нарочито водила рачуна да детаљно уреди административну, финансијску и техничку страну изградње јавних грађевина и да различитим мерама сузбије финансијске малверзације у грађевинарству и несолидну градњу.

Кључне речи: урбанистички и грађевински прописи, министарство грађевина, Србија 19. век, јавне грађевине.

Првим урбанистичко-грађевинским прописима у Кнежевини и Краљевини Србији до сада су се искључиво бавили историчари архитектуре, пре свих Бранко Максимовић, Дивна Ђурић-Замоло и Мирјана Ротер-Благојевић.¹ Иако се ради о врло исцрпним и систематичним истраживањима,

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

¹ Максимовић, Б., *Идејни развој српског урбанизма. Период реконструкције градова до 1914*, Споменик САНУ СХХI, Одељење друштвених наука, Нова серија 23, Београд, 1978; Ђурић-Замоло, Д., *Најранији правни прописи из области архитектуре и урбанизма у Србији XIX века (1835-1865)*, Зборник радова: Градска култура на Балкану (XV-XIX век), књ. 2, САНУ, Београд, 1988, стр. 151-176; Ротер-Благојевић, М., *Појава првих законских прописа и стандарда у области грађевинарства у Србији током 19. и почетком 20. века*, Изградња, бр. 52/1998, стр. 245-258.

њихови аутори, будући архитекте по вокацији, нису се увек најбоље сналазили у правној проблематици. Стога су у овим радовима, примера ради, занемарени поједини законски прописи који регулишу неке друге гране права и правне институте (нпр. Казнителни или Трговачки законик), али који су били итекако важни за развита урбанистичко-грађевинске делатности у Србији у 19. веку. Дешавало се и да угледни српски историчари архитектуре погрешно протумаче неки од урбанистичко-грађевинских прописа или да им се у закључцима покаткад поткраду и такве материјалне грешке, каква је, примера ради, тврдња да је „Сретењски устав после четири године укинут“.² Следствено томе, овај рад представља први покушај да се проблематика законског уређења урбанистичке-грађевинске делатности у Србији у 19. веку осветли са становишта правне историје.

1. Грађевинарство у систему централне управе Србије

У *Указу о Државном совјету*, који је донет у фебруару 1835. године,³ било је одређено, да Попечитељство унутрашњих послова има „руководити прављењем путова, мостова и брана, давати мњеније, којим би се начином разрезо трошак нуждан овоме дјелу, и пазити, да се уредбе о томе издане набљудавају“ (тач. 118).⁴ Пошто је овај Указ донет на основу Сретењског устава, као би се ближе одредиле надлежности Државног савета, он је и поделио судбину „Сретењског уставотворног покушаја“, који се окончао 30. марта 1835. године, Милошевом одлуком да под притиском Порте, Русије и Аустрије укине тек донети устав.⁵

1.1. Под кровом Попечитељства унутрашњих послова

Заједно са Сретењским уставом у историју није, међутим, отишла и концепција додељивање грађевинско-урбанистичких управних послова министарству унутрашњих послова. О томе сведочи садржај *Устројенија Централнога Правленија Књажества Србског* од 29. маја 1839. године, које је донето с циљем детаљнијег регулисања надлежности три попечитељства - унутрашњих послова, финансија и правосуђа и просвете - која су била предвиђена тзв. Турским уставом, тј. Хатишерифом од 1838. године. Наиме, у надлежност *Полицайно-економическог оделенија Попечитељства внутрењих*

² Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 152.

³ Павловић, М., *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, Правни факултет у Крагујевцу, Погледи, Крагујевац, 2008, стр. 53.

⁴ *Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији у досадањим зборницима нештампаних а изданих од 2. фебруара 1835. до октобра 1875. год.*, књ. 30, Издање Државне штампарије, Београд, 1877, стр. 42.

⁵ Павловић, М., *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, стр. 51, 53.

дела спадало је, између осталог, и „друмове, путове и мостове у добром стању садржавати“, као и старање о „уредном постројенију вароши и села и зданија, предохрањивање од пожара, наводњенија и други непогода, и томе подобно“.⁶

После династијске смене и доласка на кнежевски престо Александра Карађорђевића, пред Савет је дошла иницијатива за формирање самосталне централне управе за послове урбанизма и градње јавних грађевина - дирекције за грађење, или како се у архивским документима оног времена она називала - *Баудирекције*. Непосредни повод овој иницијативи била је једна оптужба против Попечитељства унутрашњих послова, да је приликом просецања новог пута кроз Београд „друга средства, која нису била прописана, употребљавало“. Као разлог за оснивање „Баудирекције“ наводила се „могућност уштеде грађевинских трошкова“, као и то „да би тако грађења ова боља и дуговечнија била“. Ову иницијативу познати српски историчар урбанизма Бранко Максимовић објашњава тиме, да је „све већи обим подизања јавних грађевина захтевао повећање стручног апарата који би имао да израђује пројекте и предрачуна, да врши надзор и обавља све остале радове у вези са грађењем“.⁷

Непосредно након прве иницијативе, Попечитељство унутрашњих послова је исте 1842. године израдило *Пројекат за устројеније Управитељства јавни постројенија* и поднело га Савету. Речју Максимовића, у том Пројекту је први пут код нас дата дефиниција „јавних постројенија“ на суву и на води: „под именом овим, пак, свима разумева се... као што су разна зданија, обкопи, главни друмови, поштански путеви и проч; била пак водена, као што су ћуприје, скеле, регулирања, или зајазивања (шпорнови) река“.⁸ Надлежност *Управитељства* се према том *Пројекту* Попечитељства унутрашњих послова није ограничавала само на градњу јавних објеката, већ је она укључивала и послове урбанистичког планирања и регулације. Наиме, било је предвиђено да ће *Управитељство* руководити градњом како јавних, тако и приватних грађевина у варошима, „давши само план и соразмерије“.

⁶ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србском од времена обнародованог Устава земаљског (13. фебр. 1839. до апр. мес. 1840.),* књ. I, Књигопечатња Књажества Србског, Београд, 1840, стр. 42. Додељивање бројних и различитих послова Попечитељству унутрашњих послова, између осталог и послова грађевине, Слободан Јовановић је објашњавао тиме, да „ако је један министар довољан за толике и тако разноврсне послове, то може бити само стога што се на њих не обраћа нарочита пажња, као на суд и на школу“. Јер, под уставобранитељским режимом, а према Хатишерифу од 1838. године, једино су правосуђе и просвета имали своје засебно *Попечитељство правосудија и просвеишенија*, док су остали послови централне управе били у надлежности *Попечитељства унутрашњих дела*. Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада*, Сабрана дела, књ. 5, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005, стр. 75.

⁷ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 20.

⁸ *Исто*.

На основу ових речи Максимовић је закључио, „да се ту углавном мислило на правилнији изглед улица, на придржавање регулационих линија, висина зграда“.⁹ Планирано је, такође, да *Управитељство* „составља и комисију пољепшавања“, која би се бавила естетским питањима изградње насеља, а „чему се“, како се истицало у *Пројекту*, „особито новоподижуће државе и вароши подвргнути морају“.¹⁰

У *Пројекту* од 1842. године била је предвиђена и кадровска структура новог *Управитељства*. Оно је требало да има десет запослених, укључујући и управника који је морао имати грађевинско и војно образовање, као и 2 инжењера, 3 „практическа мајстора“, 2 „адјункт инжинира“ и 2 писара. У вези са оваквим предлогом кадровске структуре, Б. Максимовић примећује да она „изазива поштовање“, јер изражава „скромност и штедљивост према државним новчаним средствима“.¹¹ У циљу подизања потребног инжењерског кадра међу „отачественим синовима“, *Пројектом* је било предвиђено оснивање прве техничке школе за школовање грађевинских инжењера, не само за цивилне, већ и за војне потребе, у чему је било и „можда нешто прикривено, да се мислило и на јачање одбране земље, иако тадашња Србија није још била потпуно самостална држава“.¹² Предвиђало се, такође, и оснивање једне грађевинско-занатске школе за обучавање грађевинских радника и мајстора, јер ни њих није било међу „отачественим синовима“.¹³ Претпоставља се да су неповољни финансијски услови спречили реализацију *Пројекта за устројеније Управитељства јавни постројенија* и

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

¹¹ Исто, стр. 21.

¹² Исто.

¹³ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 21; Да су страни држављани били не само „инцинири“, већ и обични грађевински мајстори које је држава ангажовала за подизање различитих грађевинских објеката, види се из једног извештаја који је поднет кнезу Милошу 1860. године. У њему се поред осталог критикује постојећи начин „лицитације мајстора“ од стране државе, као кривац због којег се „наши отечествени синови“ нису опредељивали за грађевински занат. Притом, додаје се у овом извештају високог државног службеника задуженог за грађевинарство, сваки од ових „отечествених синова“ „има очевидан пример, да се још ниједан мајстор уредно подигао и до каквог доброг станија дошао није; но што више види пред собом јад и чемер, т. ј. види цинцарина, који само о лебу, води и паприки цео свој живот проведе, а богме такови начин живота нити се ’оће, нити може коме допасти, свр’ тога још, ништа уредно од заната не научити“. Штета због тога што се странци баве грађевинским послом у Србији састојала се по писцу овог извештаја у томе, што „ови људи“ „овако штедећи и себе мучећи скупљају заслужене новце на гомилу, па ји онда носе у Турску и троше, без да од тога види асне она земља, у којој су они оне новце заслужили“. А за последицу смо имали, да, „оваковим поступком, сваке године оштећава се наша држава у много стотина хиљада гроша сотим, што се новци из државе износе“. Антић, В., *Прилози за историју развића грађевинске струке у Србији*, Српски технички лист, бр. 1/1892, стр. 18.

формирање у Кнежевини Србији већ 1842. године самосталне централне државне управе за урбанистичко-грађевинске послове.¹⁴

Приликом реорганизације *Попечитељства внутрењих дела* у фебруару 1850. године, због повећаног обима посла формирано је посебно *Оделеније грађевина*, као једно од пет нових одељења овог Попечитељства - Полицајно-економическо, Санитетско, Војено, Грађевинско и Поштанско оделеније. Према овом Указу персонал *Оделенија грађевина* чинили су начелник одељења, који је морао бити „инжинир“, потом један „инжинир прве класе“, два инжењера помоћника прве и друге класе и један „столоничалник“ који је руководио администратвним особљем Одељења, састављеним од протоколисте, архивара, регистратора и „рачуноводитеља“. Истим *Указом* је било одређено да *Оделеније грађевина* за вршење послова из своје надлежности именује по једног „инжинира“ на два округа.¹⁵ *Указом* из јануара 1853. године при *Оделенију грађевина* уведено је звање „Архитекта“.¹⁶

Полазећи од тога да се у званичним документима Попечитељства унутрашњих послова и Савета још од 1842. године посебна централна управа за урбанистичко-грађевинске послове називала „Баудирекција“, у досадашњим истраживањима ове теме доминира закључак да је аустријски модел служио као узор за организовање овог ресора у Кнежевини Србији.¹⁷ У прилог томе говори и чињеница да су аустријски држављани - Срби, Словаци, Чеси и Немци - били први „правителствени инцинири“ у Србији, те да је дуго година на челу Полицајно-економског и Грађевинског одељења

¹⁴ Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 248. Идеја о оснивању инжењерске школе реализована је у мају 1846. године, када је при Попечитељству унутрашњих послова основана „Инцинирска школа“, чији наставни кадар су чинили инжењери запослени у овом попечитељству. *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији од 1. јануара 1845. до краја 1846. године (са прибављенијем неки стари)*, књ. III, Књигопечатња Књажества Србског, Београд, 1847, стр. 114-115; Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 154.

¹⁵ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (од почетка 1851. до краја 1852. године)*, књ. VI, Правителствена књигопечатња, Београд, 1853, стр. 7-9. Д. Ђурић-Замоло је у свом раду погрешно закључила, да „у оквиру Оделенија Полицајно-економическог оформљено је 1850. године ‘Оделеније грађевина’“. Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 153. За разлику од Д. Ђурић-Замоло, историчар архитектуре М. Ротер-Благојевић тачно је утврдила, да је 1850. године у Попечитељству внутрењих дела „образовано посебно, четврто, Оделеније Грађевина“. Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 249.

¹⁶ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до краја 1853. године)*, књ. VII, Правителствена књигопечатња, Београд, 1854, стр. 25; Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 160.

¹⁷ Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 248-259.

Попечитељства унутрашњих послова био угледни Србин из „прека“ и бечки инжењер Атанасије Николић.¹⁸

Међутим, додељивање урбанистичко-грађевинских послова *Попечитељству внутрењих дела*, као и оснивање посебног одељења за грађевинарство у оквиру овог Попечитељства, умногоме опомиње на позицију урбанистичко-грађевинског ресора у организацији министарства унутрашњих послова у Руској Империји после реформи цара Александра I од 1810/11. године.¹⁹ О руском узору сведоче и функција *столоничалника*²⁰ у српском *Оделенију грађевина*, као и звање „адјункт инжењера“ (*адъюнкт*). Наиме, обимним Законом од 25. јуна 1811. године („Общее учреждение министерств“), који је донет на основу царског Манифеста од 25. јула 1810. године („О разделении государственных дел на особые управления“), формирано је осам министарстава са једнообразном унутрашњом структуром, састављеном од департмана на челу са директорима, одељења са начелницима и најзад, од *столова*, као најмањих организационих јединица, на челу са *столоничалницима*.²¹ Следствено томе, Министарство унутрашњих послова Руске Империје делило се у првој половини 19. века на три департмана, што подсећа на поделу *Попечитељства внутрењих дела* на три оделенија према *Устројенију Централнога Правленија Књажества Србског* од 29. маја 1839. године. Један од департмана руског Министарства унутрашњих послова био је задужен за државну имовину и јавна здања. Тај департман је преко својих организационих јединица – *столова* и *Грађевинског комитета*, вршио послове распоређивања државног грађевинског материјала, као и послове пројектовања и надзора над градњом и реновирањем јавних здања у губернијама и ујездима. Начелници губернија били су непосредно одговорни овом департману Министарства унутрашњих послова за извођење радова на јавним здањима у својим губернијама сагласно типским пројектима државних здања и локалном генералном урбанистичком плану, као и за трошење новца према одобреном предрачуну грађевинских радова.²²

¹⁸ Ивановић, М. Љ., *Атанасије Николић и културна обнова Србије (1835-1878)*, докторска дисертација, Београд, 2022, стр. 52-53; Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 248.

¹⁹ О утицају Александрових реформи на организацију власти по Сретењском уставу, у: Павловић, М., *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, стр. 46.

²⁰ Дивна Ђурић-Замоло у *столоничалнику* погрешно види помоћника инжењера. Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 169.

²¹ Мироненко, С. В., *Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в.*, Наука, Москва, 1989, стр. 48-49.

²² Золотарева, М. В., *Реформы управления строительством в XIX века в России*, Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова, бр. 11/2021, стр. 79-80.

1.2. Посебно министарство

После Милошевог повратка на кнежевски престо, у октобру 1859. године издато је *Устројеније Главне Управе Грађевина*. Доношењем овог закона урбанистичко-грађевински послови коначно су изашли из надлежности Попечитељства унутрашњих послова, а за „отправљање свију како техничких, тако и административних грађевинских послова“ установљено је посебно државно надлештво – *Главна Управа Грађевина*.²³

Нова централна управа надлежна за грађевинарство делила се на три одељења: „Инџинирство“, „Архитектонично“ и „Рачуноводство“. Прво одељење бавило се, речју Д. Ђурић-Замоло, „словима данашњег грађевинског инжењера“. Наиме, у *Устројенију* се за ово одељење наводило, да ће се бавити „прављењем планова, предмера и предрачуна за грађевине на води и у води, стараће се о подизању путова, ћуприја и стоваришта, канала, регулирању река, утврђивању обала, исушивању бара, наводњавању поља и премеравању уопште“.²⁴ За „Архитектонично“ одељење било је предвиђено, да ће се старати „о сачињавању планова, предмера, предрачуна, ситуационих планова, детаља, тј. појединих части, које савршеном разумевању плана приносе и бринуће се за њихово извршење“. Одељење „Рачуноводства“ имало је да се бави „испитивањем местних грађевинских цена, које су за сачињавање предрачуна нужне, државним лицитацијама, посматрањем извршења грађевина (колаудирањем) и свим казначејским књиговодним и рачуноиспитателним пословима“. *Устројенијем* је било предвиђено, да ће *Управа Грађевина* „решавати самостално сва техничка питања, односећи се на правителствене и општинске грађевине“ и да је за „сваки предузетак грађевински“, чија је вредност прелазила 500 гроша, било потребно „законодавно одобрење“ *Управе Грађевина*.²⁵

Устројеније од 1859. године у структури централне државне управе изједначава по статусу *Управу Грађевина* са остала четири попечитељства која су формирана по тзв. Турском уставу.²⁶ То се јасно види из параграфа 13. *Устројенија*, у коме се наводи да „по свом званичном положају, има ће Управитељ све дужности и сва права, која попечитељу припадају“, из параграфа 8. који прописује, да ће *Управа Грађевина* „сачињавати и подносити законодавној власти годишњи буџет за подмирење свои потреба“, те из

²³ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1859. године)*, књ. XII, Правителствена књигопечатња, Београд, 1859, стр. 74

²⁴ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр.163; *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1859. године)*, књ. XII, стр. 74;.

²⁵ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1859. године)*, књ. XII, стр. 74-75.

²⁶ На то да је Законом од 1859. године *Управа Грађевина* по свом статусу потпуно била уподобљена попечитељствима, до сада је једино указала историчар архитектуре Мирјана Ротер-Благојевић, али без додатног чињеничног поткрепљивања ове тврдње. Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 251.

параграфа 9. који гласи: „Као што чине Попечитељства, тако ће и Главна Управа Грађевина подносити сваке године извод свога делања законодавној власти на разматрање“.²⁷ С тим у вези, дугогодишњи инспектор Министарства грађевина у другој половини 19. века В. Антић, у свом прилогу за историју развика грађевинске струке у Србији закључује, да је „22. октобра 1859. год. установљена „Главна управа грађевина“ и установљен је њен управитељ са рангом министра“.²⁸

Тако је Кнежевина Србија посебно попечитељство грађевина добила још 1859. године, а не тек 1862. године, доношењем кнез Михаиловог *Закона о централној државној управи*, како се до сада сматрало у нашој правноисторијској науци.²⁹ Одлука да се формира нови самостални ресор централне државне управе за послове грађевинарства, али без помињања речи попечитељство у његовом називу, била је, по свему судећи, мотивисана истим оним разлозима који су, како је показао Марко Павловић, навели кнеза Михаила да донесе некодификовани *Преображенски устав* и да на такав заобилазан начин, без формалне измене султановог Хатишерифа од 1838. године, односно тзв. Турског устава, суверено конституише другачију организацију власти у Кнежевини Србији.³⁰

Међу седам министарстава, колико их је предвидео први закон о модерној влади у Србији, кнез Михаилово *Устројеније централне државне управе* од 10. марта 1862. године, нашло се и Министарство грађевина.³¹ Његова надлежност је одређена по угледу на *Устројеније Главне Управе Грађевина* од 1859. године, као и по угледу на *Пројекат за устројеније Управитељства јавни постројенија* од 1842. године. Према параграфу 32. кнез Михаиловог *Устројенија* у надлежност Министарства грађевина дошло је „подизање и одржање главни путова и мостова; просецање канала, сушење бара, уређивање река, утврђење обала, регулирање јавних улица, старање о извршењу прописа у смотрењу сигурности, умесности и лепоте при постројењима; подизање јавни зданија и монумента, итд“.³²

Дивна Ђурић-Замоло с правом скреће пажњу на *Закон за поделење чиновника струке грађевинске у класе* од 31. марта 1865. године, као доказ „колико је за кратко време проширена делатност посебне државне установе у

²⁷ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажевству Србији (Од почетка до конца 1859. године)*, књ. XII, стр. 75, 76.

²⁸ Антић, В., *нав. чланак*, стр. 3.

²⁹ Павловић, М., *Српска правна историја*, Надежда Павловић, Крагујевац, 2005, стр. 379.

³⁰ Павловић, М., *Преображенски устав – први српски устав*, Погледи, Крагујевац, 1997, стр. 292.

³¹ Павловић, М., *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, стр. 361, 362.

³² *Сборник закона и уредба издани у Књажевству Србији*, књ. XV, Државна штампарија, Београд, 1863, стр. 102.

области грађевинарства“.³³ Наиме, према овом *Закону* било је предвиђено укупно двадесет пет инжењера у државној служби, подељених у шест чиновничких класа, као и шест инжењерских помоћника („под-инџинира“). А само петнаест година пре тога, већ поменути *Указом* од 1850. године којим је у Попечитељству унутрашњих послова формирано посебно Одељење грађевина, било је предвиђено да у том Одељењу ради укупно два инжењера и два помоћника инжењера.³⁴ Према подацима које износи Слободан Јовановић, још 1856. године „трећина од целокупног броја округа није имала свог инџинера“, него ће их добити тек 1858. године.³⁵

Законом о уређењу Министарства грађевина од 17. децембра 1878. године измењена је унутрашња структура овог Министарства, која је била предвиђена *Устројенијем Главне Управе Грађевина* од 1859. године (чл. 14),³⁶ а која је задржана и након доношења кнез Михаиловог *Закона о централној државној управи*. Законом од 1878. године у организационој структури Министарства грађевина била су задржана три одељења предвиђена законом од 1859. године – инжењерско, архитектонско и рачуноводствено, али им је као ново придодато и железничко.³⁷ Увођење новог одељења које је требало да се занима грађењем и експлоатацијом железница, било је свакако у вези са обавезом коју је Србија на основу одредби Берлинског уговора наследила од Турске, да изгради железничку пругу од Београда до Врања, која је требало да обезбеди железничку везу Аустрије са европским делом Турске.³⁸

Законом од 1878. године инжењерско одељење је добило у надлежност поред послова грађевинске нискоградње (прављење мостова и путева, регулисање река и прокопавање канала) и послове урбанистичког планирања („регулисање вароши и села“), а са овим у вези и послове геодетског снимања („премерањима у опште“).³⁹ Имајући то у виду, Б. Максимовић закључује како су у оно време за урбанистичке послове били „најпогоднији грађевински инжењери, који су радили и на регулацији вароши и варошица“, а класичним

³³ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 169.

³⁴ *Зборник закона и уредба издани у Књажесству Србији од почетка па до краја 1865. године*, књ. XVIII, Државна штампарија, Београд, 1865, стр. 88; *Зборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажесству Србији (од почетка 1851. до краја 1852. године)*, књ. VI, стр. 8.

³⁵ Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада*, стр. 113.

³⁶ *Зборник закона и уредаба изданих у Књажесству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године*, књ. 34, Државна штампарија, Београд, 1879, стр. 30.

³⁷ *Исто*, стр. 26-27.

³⁸ Павловић, М., *Српска правна историја*, стр. 468; Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, књ. 2, Сабрана дела, књ. 8, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005, стр. 255-260; *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, Министарство грађевина, Београда, 1885, стр. 85-87.

³⁹ *Зборник закона и уредаба изданих у Књажесству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године*, књ. 34, стр. 27.

урбанистичким пословима придодати су и геодетски, јер су „геодетско снимање и израда регулационих планова схватани као један исти задатак све до краја 19. па и првих деценија овога века (20. века, прим. аут)“.⁴⁰ За разлику од „инжињерског“, „одељење архитектонско, занимаће се грађењем, доправљањем и поправљањем свију зграда у опште за потребу државну и народну, а у исто време и подизањем свију споменика (монумената). Сходно тако одређеној надлежности, предвиђено је да у овом одељењу искључиво раде „инжињери-архитекте“.⁴¹

Бранко Максимовић с правом скреће пажњу на значај члана 7. *Закона о уређењу Министарства грађевина* од 1878. године за даљи развитак урбанизма у Србији. Том одредбом се предвиђало, да „пред начелствима заступљено ће бити министарство грађевина једним грађевинским одељењем, које ће све тога округа техничке послове државне, среске и општинске, сходно прописима законским, а према решењима министра грађевина, вршити“.⁴² Према Максимовићу, један од главних покретача урбанистичке делатности у Србији у другој половини 19. века, било је „децентрализовање урбанистичког сектора Министарства грађевина по окружним градовима, где окружни инжењер врши геодетско снимање града у оквиру градског рејона, ради геодетски план, на основу кога пројектује регулациони план и по његовом усвајању ради на остварењу реконструкције града, преношењем плана на терен, утврђивањем регулационих линија и положаја за сваку нову зграду“.⁴³ Иако се у овом случају радило у уставноправном смислу о деконцентрацији, а не децентрализацији урбанистичко-грађевинског ресора управе, пошто се ови послови поверавају нецентралним државним, а не од локалног становништва изабраним самоуправним органима, и овде важи оцена Ратка Марковића, да децентрализација, али и деконцентрација, „изражавају центрифугалну тенденцију у унутрашњој држави, која државну власт, пре свега државну управу, приближава грађанима“.⁴⁴

⁴⁰ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 21.

⁴¹ *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године*, књ. 34, стр. 28.

⁴² Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 21; *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године*, књ. 34, стр. 29.

⁴³ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 35.

⁴⁴ Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 399.

2. Законско уређење урбанистичко-грађевинске делатности

2.1. Под првом Милошевом владом и уставобранитељским режимом

Већ за време прве своје владе кнез Милош је издао неколико указа с циљем парцијалног регулисања појединих урбанистичких и грађевинских питања. Тако је у марту 1837. године Кнез наложио Совјету, да „циркулира по цијелому отечеству нашем, да власти и старешине толкују народу штету, произилазећу отуда, што су села раштркана, и ползу, која произилази од ушоренија села и збијања кућа уједно, па да свим силама постарају се, како старјешине, тако и кметови, мало по мало села уједно сбијати, да би се благостаније народно, отуда произилазеће, умножавало“. У том указу кнеза Милоша наводи се да је већ издат налог комисији да „села Чумиће, Трnavу и Жабаре ушори“.⁴⁵

Нове српске власти су већ 1836. године преузеле бригу за одржавање „ћуприја по друмовима и по већим рјекама“, прописујући да ће се наднице за „дунђере“ који буду радили на ћупријама, као и трошкови за уграђено гвожђе, платити из касе округа, док су становници најближег села били дужни да мајсторима обезбеде отесану дрвену грађу („јапију“) за мост.⁴⁶ У августу 1838. године утврђени су износи надница у грађевинарству за мајсторе, калфе и шегрте („чираке“), при чему су за мајсторе била предвиђена три различита износа надница, „будући да између мајстора има бољи од бољег и гори од горега“. У истом Указу се наводи, да је разлог за његово доношење било обавештење које је добио кнез Милош, да „мајстори: дунџери и цинцари и гоге вообщче, који по отачеству нашем раде, чираке своје у калфе, а калфе у мајсторе пишу, и тим начином неправдено наднице своје наплаћују“. Фиксирањем надница грађевинских мајстора и радника хтело се истовремено обезбедити, да се „по свим паланкама уједначе с платом надница“, као и да се

⁴⁵ На почетку овог Указа, кнез Милош је изнео своје утиске са путовања од Крагујевца до Жабара, која су била повод да за издавање овог акта о ушоравању села: „Путовавши данас од Крагујевца до вјдје, примјетили смо, да народ много сам себи шкоди тим, што села нису ушорена и уједно збијена, већ цео атар једног села заузели су људи истог села кућама и зградама својим, тако да нити имају, као што треба, њиве, ни ливаде, ни испуст, ни шуме, већ испречили су једни другима просторе, на велику штету обществену и пособену“. *Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији у досадањим зборницима нештампаних а изданих од 2. фебруара 1835. до октобра 1875. год.*, књ. 30, стр. 175-176.

⁴⁶ *Исто*, стр. 98.

спречи да грађевински мајстори своје незадовољство због ниских надница на „правитељственим зданијама“ преваљују на власнике приватних грађевина.⁴⁷

У досадашњим истраживањима је с правом указано, да је у најранијем периоду парцијалног регулисања појединих урбанистичких и грађевинских послова, пресудан значај имао *Распис* Попечитељства унутрашњих послова од 18. јуна 1846. године, упућен свим окружним начелствима, у коме су изложена основна правила којих се требало придржавати при подизању нових зграда и уређењу насеља.⁴⁸ Речју Дивне Ђурић-Замоло: „Кнез Милош је већ био доста урадио на подизању нових кућа и оснивању нових насеља, али то су све били послови од случаја до случаја. Сада је, међутим, државна власт први пут издала наредбу, која је важила за све зграде и сва насеља на целој територији Србије, да локалне власти морају посветити пажњу изградњи кућа и уреднијем изгледу насеља“.⁴⁹ Притом, предмет регулисања овог *Расписа*, донетог под владом уставобранитеља, нису биле само јавне, већ и приватне грађевине.

Расписом је Попечитељство унутрашњих послова налагало окружним начелницима да издају наредбу, према којој је сваки житељ округа „који би желио зданије какво подизати“, био дужан да се претходно обрати окружном начелнику, „како би овај на место прићи и Линију определити могао гди ће се зданије построити“. У сваком таквом појединачном случају је окружни начелник био дужан, пре свега, „мотрити да се Сокаци по могућству право Линеино изправљају“.

Сходно генералном урбанистичком опредељењу српских власти „за ортогонални систем и праволинијско постављање улица у насељу“, поменути *Расписом* Попечитељство унутрашњих послова је налагало окружним начелницима, да „при самом определенију Линије, на којој ће се Зданије постројавати“ имају „мотрити, да Зданије с Лицем на опредељену Линију на Сокак изгледајући дође“. А да би се „варош украшавала“, окружни начелници ће „предупређивати, да се онакове зграде са Сокака не исподижу, које би украшавању противуречиле“. И најзад, „при прегледанију плана самога Зданија, Окружни ће Начелник саветовати житеље да се удобна и по могућству украшена Зданија и ћерамидом покривена и са цементом изиданим оцацима подижу“. Према истом *Распису*, окружни начелници су били дужни да наведена урбанистичко-грађевинска правила проследи среским начелницима, како би их ови обнародовали и примењивали у варошицама и паланкама, при чему су

⁴⁷ Исто, стр. 240-241.

⁴⁸ Овај распис Попечитељства унутрашњих послова окружним начелницима од 1846. године није публикован у *Зборнику закона и уредби*. Дивна Ђурић-Замоло је успела да у Историјском архиву Ниша пронађе један његов примерак, који је био упућен „Начелничеству Округа Алексиначког“. Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 155; Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 249.

⁴⁹ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 155.

окожни начелници имали обавезу контроле примене правила из *Расписа* од стране среских начелника.⁵⁰

Урбанистичке мере предвиђене *Расписом* Попечитељства унутрашњих послова од 1846. године у потпуности су одговарале основном циљу урбанистичке политике Кнежевине Србије у првом периоду њеног развика, који архитекта Бранко Максимовић назива „периодом оснивања нових градова“ и који обухвата време од 1831. до 1861. године. Речју Максимовића, у том периоду циљ је био „стварање новог, српског града и његових просторно-композиционих вредности“.⁵¹ Османско урбанистичко-грађевинско наслеђе је у том периоду мењано на три начина: куповином имања од муслимана и постепеном модернизацијом купљених објеката и самих чаршија (Крагујевац, Чачак, Карановац, Ваљево, Ћуприја, Ужице), формирањем посебних српских чаршија тамо где није било услова за откуп муслиманске непокретне имовине од стране православних Срба (Београд, Крушевац, Неготин) и, најзад, формирањем нових вароши - Пореч/Доњи Милановац (1831), Пожега (1832. г), Лозница (1833), Лешница (1834), Рашка (1835), Алексинац (1839), Деспотовица/Горњи Милановац (1856) и Бајина Башта (1858).⁵² Урбанистичке мере из *Расписа* Попечитељства унутрашњих послова окружним начелницима од 1846. године, јасно потврђују, речју архитекте Максимовића, „изразито социјални и културни карактер урбанизам у Србији“ и он се „у том периоду контрастно истиче према хаотичном развоју већине градова у развијеним земљама Европе, са нечовечном изградњом густо збијених стамбених четврти“.⁵³

⁵⁰ Ћурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 156-157; Ротер-Благојевић, М., *нав. чланак*, стр. 249.

⁵¹ Према мишљењу Максимовића, због живе урбанистичке делатности, „која је оставила за собом низ нових, плански основаних целина“, „српски урбанизам из тог периода заузима посебно место у европском урбанизму“. Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 6, 19.

⁵² Вуксановић-Мацура, З., Тодорић, Ј., *Урбанизација и промена просторних образаца трговине у Србији у 19. веку, Урбанизација у Источној и Југоисточној Европи, Урбанизација в Восточној и Юго-восточној Европе*, Историјски институт Београд, Државни универзитет за архитектуру и грађевину (ННГАСАУ) Нижњи Новгород, Београд, 2019, стр. 205; Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 1, 3.

⁵³ Према Максимовићу, „социјална, хуманистичка идеологија“ била је, између осталог, „јасно изражена у прихватању и смештају Срба-избеглица којима се указује материјална помоћ и додељује земља за рад. Тај миграциони процес доводи до значајног преокрета у политици насељавања земље српским живљем који ће се изразити у основној урбанистичкој концепцији: старе, неуређене вароши са кривим, узаним сокацима и ћор-сокацима, наслеђе из тешких времена, напустити и рушити, па место њих оснивати по правилном плану нове, српске градове, у које ће се усељавати српски житељи и у којима ће се развијати нови, српски градски живот и грађански сталеж“. Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 1.

2.2. Од пада уставобранитељског режима до краја 19. века

У шестој деценији Кнежевина Србија је постепено прелазила са урбанистичког идеализма на „нову идеологију урбанистичког реализма и рационализма“, па се „уместо оснивања нових вароши прелази на лагани процес ‚регулације‘, реконструкције наслеђених, неправилних вароши и паланака“.⁵⁴ У Србији су после 1861. године примњена два модела урбанистичке регулације: 1) потпуна измена наслеђене неправилне структуре вароши на основу целинских регулационих планова, са новом мрежом правих и ширих улица и новим, правоугаоним облицима блокова (Куршумиља, Прокупље, Сурдулица, дунавска падина Београда, Ниш и Лесковац) и 2) делимична измена наслеђене структуре вароши, тако што се не мења основни стари склоп града, али се исправљају и шире постојеће улице (Крагујевац, Чачак, Шабац, Пожаревац, Књажевац, Јагодина, Параћин, Зајечар, Врање, Пирот).⁵⁵

2.2.1. Регулација вароши и варошица

У *Распису* које је Министар грађевина упутило 23. маја 1864. године свим окружним начелствима и управи вароши Београд, учечавају се оба модела урбанистичке регулације вароши која су примењивана након 1861. године. Иако се овај *Распис* у основи, како примећује Д. Ђурић-Замоло, „пре свега држао правила о подизању зграда и уређењу насеља из 1846. године“, у њему се предвиђа сачињавање од стране окружног инжењера планова о регулисању појединих варошких улица, а тамо где је то „окожном (варошком) инжиниру

⁵⁴ Исто, стр. 6, 19.

⁵⁵ Да је и после 1861. године, у другој фази развитка урбанизма у Србији – реконструкцији османског градитељско-урбанистичког наслеђа - урбанистичка политика, посебно у погледу урбанистичког уређења престонице, била део националне политике српске Кнежевине, види се из пледоајеа Пројекта регулације Београда који је 1867. године израдио Емилијан Јосимовић. По речима Бранка Максимовића, Јосимовићев пројекат био је израз, између осталог, и његове „национално-борбене урбанистичке идеологије“. У уводу свог пројекта, Јосимовић, по свему судећи „човек високе културе“, „развија мисао о националном значају престонице, о културној улози њеног архитектонског лика, као израза развитка слободе и напретка у Србији“. Тако Јосимовић између осталог вели: „Живљи саобраћај, коме је отворен пут тиме, што ће још сад одма пристајати уз обалу нашу пароброди, који одржавају свезу са горњим и доњим Дунавом, а коме ће се, ако Бог да!, на скоро још и већа и боља отворити врата кад се сагради железница, - упућиваће у нашу престолницу путнике из свију крајева, па оће ли бити лепо, неће ли вређати понос наш ако нам престолница задржи и даље облик какав јој је дало варварство? Облик који је тип туђинских обичаја, туђинске вере и предрасуда, тип страховања и тиме скучења и ситничарског духа“. Исто, стр. 19, 43-44.

могућно било, да уједанпут уредан план од целе вароши построји“.⁵⁶ Као и у *Распису* Попечитељства унутрашњих послова од 1846. године, и у *Распису* министра грађевина од 1864. године предвиђала се обавеза сваког грађанина који у вароши „жели нову кућу или какву зграду градити“, да окружном начелству те вароши поднесе захтев „да му се правац линије определи“. Након тога би окружно начелство наложило свом инжењеру, да „целу постојећу улицу са оближњим окретностима премери, од исте план сачини, па онда на њој по његовом нахођењу и мњењу линије регулације како с једне тако и с друге стране улице црвеним мастилом повуче“. Такав план са извештајем окружни инжењер је предавао окружном начелству, а ово „са својим известијем министру грађевина на промотрење и одобрење“. А онако како „министар грађевина регулацију улица означио буде, намештаће се куће једном за свагда у тој улици“.⁵⁷

Да би се избегло да грађани туже државу због кашњења у одређивању регулационе линије улице и одобрења изградње, министар грађевина је *Расписом* од 1864. године обавезао окружна начелства, да свако „у подручној му вароши наредбу ову обзнани с том даље препоруком да се сваки, без разлике који хоће кућу подизати, бар на један и по месец власти надлежној пријави пре но што жели кућу или зграду отпочети градити, у ком случају ће га онда начелство (управителство), на протокол узети и датум кад се пријавио ставити“. Грађанин који се не буде придржавао наведеног рока, „па се после дангуби или буди каквој штети отуда изложи“, „себи нека припише“ такву дангубу и штету. С друге стране, надлежна власт ће према *Распису* одговарати за штету причињену грађанину уколико у року од месец и по дана не одлучи о благовремено поднетом захтеву за одређивање регулационе линије.⁵⁸

Закон о подизању јавних грађевина, који је донет 1865. године, углавном није регулисао урбанистичку проблематику, већ је пре свега једнообразно уредио материју категоризације јавних грађевина, поступак доношења одлуке о изградњи јавних грађевина, начина избора предузимача, вршење надзора над извођењем радова и технички пријем изграђених објеката.⁵⁹ Једина одредба (§7.) овог Закона која је била од значаја за развој урбанизма у Србији, тицала се одређивања места на коме је требало подигнути јавну грађевину. За то је био надлежан окружни инжењер, а ако он не био у стању да реши то питање, онда би Министарство грађевина одредило за то посебног инжењера.⁶⁰

⁵⁶ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 166; *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 566-567.

⁵⁷ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 566.

⁵⁸ *Исто*, стр. 567-568.

⁵⁹ *Зборник закона и уредба издани у Књажесству Србији од почетка па до краја 1865. године*, књ. XVIII, стр. 59-74.

⁶⁰ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 24; Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 170-172; *Зборник закона и уредба издани у Књажесству Србији од почетка па до краја 1865. године*, књ. XVIII, стр. 61.

Закон о подизању јавних грађевина допуњен је *Расписом* министра грађевина окружним начелствима од 17. маја 1865. године, који заједно са овим Законом заокружује, речју Д. Ђурић-Замоло, „први, најранији период у развоју грађевинског законодавства Србије“.⁶¹ Расписом се предвиђало, да „сваки пројекат за какву грађевину било да се он израђује по налогу министра грађевина, било по увиђајној потреби самог начелства, мора се састојати из следећућих саставних части: из планова, предрачуна и описа грађевине“.⁶² Што се планова појединих објеката тиче, било је предвиђено да се они морају састојати, поред осталог, и из „ситуационог плана простора, на коме се има здање постројити; на овоме морају бити нацртани сви предмети и све околности, које би на подижућу се грађевину уплив имале, као постојеће старе зграде, мимо грађевине водећи сокаци, потоци, реке и другог рода воде, ако би их каквих било, затим коте свију димензија, као и коте нивелације, нарочито ове последње морају тачно опредељене бити према горе исчисљеним предметима, како би се подпуно сазнало у колико ови предмети, као и сам положај места својим падом или пењањем на подижућу се грађевину уплив имају“.⁶³

Истим *Расписом* министра грађевине од 1865. године одређено је, да план (пројекат) грађевине мора пратити и један програм, у коме „морају све потребе опширно исчисљене и димензије ових подпуно опредељене бити; по томе дакле има се поименце означити сва одељења, која у подигнути се имајући грађевини смештена бити морају, исто тако и за исти потребни број соба и других зграда; у опште пак при црквама, школама, шпитаљима, сиротиштима и болничким домовима, касарнама, шталама итд, мора число у њима сместити се имајућег људства, коња итд. Поред потребних других обиталишта за она лица која администрацију извршују, као и за магацине и таване служећим за смештај ране ма кога рода, треба да је потребно число садржаја јасно означено“. Надлежна власт ће одобрити план грађевине само ако је „сходно програму састављен“.⁶⁴ Притом се у овом Распису министра грађевине посебно истицало, да ће приликом одбаравања плана грађевине „одсудно“ бити „материјал и вештина мајсторска“. Стога ће „сваког грађевинског чиновника прека брига бити, да сазна какви се материјали, и каквог квалитета у повереном му кругу налазе, па према њима и вештини мајстора грађевину пројектира, како не би осврћући се на художествено (индустријски, прим аут) израђене материјале, и способне мајсторе, грађевине онако пројектирао, како се то онде чини, где су сви захтевајући услови за то испуњени“.⁶⁵ Наведена правила из *Расписа* министра грађевина од 1865. године примењивала су се не само на

⁶¹ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 172.

⁶² *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 572.

⁶³ *Исто*, стр. 573.

⁶⁴ *Исто*, стр. 573-574.

⁶⁵ *Исто*, стр. 574.

јавне грађевине, већ, како је утврдила Д. Ђурић-Замоло, и на вишеспратне стамбене зграде у варошима, пре свега у Београду.⁶⁶

Пошто ни доношење *Закон о подизању јавних грађевина* није довело до тога да урбанистичка делатност буде у Србији на јединствен начин законски уређена, ова материја је и после 1865. године регулисана путем партикуларних закона, који су у целини или тек делимично били посвећени појединим урбанистичким проблемима.

Бранко Максимовић с правом скреће пажњу на закон који је био један од „камена-темељаца за изградњу урбанистичке културе у Србији“ и који је омогућио урбанистичку регулацију наших градова у другој половини 19. века, а који у ужег смислу не спада у урбанистичке прописе. Реч је о *Закону о заузимању приватних непокретних добара за општенародну потребу, поред накнаде за иста (експропријација)*, који је донет 15. марта 1866. године.⁶⁷ Свој први Закон о експропријацији Србија је донела, по свему судећи, „под утицајем италијанског закона о експропријацији, донетог годину дана пре српског“. Тако је српска Кнежевина у законском уређењу ове материје увелико испредњачила у односу на, примера ради, Пруску, која је закон о експропријацији донела 1874. године, или Шпанију, која је то учинила 1879. године, а истовремено ни „земље са знатно развијенијим правом и законодавством – Француска, Енглеска, Русија, скандинавске земље – нису током 19. века имале у рукама онако напредне законске одредбе за спровођење урбанистичке делатности, као што их је имала Србија, захваљујући своме Закону о експропријацији“.⁶⁸

За разлику од ондашњих европских држава у којима је владала, речју Б. Максимовића, „диктатура приватне својине земљишта“, у Србији је „закон одлучно прокламовао да приватна сопственост не може постати препрека за остварење бољих животних услова у граду и на селу“.⁶⁹ Наиме у чл. 1. Закона о експропријацији наглашавало се, да „кад општенародна потреба изискује, држава има право свако приватно добро у своју сопственост узети, пошто имаоцу таквога да накнаду за вредност његову“.⁷⁰

Приватно добро држава је уз накнаду могла одузети „у цели општег државног напредка, или да се отклоне штете и зла следства за општине или житеље каквог места у смотрењу здравља или имања од чега произилазила, или произићи могла или се чине у цели веће удобности и улепшавања појединих места“.⁷¹ Постављање тако широких критеријума за примену мере експропријације, Максимовић је схватао као израз тежње законодавца да

⁶⁶ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 173.

⁶⁷ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 22; *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 56-67.

⁶⁸ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 22.

⁶⁹ *Исто*, стр. 23.

⁷⁰ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 56.

⁷¹ *Исто*, стр. 56-57.

помоћу мере експропријације омогући остварење „боље животне и естетичке вредности града“.⁷² Законодавац је, у виду примера, навео случајеве који се могу подвести под горе побројане критеријуме који оправдавају експропријацију приватног добра: „регулирање главних и побочних путева по унутрашњости земље, улица по варошима и варошицама, регулирање река, прокопавање канала, исушивање бара итд“.⁷³ Приватно добро се могло одузети и када је оно „сходно за намењену целу или да се то чини због веће удобности“, у шта спадају, примера ради, случајеви одузимања приватног земљишта у циљу изградње водовода, шпитаља (болнице), гвоздених путеве (железнице), затвора, барутана, пристаништа и касарни. И најзад, приватно добро држава је могла одузети „кад је оно, што се у интересу општеном предумисли, управ за какво место везано“, а то су, према појашњењу законодавца, случајеви копања руда, отварања минералних вода, као и „подизање потребних зграда за рудокопње и за воде“.⁷⁴

У првом српском Закону о експропријацији посебно се истицало, да се приватно добро није могло одузети код „постројења која се истина у цели општој чине и предумисли, али су више приватне или шпекулативне природе“, а таква су, примера ради, „подизање разних здања за надлежательства, заузимање нужног земљишта за економију, ергелу, подизање поштанских здања, ђумрука итд“. Како би се спречиле неоправдане експропријације, параграфом 4. овог Закона било је прописано правило, да „заузимање туђег добра има се чинити само кад је крајња потреба, и то уколико је више могуће тако, да ни за приватна лица а ни за касу државну одвећ осетно не буде“.⁷⁵

Да је доношење 1866. године *Закона о заузимању приватних непокретних добара за општеном потребу, поред накнаде за иста (експропријација)* олакшало и подстакло урбанистичку реконструкцију вароши, види се по томе што су кнежевски намесници 19. фебруара 1869. године овластили министра грађевине „да може извршити регулацију Београда, узимајући за основу, с које ће излазити, приложени план“.⁷⁶ План који помињу намесници је, по свему судећи, урбанистички пројекат реконструкције старе београдске вароши (старо калемегданско подграђе или тзв. варош у Шанцу на дунавској падини), који је 1867. године урадио Емилијан Јосимовић и који је исте 1867. године преточен у пројекат закона о регулисању вароши Београд. Тај пројекат, међутим, из неког разлога није био усвојен од стране кнеза и Државног савета. Стога се и после наведеног акта кнежевских намесника, урбанистичка регулација Београда до краја 19. века реализовала путем суцективно рађених парцијалних ситуационих планова, који су се умногоме држали Јосимовићевих основних урбанистичких

⁷² Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 23.

⁷³ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 57.

⁷⁴ *Исто*.

⁷⁵ *Исто*, стр. 57-58; Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 23.

⁷⁶ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 68.

идеја.⁷⁷ Имајући то у виду, није случајно што је Феликс Каниц сматрао кнеза Михаила „творцем модерног Београда“ и то пре свега због тога што је „1867. постигао мирно повлачење турског гарнизона и одмах потом дао да се сруши варошки шанац, који је сметао даљем развоју града“. Каниц даље закључује, да „неометан више турским приговорима, његов следбеник, краљ Милан, могао је лако наставити оно што је било започето“.⁷⁸

За развитак урбанизма у Србији важан значај је имала допуна *Закона о местима у Србији* од 1866. године из 21. априла 1885. године. У првобитном тексту *Закона о местима*, који је донет 1866. године, била је извршена категоризација насељених места урбаног типа на вароши и варошице, с тим што је Кнез на предлог министра унутрашњих послова могао да у случају промене броја становника и радне структуре насеља измени статус насељеног места, превodeћи једно село у категорију варошице или варошици додељујући статус вароши.⁷⁹ Међутим, према првобитном тексту *Закона о местима* од 1866. године, по речима Б. Максимовића, „није се могло видети какве ће последице произилазити после промене из ниже категорију у вишу, нарочито из проглашења села у варошице“.⁸⁰ Допуном од 1885. године у *Закон о местима* унета је одредба, према којој „кад се које место прогласи за варош или варошицу, дотична општина дужна ће бити за три године дана од дана издатог Краљевог указа о проглашењу дати израдити правилан регулациони и нивелациони план нове вароши или варошице с обележењем варошког за зграде одређеног простора“. План регулације вароши или варошице одобравали су министри унутрашњих дела и грађевине. Према „одобренем плану имају се вароши и варошице развијати, и мимо тог плана неће се смети куће и друге зграде подизати“, а евентуална „одустапања од одобреног плана у оправданим изузетним случајевима могу бити само по нарочитом одобрењу министара унутрашњих дела и грађевине, што ће се вазда у план накнадно убележити“.⁸¹ Када су у питању насеља која су већ имала додељен статус вароши или варошице, а нису имала регулационе планове, допуном *Закона о местима* се предвиђало, да „варош Београд и све вароши и варошице имају имају у року од три године дати израдити правилне планове регулације и нивелације, па поднети на одобрење министрима унутрашњих дела и грађевина“. Ако

⁷⁷ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 25-26.

⁷⁸ Каниц, Ф., *Србија: земља и становништво*, књ. 1, СКЗ, Београд, 1987, стр. 15.

⁷⁹ Статус вароши имали су 1866. године Београд и шеснаест окружних центара, док су насеља са статусом варошице била поименце наведена у Закону: Бања (Сокобања), Гроцка, Обреновац, Уб, Аранђеловац, Рача, Доњи Милановац, Кладово, Трстеник, Велико Градиште, Крупањ, Паланка (Смедеревска), Ивањица, Пожега, Карановац (Краљево), Рашка, Лешница, Митровица (Мачванска), Свилајнац, Параћин и Мајданпек. *Зборник закона и уредба издати у Књажеству Србији од почетка па до краја 1866. године*, књ. XIX, Државна штампарија, Београд, 1866, стр. 139-141.

⁸⁰ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 25.

⁸¹ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 504-505.

„дотичне општине у одређеном року не би ове планове на одобрење поднеле, или их не би дале израдити као што треба, министри унутрашњих дела и грађевина наредиће извршење тога на рачун дотичне општине“. Оне ретке вароши и варошице (углавном је реч о новоподигнутим српским варошицама) које су имала регулационе планове, биле су дужне да те своје планове ускладе са Законом. Осим тога, било је изричито предвиђено, да ће се само по одобреним плановима подизати куће и друге зграде у варошима и варошицама и истовремено се строго забрањивало да се вароши и варошице шире мимо граница из одобреног плана.⁸² Према параграфу 9. допуне *Закона о местима*, „ако би који правио куће и зграде ван вароши, која је утврђена регулационим планом, па на опомену полицијске власти не би од тога одустао или не би подигнуту зграду срушио, полицијска власт казниће имаоца до тридесет дана затвора или новчано до 150 динара, и наредиће му да зграду поруши, што ако не учини у остављеноме року, сама ће власт о трошку осуђенога решење извршити“. Од овог правила биле су изузете „летње куће за уживање и зграде по баштама и виноградима“⁸³

Напредњачка, речју Слободана Јовановића, „доктринарска“ тежња да по сваку цену и у потпуности модернизују све државне делатности,⁸⁴ па и урбанизам, огледала се и у строгим роковима које је допуњени *Закон о местима* од 1885. године остављао варошима и варошицама да на терет средстава из општинског приреза ураде регулационе планове.⁸⁵ Међутим, жеље су биле једно, а стварност у Србији друго, па је Министарство грађевина већ 1886. године морало да „подсети“ општине на законску обавезу што скорије израде планова регулације и нивелације. Речју Максимовића, „ни после четири године, очигледно, нису све општине имале израђене регулационе планове, па се грађење зграда морало вршити на основу „привремених регулационих линија“, што је било у супротности за Законом о местима од 1885. „који је прописивао израду целинског регулационог плана“. Суочено са таквом ситуацијом на терену, Министарство грађевина је 1889. године „једним расписом покушало да забрани грађење пре израде регулационог плана“.⁸⁶

Жеље и стварност су се разишле и код покушаја доношења јединственог *Грађевинског закона за варош Београд и друге вароши и варошице у Краљевини Србији*. Иако је предлог овог Закона био утврђен 1894. године, од њега се у међувремену одустало, па је 1896. године „уместо грађевинског закона за целу земљу проглашен Грађевински закон за Београд, који се скоро у целини заснива на Пројекту закона од 1894. године“. С тим у вези, Б. Максимовић

⁸² Исто, стр. 505.

⁸³ Исто, стр. 506.

⁸⁴ Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, књ. 2, Сабрана дела, књ. 8, Фототипско изд. из 1935. „Гец Кон“, Просвета, Београд, 2005, стр. 371-372.

⁸⁵ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 505.

⁸⁶ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 25.

истиче, да је „данас немогућно утврдити који су све утицаји спречили озакоњење првобитног Предлога грађевинског закона од 1894. године, али има основа претпоставка да је тај предлог наишао на отпор у Народној скупштини, где је највећи део посланика из унутрашњости могао осетити да би доношење Грађевинског закона значило знатно ограничење дотадашње слободе при грађењу стамбених и других зграда, нарочито у начину искоришћавања грађевинских парцела по градовима“.⁸⁷ С друге стране, многе одредбе *Закона грађевинског за варош Београд* од 11. децембра 1896. године потврђују оцену Слободана Јовановића, да су министри ондашње напредњачке владе, на челу са Стојаном Новаковићем, имали иницијативу, па чак и за у народу непопуларне ствари.⁸⁸

Поједини стручни кругови су *Закон грађевински за варош Београд* подвргли јавној критици одмах након његовог доношења, вођени још тврђим „доктринарством“ од оног које је било својствено напредњачким министрима. Тако је у последњем броју *Српског техничког листа* за 1896. годину, уз текст самог Закона, објављен и краћи коментар, који је по свему судећи био дело уредништва листа. Полазећи од тезе да „грађевински закон треба у првом реду да задовољи хигијенске захтеве, па онда у другом реду долазе захтеви сигурности и други технички захтеви“, аутор овог текста истиче да се о томе мало водило рачуна при изради *Закона грађевинског за варош Београд*. То се, по аутору, између осталог види по саставу одбора који је требало да разматра захтеве (пријаве) за добијање дозвола за градњу, „у коме нема ни помена о лекару, као члану тог одбора“. Даље се у овом тексту констатовало, да „иако је за Београд Грађевински Закон јако потребан, ипак није требало са доношењем тога закона толико хитати, да се, бар за основна начела, не упитају меродавне чињенице, као што су Санитетски и Грађевински Савет, Српско Лекарско Друштво и Удружење Српских Инжењера и Архитеката“. По аутору овог коментара, и сама чињеница да се „баш сада и у Немачкој и у Француској и у Аустрији, живо ради на преради грађевинског закона за вароши и то на сасвим новој основи“, говорила је против исхитреног доношења једног грађевинског закона у Србији. А „кад се већ хтело“, речју аутора овог текста, „да се што пре за Београд донесе Грађевински Закон, онда би боље било да је преведена једна од новијих грађевинских уредаба, нпр. она за Франкфурт, за Берлин, за Беч, или најновија за Минхен“.⁸⁹

Иако *Закон грађевински за варош Београд* „није потпуније разрадио урбанистичку проблематику“, у њему су се нашле бројне одредбе од значаја за

⁸⁷ Исто, стр. 26.

⁸⁸ Јовановић, С., *Влада Александра Обреновића*, књ. 2, Сабрана дела, књ. 11, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005, стр. 121-122.

⁸⁹ Закони по струци грађевинској, *Српски технички лист – орган Удружења Српских Инжењера и Архитекта*, бр. 11-12/1896, стр. 189.

урбанистички развитак српске престонице.⁹⁰ Између осталог предвиђало се, да „сваки који намерава да подиже какву зграду, дужан је да поднесе писмену пријаву општинској власти и да тражи од ње дозволу“. Уз пријаву за добијање дозволе, подносилац је био дужан да поднесе и план „на увиђај и одобрење“, а код измена на згради био је довољан нацрт постојеће зграде и нацрт измена. Законодавац је у члновима 4. и 9. таксативно навео случајеве у којима се морала имати дозвола за градњу: 1) за све нове грађевине које се подижу лицем на улицу; 2) „за преправке и доправке на постојећим зградама, као и измену висине, дужине и дубине какве зграде, измену или појачање околних зидова на згради“; 3) „кад се хоће у станове да претворе простори који дотле нису служили за становање људи“; 4) приликом подизања зграда које заузимају део простора од улице, испод и изнад ње; 5) „при подизању ограда са стране улице“; 6) „за грађевине, које својом особином или нечистоћом, могу бити од досаде или опасности за становнике суседних плацева или за публику уопште као што су: ковачнице, котларнице, качарнице, поткивачнице, пекарнице и томе подобно“; 7) „грађевине у којима се у већој количини смештају или израђују лако запаљиви и експлозивни материјали“.⁹¹

Писмена пријава за добијање дозволе за градњу подносила се Грађевинском одбор, као органу београдског Општинског суда. Одбор су чинили председник општине или његов заменик, један инжењер, један архитекта, један судија Апелационог суда или адвокат и један грађанин Београда, који је морао имати некретнину у престоници. Инжењер, архитекта и судија или адвокат постављани су на пет година указом на предлог министра грађевине. Законодавац је Грађевинском одбору остављао рок од месец дана од дана пријема пријаве са прилозима да достави своје мишљење министру грађевина. У том року Грађевински одбор је преко Општинског суда могао да спроведе извиђај за прикупљање додатних чињеница, да прими жалбе трећих лица и да утврди да ли грађење евентуално вређа интересе суседа или јавно право. Након добијеног мишљења Грађевинског одбора, министар грађевина је имао, такође, рок од месец дана да донесе решење, а уколико то не би учинио у законом прописаном року „сматраће се да је предлог Грађевинског одбора у свему усвојен“. Министрово решење београдски Општински суд је био дужан да преда подносиоцу пријаве у року од три дана. Према чл. 11. Закона „добивена дозвола важи за две године и по истеку овог рока не може се грађењу грађевине приступити без нове дозволе“. Након завршене изградње Грађевински одбор је морао да пре уселења прегледа зграду, да би утврдио да ли је „прописно овоме закону саидана и потпуно осушена“, па након тога

⁹⁰ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 26-27.

⁹¹ *Закон грађевински за варош Београд*, Општи прописи, Избор из старих прописа, Управа за заједничке послове републичких органа, приступљено 6. 11. 2024, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>

издаје одговарајуће решење и то „у року од пет дана од дана свршеног прегледа грађевине“.⁹²

Законом грађевинским за варош Београд било је предвиђено, да се зграде, али и ограде, подижу искључиво „по регулисаној линији и одобреном нивоу улице“, које је одређивао општински инжењер у року од пет дана од добијања службеног налога. Законодавац је у престоници разликовао, с обзиром на посебне грађевинско-урбанистичке услове, две врсте градских улица – претежно трговачке и стамбене, као и четири врсте зграда – трговачке, занатско-мануфактурне, обичне куће за становање и виле.⁹³

Када су у питању улице „где су махом трговачке радње (чаршије)“, у њима су се зграде морале „подизати једна поред друге тако, да грађевина цело лице (ка улици, прим. аут) заузима“. Све зграде у трговачким улицама морале су „имати осим приземног спрата још један или више спратова“, морале су да буду саграђене од тврдог материјала и нису могле да заузму више од три четвртине плаца“. Улице у којима се претежно налазе трговачке радње одређиване су на предлог министра грађевине краљевим указом.⁹⁴

Зграде за обављање занатских послова (котларнице, ковачнице, поткивачнице, пекаре, столарнице и сл.) или, речју Закона, „грађевине, у којима се раде такви послови, да су на досади грађанству“, могле су се подизати, уз поштовање посебних услова који су се тицали грађевинског материјала и пројеката, само у улицама које за то одреди министар грађевине по саслушаном мишљењу општинског одбора. Притом се овакве грађевине уопште нису могле подизати у главним улицама са лица улице, нити у улицама „у којима су подигнуте грађевине за искључиво обитавање“.⁹⁵

Висина обичних стамбених зграда (кућа), „од тротоара до стреје“, није смела бити већа од ширине улице. Чиста унутрашња висина стамбених просторија, али и свих просторија у којима се људи дуже задржавају (трговачке и занатске радње) морала је бити „најмање три метра од пода до таванице“. Било је, такође, прописано, да сви простори „за обитавање људи морају бити довољно осветљени“. Закон је уз то прописивао „нормалну меру цигле“ и с обзиром на њу различите дебљине зида.⁹⁶

Законом грађевинским за варош Београд било је одређено да се зграде „по типу вила“ могу подизати само у улицама где се нису биле трговачке или занатлијске радње, а које притом својим указом утврди Краљ на предлог министра грађевине. У тим улицама су се могле подизати само виле и то уз

⁹² Исто.

⁹³ Исто.

⁹⁴ Исто. Указ којим је утврђен списак претежно трговачких улица донет је 1900. године. Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 28.

⁹⁵ Закон грађевински за варош Београд, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>.

⁹⁶ Исто.

обавезу да буду увучене најмање пет метара од регулационе линије, „тако да испред и око њих дође башта, а с преда укусна ограда“.⁹⁷

За све типове зграда које је било дозвољено градити лицем на улицу било је прописано, да њихов изглед (фасада) „са лица улица мора бити укусан“, као и да „ограде са лица улице морају бити укусно израђене од гвоздених или дрвених обојадисаних филарета“, а „само у споредним улицама могу се по одобрењу министра грађевина подизати тарабе са улице и тада морају бити обојадисане и чисто израђене“. Министру грађевина се остављало право, да „може према важности улица наредити, како ће се пројектовани изглед полепштати“. Такође, Законом је било предвиђено, да се дрвеће може садити само поред улица које су најмање осамнаест метара широке. Законом је било забрањено у вароши Београду подизати са лица улице „зграде од каната (бондрука), ћерпича, набоја или плетаре“, а такве зграде нису се могле подизати ни у двориштима главних улица уколико су грађене „у цели шпекулативној“. Законом је било изричито забрањено да се на старим зградама, „које су трошне или дотрајале“, врши „преправка, подиђивање или намештање новог крова“.⁹⁸

Законодавац је остављао рок од две године да се затворе радње и преправе зграде у оним београдским улицама у којима се такве радње по новом закону нису смеле држати. Такође, у року од годину дана морале су се у складу са новим Законом преправити ограде поред улица. У циљу подстицања градње и модернизације престонице, законодавац је предвидео десетогодишње ослобађање од пореза на приход за сва лица која подигну грађевину од тврдог материјала са два или више спратова, док су се на пет година ослобађала од плаћања пореза на приход лица која подигну грађевину „с једним спратом (приземну)“.⁹⁹

Посебно поглавље *Закона грађевинског за варош Београд* под називом „Регулација“ јасно прави разлику између парцела које су се налазиле у дотадашњој зони градње и „земљишта које дотле није служило за подизање грађевина“, што опомиње на данашњу разлику између грађевинског и пољопривредног земљишта. Приликом деобе парцела које су припадале првој категорији земљишта, плацеви су морали имати што правилнији облик, „да се на њима могу што удобније зграде у погледу хигијенском подићи“, као и „најмање 300 квадратних метара површине, а 12 метара лице (минимални фронт, прим. аут)“. На таквим плацевима „свака зграда мора имати најмање 100 квадратних метара дворишта“. Код деобе земљишта које раније није служило за градњу, посебни плацеви су морали имати најмање 600 квадратних метара површине и 18 метара минималног фронта. Приликом деобе таквог

⁹⁷ Исто. Указ о утврђивању репрезентативних стамбених зона у Београду донет је 1905. године. Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 28.

⁹⁸ Закон грађевински за варош Београд, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>.

⁹⁹ Исто.

земљишта, улице су се могле отворати само по одобрењу министра грађевина. Речју Б. Максимовића, „за урбанистички развој Београда и његово проширење на нове територије од пресудног значаја је била одредба Закона која је омогућавала парцелацију пољопривредног земљишта путем просецања нових улица, а да за те делове не постоји регулациони план“.¹⁰⁰

За детаљно регулисање питања „како се линије регулације обележавају и како се поједине просторије у грађевинама или делови на истима у погледу јавне безбедности, техничке сталности, сигурности од ватре, хигијенском и архитектонском морају израђивати“, *Закон грађевински за варош Београд* предвиђао је да се краљевим указом донесе један правилник. Следствено томе, *Грађевински правилник за варош Београд* донет је 1. марта 1897. године.¹⁰¹

2.2.2. Посебни урбанистички-грађевински услови за механе, цркве, болнице и школе

Речју Бранка Максимовића, „међу најраније законодавне мере које додирују и урбанистичку проблематику спада *Уредба о меанама* од 1861. године“.¹⁰² Овом Уредбом кнез и Савет су детаљно уредили различите аспекте угоститељске делатности, од дефинисања шта се под меаном подразумева, преко њихове категоризације и одређивања угоститељских стандарда за сваку категорију понаособ, услова и начина издавања писменог уверења од стране надлежне власти о „праву меанисања“, до урбанистичко-грађевинских прописа о градњи меана.¹⁰³ Што се последњег тиче, *Уредбом* се предвиђало, да „Попечитељство унутрашњих послова опредељиваће, на ком се месту, и које класе меана подићи може“, а ово Попечитељство ће „давати и планове, по којима ће се меане подизати“. Међутим, „што се тиче материјала може онај, који меану гради употребити какав оће“.¹⁰⁴ Изградња меане без одобрења Попечитељства унутрашњих послова представљала је иступ, који се према параграфу 373. Казнителног законика новчаном казном од пет до двадесет талира, као и „и опет да му се меана затвори“.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 27; *Закон грађевински за варош Београд*, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>.

¹⁰¹ *Закон грађевински за варош Београд*, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>; Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 27.

¹⁰² Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 24. Ова Уредба није публикована у оквиру *Зборника закона и уредаба*, већ као посебан сепарат. *Уредба о меанама*, Дигитална библиотека Матице српске, приступљено: 28. 10. 2024, <https://digital.bms.rs/ebiblioteka/pageFlip/reader/index.php?type=publications&id=4592&m=2#page/4/mode/2up>

¹⁰³ *Уредба о меанама*, стр. 1-32.

¹⁰⁴ *Исто*, стр. 2.

¹⁰⁵ *Уредба о меанама*, стр. 4; Ценић, Ђ., *Објаснење Казнителног законика за књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1866, стр. 888.

Грађанин је молбу за градњу меане подносио Попечитељству унутрашњих послова преко окружне полицијске власти непосредно или посредством среске власти. Када Попечитељство унутрашњих послова, након прибављених информација од окружних власти о потреби градње меане, уважи молбу за грађење меане, „окружна полицајна власт изаслаће инцинира, да место за меану по плану обележи“. Лице коме је издато писмено уверење са дозволом за грађење меане, према Уредби било је дужно да у року од три године изгради и стави у функцију угоститељски објекат. У супротном, „дато му уверење губи важност, и власт ће моћи другоме дати дозволење, да у близкости меану награди“.¹⁰⁶ Према *Уредби* меане се нису могле подизати билзу цркви и школа, већ су морале „од ови најмање 50 хвати бити удаљене“.¹⁰⁷ Удаљеност меана од око 95,0 метара обезбеђивала је „несметан рад школи и мирну службу у цркви“.¹⁰⁸ Друмске меане „које постоје како на главним друмовима, тако и на споредним путовима морају најмање по један и пол сата једна од друге, а толико и од вароши удаљене бити; осим ако су села поред пута у ближњем одстојању, па би у сваком нуждна била меана“.¹⁰⁹

Две године после издавања *Уредбе о меанама*, парцијалним законом је уређена изградња цркава. Закон од 17. јуна 1863. године прописивао је, да „кад једно или више села, која варош или који део вароши или села оће да гради цркву“ и када епархијска конзисторија дозволи градњу, али „само по сагласију две трећине домаћина, за које је црква намењена“, тада „епархијска конзисторија наредиће својим путем, да један изаланик конзисторије, један инжинир и један полицајни чиновник комисијоно извиде, да ли је избрато место угодно за цркву“. Па тек када „речена комисија нађе, да је место угодно за цркву, смеће се црква на том месту подићи“.¹¹⁰ На одлуку комисије могла се уложити жалба надлежном министарству, а то у овом случају није било Министарство грађевина, већ Министарство просвете и црквених дела. Ако Министарство не усвоји жалбу, „људи, који оће да граде цркву, не могу одустати од грађења исте с тога, што није избрато оно место, где су неки или већина хтели“.¹¹¹ План и предрачун за градњу цркве саставиће епархијска конзисторија, узимајући притом у обзир жеље и могућности житеља и положај одобреног места. Овим Законом је било предвиђено да епархијска конзисторија план и предрачун пошаље министру грађевина „на техничко извиђење и одобрење“. За надзор над градњом цркве, како у техничком, тако и у

¹⁰⁶ *Уредба о меанама*, стр. 4-6.

¹⁰⁷ *Исто*, стр. 2.

¹⁰⁸ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 164.

¹⁰⁹ *Уредба о меанама*, стр. 2-3.

¹¹⁰ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 1-2.

¹¹¹ *Исто*, стр. 2.

финансијском погледу, није, међутим, било надлежно Министарство грађевина, већ надлежна полицијска власт.¹¹² Црква се није могла градити ван села, па макар то било и старо црквиште, „изузимајући случај, ако је наређено да се на том месту доцније насели село, или ако би министар просвете и црквених дела у сагласију са црквеном власти за сходно нашао то изузетно дозволити“.¹¹³ Након завршетка градње цркве, епархијска конзисторија ће формирати једну комисију да извиди „је ли црква добро и по плану начињена“, па „тек кад та комисија нађе, да је црква сходно уговору и као што треба довршена, може се црква потребама унутрашњим снадбети и осветити“.¹¹⁴

Према *Закону о подизању и устројавању болница* од 1865. године, министру унутрашњих послова остављено је право избора места за изградњу болнице. Ово питање министар је требало да решава „према потребама појединих окружја и санитарским призрењима... где ће се имати подићи болница“.¹¹⁵

После уредби и закона који су регулисали урбанистичко-грађевинске услове за подизање меана, цркви и болница, Кнежевина Србија је 18. марта 1881. године добила *Правила о грађењу школа и намештају школском*, која је издао тадашњи министар просвете и црквених послова Стојан Новаковић.¹¹⁶

Од одредби *Правила* која су од значаја за развита урбанистичко-грађевинског законодавства у Србији 19. века, издваја се најпре одредба члана 1. овог акта којом се прописивало, да школска зграда мора бити подигнута „у средини школске општине“, да „земљиште за зграду мора бити довољно пространо, равно, суво (опедито), са свију страна ваздуху и светлости приступачно“, а „ако је земљиште косо, ваља да је окренуто југу или истоку“.¹¹⁷ *Правилима* се строго забрањивало, да „не може бити школа на земљишту влажном, подводном и на простору узаном“. Такође, „не дозвољава се да буде школска зграда близу бара, буњишта, механа, гробља и у опште близу радионица, које би сметале школском раду“. Када је у питању одређивање места за градњу варошких школа, предвиђало се да се „бирају за школе улице у којима је тишина и где има мање ларме“, а из истих разлога школа је морала „од улице удаљена бити најмање седам метара“, а „на простору између зграда (школских, прим. аут) треба да је башта“.¹¹⁸ Приликом одређивања места за подизање школе у вароши или

¹¹² Исто.

¹¹³ Исто.

¹¹⁴ Исто, стр. 3.

¹¹⁵ Максимовић, Б., *нав. дело*, стр. 24; Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 169.

¹¹⁶ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 243-255.

¹¹⁷ Исто, стр. 243.

¹¹⁸ Исто, стр. 243-244.

селу морало се водити рачуна да ли близу школе има добре пијаће воде, а ако је нема „онда ће се свака школа снадбети бунаром или чесмом у својој авлији или башти; но и једно и друго мора бити далеко од нужника“.¹¹⁹ Место за изградњу школе, требало је да изабере, руководећи се наведеним захтевима из *Правила*, одбор „састављен из једног полицијског чиновника, окружног или среског лекара, окружног инжињера, два професора или учитеља, председника општине и два одборника“. У случају неслагања чланова одбора, о локацији за подизање школе одлучивао је на основу прибављених података министар просвете и црквених дела.¹²⁰

Правилима од 1881. године било је прописано, да „школска зграда треба да је ако се икако може од тврдог материјала“, да све просторије у школској згради „морају бити најмање један метар над равнином земљишта“, а да због обезбеђења довољне количне природне светлости „при мањим школским зградама учионица мора бити окренута југу или истоку, а код великих лице увек југоистоку, зачеље северо-западу, десно крило југо-западу, а лево крило североистоку“, док „собе за цртање, кабинети, ходници и канцеларије могу бити на северној страни“.¹²¹ Било је прописано да се у учиницу не сме улазити „с поља него из ходника“, а да ходници „не треба да су шири од три метра, морају бити покривени, добро осветљени и за ветрење удешени“, па стога „прозор на ходнику има се тако удесити, да дође према вратима учионице ради бољег ветрења особито лети“. До детаља је било прописано колико широке и каквог облика би требало да буду степенице на улазу у школу, као и да „степенице на слободној огради морају имати ограду“, а та „ограда мора бити висока и честа и на њој у растојању од по метра стубићи, да деца не би ограду употребила за пузање“.¹²²

Правилима од 1881. године било је прописано да највећа учионица може имати 70 квадратних метара и у њој „са хигијенског и педагошког гледишта желети је да не буде више од 45 ђака“, а „ако је број ђака мањи од 45, онда и према томе учионица може бити мања“. Следствено томе, „на сваког ђака мора доћи у најмању руку 1,5 квадратна метра површине рачунајући ту и школски намештај“ и за „одступање од ове основе у преважним приликама, мора се тражити нарочито министарско одобрење, које ће се давати кад се узроци одступања не могу одклонити“.¹²³ Истовремено било је прописано, да „у свакој згради мора бити по једна залишна соба за учиницу, за случај ако би се по времену број ђака увећао“, а у „гимназијским зградама мора имати више таквих залишних соба за

¹¹⁹ Исто, стр. 244.

¹²⁰ Исто.

¹²¹ Исто, стр. 245.

¹²² Исто, стр. 245-246.

¹²³ Исто, стр. 246-247.

одељења“.¹²⁴ *Правилима* се предвиђало, да се „по селима осем школске зграде мора подићи одвојена зграда за стан учитељев и станове ђака који ноћивају“, али да „учионица никако не буде у непосредној вези са собом за спавање или кујном“.¹²⁵

Министар просвете и црквених дела налагао је *Правилима*, да патос у учионицама „мора бити столарски и по могућности од тврдог дрвета“ и ваља га „натопити врелим ланеним уљем“, а због спречавања појаве влаге прописано је да „испод патоса треба прво насути довољно суве земље, а за тим 0,8 метра сува песка“. Зидове учионице требало је „за 1 до 1,5 метара висине обложити даском, а ова мора бити обојена сивом масном бојом“, јер зидове учионица и ходника који су премазани масном бојом требало је „сваке недеље мокром крпом брисати“.¹²⁶ У *Правилима* је посебна пажња посвећена обезбеђењу посебних услова за квалитетно проветравање и загревање учионица, као и за обезбеђење одговарајућих санитарно-хигијенских услова.¹²⁷

2.2.3. Прописи о друмовима

Иако је под уставобранитељским режимом учињено доста када је у питању изградња „художествених путова“, Србија је према Кости Цукићу и почетком 60-тих година била умногоме беспутна земља.¹²⁸ Како би се такво стање поправило под кнезом Михаилом издат је 1864. године *Закон о сувоземним јавним друмовима*.

Законодавац најпре извршио категоризацију путева, делећи их на државне, тј. оне „који, полазећи од Београда, у непрекидној линији скопчавају земљу са суседним страним државама“, окружне, тј. оне „који веће делове земље међу собом и са државним друмовима скопчавају, и, најзад, среске, тј. оне „који кроз поједине срезове пролазе, те са главним друмовима, било воденим или сувоземним, или каквом скелом итд. везују, или који кроз две или више општина пролазећи, главне друмове или вароши са каквим главним

¹²⁴ Исто, стр. 249-250.

¹²⁵ Исто, стр. 249.

¹²⁶ Исто, стр. 247.

¹²⁷ Било је прописано да термометар у учионици треба наместити на 1,2 до 1,5 метара над патосом и да при загревању „дете најудаљеније од пећи, треба да има средњу топлоту 15 R (18-20 C)“, а „лети кад је топлота после подне преко 20 R не треба радити у учионици већ у пољу у хладу“. Исто, стр. 250, 252. У *Правилима о грађењу школа и намештају школском* видљиве су оне карактеристике просветне реформе коју је почетком 80-тих година 19. века извео тадашњи министар просвете, Стојан Новаковић. Наиме, Слободан Јовановић Новаковићеве реформе оцењује као „сувише детаљне и техничке“, па додаје: „Новаковић је радо улазио у појединости, - и неки пут бавио се таквим ситницама једнога завода као да би био његов директор, а не министар просвете“. Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, књ. 2, стр. 370.

¹²⁸ Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада*, стр. 111-112.

манастиром, минералном водом, или каквим јавним заводом, скопчавају“.¹²⁹ Поред питања финансирања изградње путева различитих категорија и „художествених ћуприја“, а сви они се, речју Закона, „граде народом“, као и питања одржавања изграђених путева и мостова, законодавац је део овог законског акта посветио и питањима планирања и пројектовања путне инфраструктуре.¹³⁰

Предлог за грађење пута могао је поднети било који заинтересовани министар „на кога струку друмови уплива имају“, па уколико се на влади постигне око тога сагласност, министар грађевина се, „по претходном саслушању дотичних местних полицијских власти, има старати о најпробитачнијој свези и постављању линије и о најсталнијем саграђењу предложеног друма, сходно техничким правилима и искуству, и с призрењем на местне околности“.¹³¹ Министар грађевина одређује, не само линију пута, већ и његову ширину „према показаној потреби“, „као и то, да ли ће се и где поред друма стазе за пешаке правити“, „исто тако, да ли ће се и колико места поради прогона стоке остављати, притом где ће друм претходно каменом калдрмисан па после насут, где ли опет само насут бити“. Одлучујући о свему што је везано за изградњу пута, министар грађевина је увек морао узети у обзир „природу места и цел, за коју се друм отвара, као и економна призрења како у томе, да се сувише земље на штету земаљске економије у друм не узима, тако и у томе да се друм онде каменом не патоше, где је предео, кроз који се друм проводи, у камену сасвим оскудан, те би за народ одвећ теретно било из даљине камен на друм доносити“.¹³² Закон о сувоземним јавним друмовима предвиђао је, да „догод министар грађевина не нареди где ће се и како друм градити, не сме се исти отпочети правити“, а решење министра грађевине о почетку изградње пута „доставља се министру унутрашњих дела, а овај тек саопштава је полицијским властима, и настојава, да се друм што скорије сагради“.¹³³

Убрзо након доношења Закон о сувоземним јавним друмовима министар грађевина је издао окружним начелствима два расписа о путевима, у мају 1865. и у марту 1866. године. У првом Распису најпре се констатовало, да се „до сада упражњавала код нас практика та, да се при грађењу нарочито нових друмова што више могуће стара линија, куда је негда обичан пут ишао, задржи, ма ова веругала без нужде стотинама пута, и то је учињено да се не би краћим линијама пут просецајући заузимале на ново земље под исти и да се тиме не би људи оштећавали“.¹³⁴ Даље се у поменутом Распису закључује,

¹²⁹ Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској, стр. 4.

¹³⁰ Исто, стр. 8, 13.

¹³¹ Исто, стр. 7.

¹³² Исто.

¹³³ Исто, стр. 8.

¹³⁴ Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској, стр. 569.

да „искривудани пут много више простора према једној и истој ширини пута заузима“ него прави пут и тиме наноси штету „пољској економији“, а уз то, „много знатнија штета јесте губитак у времену, јер дужа линија према према истим условима потребује више времена да се прође него што потребује краћа“.¹³⁵ Имајући све то у виду, министар грађевина „најстроже препоручује“ сваком окружном начелству, да оно „у будуће кад нове друмове у свом округу буде размаравало за просецање, уколико само природа земљишта и друге местне околности дозвољавају што је могуће узима правије линије, како би се тиме горње незгоде одклониле, тј. штета у земљи самој а нарочито губитак у времену“.¹³⁶

2.2.4. Казне и процедуре: У борби против махинација и пропуста у грађевинарству

„Реконструкције варошких средишта и некадашњих чаршија били су“, како примећују З. Вуксановић-Мацура и Ј. Тодорић, „скупи и обимни грађевински послови у којима су се преплитали урбанистички, финансијски, шпекулантски и дневно-политички погледи и послови“.¹³⁷ Из напред поменутог *Решење* од 1869. године којим су намесници овластили министра грађевина да изврши регулацију Београда, види се да су за финансирање таквих послова коршћена и новчана средства које је држава добијала од продаје турских имања, након њиховог исељавања из појединих утврђених градова 1867. године.¹³⁸ Да су тадашњи велики послови реконструкције и урбанистичке регулације српских вароши и престонице били, међутим, неретко повезани са различитим злоупотребама и махинацијама, потврђује и енглески новинар и путописац Херберт Вивијен, који је посетио Србију крајем 19. века. Он је тада забележио, између осталог, и следеће: „Београд је скоро сасвим нов град, као и Софија у којој су старе, дрвене куће послужиле за руске логорске ватре. Као и у Софији, поновна изградња омогућила је разним шпекулантима да се обогате, само што уместо једног Стамбулова, који употребљава званичне извештаје у своју личну корист, овде наилазимо на једног лукавог Шкотланђанина, по имену Макензи, који користи своју урођену довитљивост, а успева да га сматрају за добротвора“.¹³⁹ С друге

¹³⁵ Исто.

¹³⁶ Исто, стр. 570.

¹³⁷ Вуксановић-Мацура, З., Тодорић, Ј., *нав. чланак*, стр. 207.

¹³⁸ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 68.

¹³⁹ Стефан Станбулов је био бугарски политичар у 19. веку, а искористио је информације о пуну састављања урбанистичког плана Софије за лично богаћење, тако што је по високој цени продао плацеве које је купио у бесцење непосредно пре израде урбанистичког плана. Френсис Макензи је осамдесетих година 19. века откупио имање изнад Славије, тзв. Симићев мајур, испарцелицао га и на једном делу формирао стамбено насеље, по њему названо „Енглезовац“, док је други део имања поконио за

стране, и код српских државних власти се уочава стална тежња ка изналажењу одговарајућих законских мера, уз помоћ којих су планирали да изађу на крај са бројним злоупотребама и пропустима у грађевинско-урбанистичкој делатности, а нарочито у случајевима када се држава појављивала у улози инвеститора за оно време великих и скуних грађевинских објеката.

За увођење реда у грађевинску делатност од значаја је било доношење закона којим је у децембру 1859. године установљен *Трговачки суд - Устројеније трговачког суда*. Према параграфу 17. *Устројенија* као посао трговачки сматрало се и „свако предузеће грађевина“, па је као такво прешло у надлежност новооснованог Трговачког суда. Проглашавајући професионално бављење грађевинарством за трговачки посао, доносилац *Устројенија трговачког суда* очигледно је пошао од дефиниције уговора о најму из главе 26. *Српског грађанског законика*, према коме „уговор о најму постаје онда, кад се ко обавезе, какву службу чинити (или послужити), или што начинити за опредељену награду новцу“ (§706). Међу најмне послове који припадају другој категорији - што начинити за опредељену награду у новцу – СГЗ је убрајао и грађевину (§713-715).¹⁴⁰

Кршење појединих урбанистичко-грађевинских прописа добило је доношењем *Казнителног законика за Књажество Србију* од 1860. године својство иступа, као најлакше категорије кривичних дела. Тако је у оквиру „иступлења тичућима се сигурности, живота и здравља људи“ (§329) поред осталог било инкриминисано и када „ко без дозвољенија власти полицајне у вароши кућу или каву другу зграду подиже, или пошто је развалио и изнова оправља, означену линију не држи, или басамаке или приземне прозоре на сокак испушта“ (тач. 18). Такво лице ће се казнити затвором од једног до три дана или новчано од једног до три талира или бојем са десет удараца, а уз то „и радња ће се зауставити или порушити“.¹⁴¹ Иста алтернативна казна била је запрећена за оног „ко трошну кућу или какву зграду која се падежу клони, на опомену полицајне власти не сруши или не утврди“ (тач. 19). Један број иступа односио се на извођача грађевинских радова („мајстора“) који на одговарајући начин не обезбеди градилиште: 1) „пропусти поставити знак, по коме би се мимопролазећи од могући повреда чувати знати“ (тач. 13); 2) „ко материјал за грађење куће или какве друге зграде ноћу на улици остави, или би темељ или друге рупе ископао па би

изградњу храма Св. Саве. *Београд у деветнаестом веку - из дела страних писаца*, Библиотека града Београда, Београд, 2008, стр. 169.

¹⁴⁰ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1859. године)*, књ. XII, стр. 110; *Грађански законик за Књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1873, стр. 207-209; Вељковић, Јов., С., *Објашњење Трговачког законика за Књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1866, стр. 37; Николић, Б., *Предузеће „грађевина“*, Бранич, бр. 7/8, 1925, стр. 137.

¹⁴¹ Ценић, Ђ., *Објасњење Казнителног законика за књажество Србију*, стр. 816, 818.

пропустио то место ноћу фењером осветлити или заградити, како би се мимоилазећи чувати могли“ (тач. 14); 3) „мајстор који правећи какву зграду скеле добро не утврди, него се ове сруше, или копајући темељ или бунар земљу са стране не подупре, него се ова сруши, несматрајући на то што нико повређен није“ (тач. 20).¹⁴²

Како би се стало на пут извођењу накнадних, првобитно непланираних радова на „грађевинама Правителственим“, пред сам крај уставобранитељског режима, 6. јула 1856. године, било је донето *Решеније*, којим се налагало „правителственим инцинирима“ да се „при грађењу планова за разне Правителствене грађевине предмет свестрано исцрпи, и план достаточан начини, тако, да му се после никакве доправке не додају“. Ако би се и при „свој пажњи“ ипак догодило да се „што у плану или контракту изостави“, таква допуна би се учинила у форми владиног решења. Након одобрења грађевинског пројекта и утврђивања састава и квалитета материјала који се има уградити у грађевину, предвиђало се расписивање јавне лицитације за градњу „Правителствене грађевине“. На лицитацији би био изабран онај извођач који да најнижу понуду и који по могућности може да се „целог посла грађевине по свима занатима прими“. Лицитантима се чини доступним само план грађевине, али не и предрачун, који се „под највећом стргостју у највећој тајности (имају) држати, да не би по предрачунима, кад би познати постали, лицитанти при лицитацији прилику имали веће се цене придржавати се“.¹⁴³

Исте 1856. године донето је *Решење о обавезној кауцији* која се узимала од предузимача који победи на лицитацији за изградњу „правителствене грађевине“ и са којим државне власти закључе уговор о грађењу. Кауција коју је дужан да положи извођач грађевинских радова износила је 10% од вредности пројекта, а могла се „положити у готовом новцу, или у непокретном добру с интабулацијом Правитељства на прво место, или у јемству поузданих лица, такође с интабулацијом на прво место на непокретна добра ових“.¹⁴⁴

Истом скупу мера које су имале за циљ не само да спрече финансијске малверзације код градње јавних грађевина, него и да осигурају квалитет изведених радова, припада и *Решење о одговорности у случају да се Правителствено зданије поквари* од 29. маја 1859. године. У самом Решењу наведени су мотиви због којих је оно донето: „желећи изнаћи јемство, да зданија, која Правителство подиже, буду стална и оправке, које се на правителственим зданијама чине, буду извршиване точније и совјестније, па тако уједно и касу народну сачувати од излишни трошкова“. Како би се то

¹⁴² Исто, стр. 817, 818.

¹⁴³ *Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до конца 1856. године)*, књ. IX, Правителствена књигопечатња, Београд, 1857, стр. 45-46.

¹⁴⁴ Исто, стр. 33.

постигло Кнез и Совјет су решили, да се на плану потписује не само инжењер-пројектант, већ и онај инжењер „који ће тај план приводити у дело“. Истовремено се за инжењера који буде „виновник упропашћења“ предвиђала кривична и грађанскоправна одговорност.¹⁴⁵

Због злоупотреба и кашњења са исплаћивањем надница „народу који се на правителствене грађевине употребљује“, издат је 19. фебруара 1858. године *Распис* Попечитељства унутрашњих дела. Њиме су се окупна начелства и управа вароши Београда обавезивала да уредно исплате такве наднице и то последњег дана рада „на лицу места“. *Расписом* се упозоравало, да ће ово Попечитељство у случају „неуредног и одоцњеног исплаћивања заслужених надница надлежног окружног начелника – управитеља вароши Београда – на одговор узимати“.¹⁴⁶ Из уводног дела овог *Расписа* јасно се може закључити, да је народ у Србији био незадовољан због закидања и кашњења у исплати надница за рад на различитим државним грађевинама, а кнез Милош је, с друге стране, након повратка у Србију у свакој прилици „гледао да задовољи широку народну масу“. Следствено томе, овај *Распис* из друге половине фебруара 1858. године припада оном низу мера којима је Милош одмах по повратку у Србију желео да изађе у сусрет незадовољном сељаштву, а које су, према Слободану Јовановићу, биле део једне више-мање демагошке политике коју је према сељаштву водио овај „велики мајстор“ „у општењу са гомилом“.¹⁴⁷

У борби против различитих малверзација код изградње јавних грађевина најдаље се, чини се, отишло доношењем већ помињаног кнез Михаиловог *Закона о подизању јавних грађевина*, чије су се одредбе примењивале све до краја 19. века.¹⁴⁸

Иако *Закон о подизању јавних грађевина* прави разлику између државних, окружних, среских и општинских грађевина и притом таксативно набраја грађевине по овим категоријама, ова разлика се није тичала поступка избора извођача („предузимача“), вршења надзора над градњом и начина пријема грађевине, јер су се према параграфима 37, 41. и 44. у погледу ових ствари примењивала иста правила за све четири категорије грађевина. Разликовање на државне, окружне, среске и општинске грађевине имало је искључиво везе са начином финансирања градње, пошто се градња државних грађевина финансирала из државног буџета, а

¹⁴⁵ Живановић, Т., *Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804. до 1865.*, Посебна издања, књ. CDVIII, Одељење друштвених наука, књ. 59, Извори српског права I, САНУ, Београд, 1967, стр. 340.

¹⁴⁶ *Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, стр. 561-562.

¹⁴⁷ Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, Сабрана дела, књ. 6, Фототипско изд. из 1935. „Гец Кон“, Просвета, Београд, 2005, стр. 106, 128.

¹⁴⁸ Ђурић-Замоло, Д., *нав. чланак*, стр. 173.

окружних, среских и општинских из локалних приреза и општинских каса.¹⁴⁹

Ове четири категорије грађевина разликовале су се и по томе ко се јављао у улози иницијатора градње, па је код подизања државних здања то би одговарајући ресорни министар, код окружних грађевина окружни начелник, код среских грађевина срески и окружни начелник, а код општинских зграда срески начелник. Пошто се подизање државних грађевина финансирало из државног буџета, за њихову изградњу била је неопходна сагласност законодавне власти, коју тражио ресорни министар, прилажући притом претходно од министра грађевина добијени план и предрачун (§5). Како би усвојени предлог за изградњу државне грађевине ушао у буџет за наредну годину, Закон је прописивао, да „предлагања ова чиниће се од дотичних министара свагда унапред за идућу годину у свако годишње доба, најдаље до конца месеца октобра, изузимајући какве непредвиђене случајеве, који се појаве у течају године, када ће се од овог правила морати одступити“ (§7). Како су изградњу окружних, среских и општинских грађевина финансирали становници ових локалних административно-територијалних јединица, за њихово подизање окружни и срески начелници су морали најпре добити сагласност локалног становништва, пошто му претходно објасне потребу за таквом грађевином. Тек након тога, сагласност даје и министар чијем ресору припада здање које ће се подићи, после чега се дотични министар обраћа министру грађевине са захтевом да се изради план и предрачун грађевине (§37). Законом се код градње окружних, среских и општинских здања захтевало, да „грађевина не сме се пре у посао предузети док не буде на цел ову толико новца прикупљено, колико је нужно да се грађевина исплати“ (§37).¹⁵⁰

Изградња грађевина било које од четири поменуте категорије, чија је вредност превазилазила износ од 5000 чаршијских гроша, према параграфу 18. Закона „уступа се у израду средством јавне лицитације или писмених запечаћених понуда (оферта)“ и уз то се захтевало, да „лицитација, тако и тражење понуда, објавиће се средством новина, а у окружном месту и иначе, по начину како се обично објаве чине“ (§19). Да би лицитација или прикупљање понуда били пуноважни, код изградње грађевина вредности до 10 000 чаршијских гроша тражило се да учествују најмање два, а код изградње грађевина веће вредности од 10 000 гроша најмање три предузимача (§23). Између предузимача биће изабран онај који се „целог посла грађевине са најнижом ценом примио буде“, а ако се „не би могао наћи један предузимач, који ће грађевину по свим занатима сам примити, или не би у стању био довољно јемство за целу грађевину дати, или где би се нашло, да ће за касу пробитачније бити ако се више предузимача по

¹⁴⁹ Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској, стр. 26-27, 28, 39-40, 41-42.

¹⁵⁰ Исто, стр. 28, 39-40.

разним занатима нађе, те да се њима грађевина преда, онда се може грађевина и више њима уступити“ (§24). На основу комисијског извештаја са лицитације или отварања понуда, министар грађевина је доносио решење о избору предузимача (§31). Изабрани предузимач био је дужан да положи кауцију у вредности од 15% до 20% од укупне вредности грађевинских радова и материјала, ако је предузимач према условима конкурса био дужан да о свом трошку набави цео материјал (§16. и 27). За предузимача је могао бити изабран само српски поданик или странац „који буде у стању, да да српског поданика или заштићеника као одговорно лице ако се грађевина по уговору не врши и не изради“. Притом су са српским поданицима били изједначени „поданици оних држава са којима је Србија закључила пријатељске и трговачке уговоре“. За предузимача на изградњи јавне грађевине није се могао изабрати онај који се „приликом подизања других грађевина показао неуредан и као такови, који неуредним својим поступцима само посла задаје или власт у неприлику доводи; ако је познат као такови, који радо тачке уговора изопачава или их обићи гледа, те тако само неугодности ствара и даје повода парничењу; ако нити је он у грађевини вешт нити приводи лице које даје јемства да је у стању грађевину према уговору подићи“ (§26).¹⁵¹

Грађевине чија израда није коштала више од 5 000 чаршијских гроша уступале су се „у израду начином, који министар грађевина, по саслушању местне власти, за сходно нађе и пропише“ (§18). Исто правило је важило за нужне оправке чија вредност није прелазила 1000 гроша, као и за неодложне оправке до 2000 гроша, које су се могле предузети на основу решења окружних начелника (§10). Иначе је у Закону посебан параграф 9. био посвећен „предлагању оправака и наставака“ и њиме се прописивало, да ће се у при таквом предлагању „свагда позор обратити на сталност грађевине, која ће се оправљати или настављати, и по томе онде, где би оправке и наставци вредност и саме грађевине превазишли, или где би грађевина била тако трошна, да би према стању њеном узалудна била свака оправка, неће се никакве оправке и наставци ни предузимати“. Истим параграфом се прописивало да би одговорност сносио онај ко би предложио оправку јавне грађевине, а да претходно „није право стање грађевине претходно испитао“.¹⁵²

Државни грађевински чиновници су руководили и вршили надзор над градњом јавних грађевина (§12). Према параграфу 13. Закона, „за штету која би на државном здању произишла, било отуда, што је оно при грађењу рђаво надгледано, или што је на рђавом месту саграђено, био је одговоран онај грађевински чиновник, који је било једним или другим послом управљао“ (државни грађевински чиновник који је био руководиоцац

¹⁵¹ Исто, стр. 33-36.

¹⁵² Исто, стр. 29, 32.

градилишта или државни грађевински чиновник који је био надзорни орган, прим. аут). Али ако је „штета отуда произишла, што је план за грађевину противу извесних техничких правила дат, одговоран је онај, који је план одобрио, осим случаја кад је надзиравајуће лице од предатог му плана одступило, те је отуда штета произишла, када ће оно за штету одговорно бити“.¹⁵³ Завршену јавну грађевину примала је од предузимача комисија, коју је, у зависности од категорије грађевине, именовао министар грађевина или окружни начелник (§50). Након извршеног пријема комисија је предавала грађевину надлежним „властима, старешинама и руководељима“ и о томе се сачињавао записник, који је морао бити једногласно потписан (§51). За штету која би настала на јавној грађевини услед касније рђаве и нецелисходне употребе одговарали су њени „руководељи“ (§52).¹⁵⁴

*Zoran Čvorović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

URBAN-CONSTRUCTION ACTIVITIES IN THE LEGAL SYSTEM OF 19TH CENTURY SERBIA

Summary

This paper analyzes two aspects of the development of urban-construction activities in the legal system of 19th-century Serbia: the position of construction within the central state administration system and certain urban planning and construction regulations. The author concludes that the Principality of Serbia established a separate Ministry of Construction in 1859, rather than in 1862, as previously thought. Furthermore, the paper demonstrates that, in the second half of the 19th century, Serbia had an extensive body of legislation concerning urbanism and construction. The Serbian state was particularly focused on regulating in detail the administrative, financial, and technical aspects of building public constructions, as well as implementing various measures to combat financial malpractices in construction and substandard building practices.

Key words: *urban planning and construction regulations, Ministry of Construction, Serbia 19th century, public constructions.*

¹⁵³ Исто, стр. 30.

¹⁵⁴ Исто, стр. 44-45.

Литература

- Вуксановић-Мацура, З., Тодорић, Ј., *Урбанизација и промена просторних образаца трговине у Србији у 19. веку*, Урбанизација у Источној и Југоисточној Европи, Урбанизација в Восточној и Југо-восточној Европе, Историјски институт Београд, Државни универзитет за архитектуру и грађевину (ННГАСАУ) Нижњи Новгород, Београд, 2019.
- Ђурић-Замоло, Д., *Најранији правни прописи из области архитектуре и урбанизма у Србији XIX века (1835-1865)*, Зборник радова: Градска култура на Балкану (XV-XIX век), књ. 2, САНУ, Београд, 1988.
- Золотарева, М. В., *Реформы управления строительством в XIX века в России*, Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова, бр. 11/2021.
- Ивановић, М. Љ., *Атанасије Николић и културна обнова Србије (1835-1878)*, докторска дисертација, Београд, 2022.
- Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада*, Сабрана дела, књ. 5, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005.
- Јовановић, С., *Друга влада Милоша и Михаила*, Сабрана дела, књ. 6, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005.
- Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, књ. 2, Сабрана дела, књ. 8, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005.
- Јовановић, С., *Влада Александра Обреновића*, књ. 2, Сабрана дела, књ. 11, Фототипско изд. из 1935. „Геца Кон“, Просвета, Београд, 2005.
- Канић, Ф., *Србија: земља и становништво*, књ. 1, СКЗ, Београд, 1987.
- Максимовић, Б., *Идејни развој српског урбанизма. Период реконструкције градова до 1914*, Споменик САНУ СХХI, Одељење друштвених наука, Нова серија 23, Београд, 1978.
- Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008.
- Мироненко, С. В., *Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в*, Наука, Москва, 1989.
- Николић, Б., *Предузеће „грађевина“*, *Бранич*, бр. 7-8/1925.
- Павловић, М., *Преображенски устав – први српски устав*, Погледи, Крагујевац, 1997.
- Павловић, М., *Српска правна историја*, Надежда Павловић, Крагујевац, 2005.
- Павловић, М., *Правна европеизација Србије: 1804-1914*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Погледи, Крагујевац, 2008.
- Ротер-Благојевић, М., *Појава првих законских прописа и стандарда у области грађевинарства у Србији током 19. и почетком 20. века*, Изградња, бр. 52/1998.

Извори

- Антић, В., Прилози за историју развића грађевинске струке у Србији, *Српски технички лист*, бр. 1/1892.
- Београд у деветнаестом веку - из дела страних писаца*, Београд, 2008.
- Вељковић, Јов., С., *Објашњење Трговачког законика за Књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1866.
- Грађански законик за Књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1873.

- Живановић, Т., *Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804. до 1865*, Посебна издања, књ. CDVIII, Одељење друштвених наука, књ. 59, Извори српског права I, САНУ, Београд, 1967.
- Закон грађевински за варош Београд*, Општи прописи, Избор из старих прописа, Управа за заједничке послове републичких органа, приступљено 6. 11. 2024, <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-opsti-propisi.html>
- Закони по струци грађевинској, Српски технички лист – орган Удружења Српских Инжењера и Архитекта*, бр. 11-12/1896.
- Зборник закона и уредба издани у Књажеству Србији од почетка па до краја 1865. године*, књ. XVIII, Државна штампарија, Београд, 1865.
- Зборник закона и уредба издани у Књажеству Србији од почетка па до краја 1866. године*, књ. XIX, Државна штампарија, Београд, 1866.
- Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији у досадањим зборницима нештампаних а изданих од 2. фебруара 1835. до октобра 1875. год.*, књ. 30, Издање Државне штампарије, Београд, 1877.
- Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године*, књ. 34, Државна штампарија, Београд, 1879.
- Зборник закона, уредаба и расписа по струци грађевинској*, Министарство грађевина, Београда, 1885.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србском од времена обнародованог Устава земаљског (13. февр. 1839. до апр. мес. 1840.)*, књ. I, Књигопечатња Књажества Србског, Београд, 1840.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији од 1. јануара 1845. до краја 1846. године (са прибављенијем неки стари)*, књ. III, Књигопечатња Књажества Србског, Београд, 1847.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (од почетка 1851. до краја 1852. године)*, књ. VI, Правителствена књигопечатња, Београд, 1853.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до краја 1853. године)*, књ. VII, Правителствена књигопечатња, Београд, 1854;.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до краја 1856. године)*, књ. IX, Правителствена књигопечатња, Београд, 1857.
- Сборник закона и уредба и уредбени указа издани у Књажеству Србији (Од почетка до краја 1859. године)*, књ. XII, Правителствена књигопечатња, Београд, 1859.
- Сборник закона и уредба издани у Књажеству Србији*, књ. XV, Државна штампарија, Београд, 1863;
- Уредба о меанама*, Дигитална библиотека Матице српске, приступљено: 28. 10. 2024, <https://digital.bms.rs/ebiblioteka/pageFlip/reader/index.php?type=publications&id=4592&mode=2#page/4/mode/2up>
- Ценић, Ђ., *Објасњење Казнителног законика за књажество Србију*, Државна штампарија, Београд, 1866.