

# INFORMACIONI I KONTROLNI SISTEM KORIŠĆENJA I ZAŠTITE PROSTORA

## SPATIAL INFORMATION AND CONTROL SYSTEMS

UDK: 719.001.92  
Pregledni rad



Prof. dr. Marija MAKSIN-MIČIĆ, dipl. inž. arh.

### REZIME

*U radu se daje kratak prikaz informacionih i monitoring sistema o prostoru u evropskim zemljama i u Srbiji. Polazeći od prakse u evropskim zemljama, zaključuje se da u Srbiji nisu razvijeni ni informacioni, niti monitoring sistemi, kako na nacionalnom/republičkom, tako ni na lokalnom nivou. Prvi korak za uspostavljanje ovih sistema trebalo bi da bude selekcija i formiranje sistema indikatora o korišćenju i zaštiti prostora. Kontrolni sistemi u evropskim zemljama su analizirani, u prvom redu najznačajnije grupe instrumenata ovih sistema. Ukazano je i na značajnu podršku koju efikasnom funkcionisanju ovih sistema pružaju javnost, privatni sektor i političke strukture. U najznačajnije nedostatke kontrolnog sistema korišćenja i zaštite prostora u Srbiji ubrajaju se odsustvo fleksibilnosti i modifikovanja postojećih i razvoja novih instrumenata prilagođenih dinamičnim promenama uslova korišćenja prostora i potreba korisnika prostora. Jedno od ograničenja za veću efikasnost kontrolnog sistema predstavljaju nerazvijeni informacioni i monitoring sistemi o prostoru. Ukazuje se na potrebu diverzifikacije i veće fleksibilnosti kontrolnog sistema u Srbiji, kao i na obezbeđenje podrške instrumenata različitih politika, i to ne samo kaznene politike, već i fiskalne, kreditne i drugih politika.*

*Ključne reči: prostor, informacioni sistem, monitoring sistem, indikatori, kontrolni sistem, instrumenti.*

### SUMMARY

*The short review of the spatial information and monitoring systems prevailing in the European countries has been given. In comparison to European practice the state of similar systems in Serbia has been analysed. It is concluded that neither spatial information system, nor spatial monitoring system in Serbia have been developed, both on the national/republican and local level. The first step ought to be the selection and establishment of key indicators for space utilization and protection. The spatial control system in European countries has been briefly discussed, and its main instruments pointed out, as well as the public, enterprises and political support that control systems have gained through their stable development. The deficiencies of Serbian spatial control system have been stressed up, in first place the lack of flexibility and adjustments of instruments to changing circumstances and diverse demands of various participants in space utilization and protection process. One of the important shortcomings for control system efficiency has been the lack of establishing the spatial information and monitoring systems in our country. The need for diversification and adjustment of the spatial control system in Serbia, as well as for development of various measures not only from penalty policy, but also from fiscal, credit and other related policies as necessary support to greater system efficiency has been proposed.*

*Key words: space, information system, monitoring system, indicators, control system, instruments.*

### UVOD

Informacioni, monitoring i kontrolni sistemi korišćenja i zaštite prostora u evropskim zemljama uspostavljeni su i razvijaju se u funkciji procesa prostornog planiranja. Bez obzira na ispoljene razlike, usled specifičnosti upravljačkih sistema, razvijeni su vrlo sofisticirani i koherentni informacioni, monitoring i kontrolni sistemi. Podrške ovim sistemima, odgovarajućim institucionalno-organizacionim aranžmanima, instrumentima i alatima, otvorene su za dogradnju i modifikaciju zahtevima brzih i stalnih promena (tehnoških, ekonomskih i dr.) u korišćenju prostora.

### 1. INFORMACIONI I MONITORING SISTEMI KORIŠĆENJA I ZAŠTITE PROSTORA

#### 1.1. Informacioni i monitoring sistemi u svetu

Dosadašnja iskustva ukazuju da geografski *informacioni sistem* (GIS) predstavlja najpovoljnije oruđe za prikupljanje i obradu informacija. Posebna prednost GIS tehnologije je mogućnost brze i kvalitetne realizacije scenarija o namenama prostora, što omogućava da se posledice planskih odluka mogu brzo i jednostavno predočiti donosiocima. Time se podstiče povećanje brzine i fleksibilnost planskog procesa, korespondencija stvarnom stanju u prostoru i stepenu realizacije planskih odluka o zaštiti i rezervisanju prostora. Značajna je i upotrebljivost GIS-a za monitoring i kontrolu realizacije planskih odluka. Ažurnost

Adrasa autora: Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, 11000 Beograd, Kneza Višeslava 1

informacija o promenama u korišćenju prostora pruža agencijama, koje se staraju o implementaciji planskih odluka, dovoljno manevarskog prostora da na korisnike i vlasnike zemljišta deluju stimulatивно, odnosno restriktivno u obezbeđenju zaštite prostora. Jednostavnim modifikacijama moguće je GIS kombinovati s prostornim modelima. Modelovanjem stanja u prostoru i mogućih scenarija razvoja moguće je precizirati obim i domašaj posledica planskih odluka, eliminišući manje prihvatljive i favorizujući one bliže ustanovljenim režimima zaštite i korišćenja zaštićenih i rezerviranih prostora. Ovaj vid korišćenja GIS-a može da poprimi ulogu sredstva povezivanja socio-ekonomskih i prirodnih elemenata prostora, obezbeđujući integralno i racionalno upravljanje (prirodnim i kulturnim) nasleđem i resursima [2].

Značaj i uloga sistema *monitoringa* raste s razvojem planskih pristupa, koji su zasnovani na razudenoj i sve bogatijoj strukturi planskih propozicija, širenjem komunikacijsko-interakcijskih sadržaja planskog procesa i uspostavljanjem stalne re-evaluacije ostvarivanja planskih odluka. Ovim sistemom obezbeđuje se:

– *monitoring implementacije* – utvrđivanje stepena sprovođenja planskih odluka/politika;

– *monitoring impakta* – ocenjivanje postizanja planskih ciljeva ostvarivanjem politika; i

– *strateški monitoring* – ocenjivanje validnosti planskih ciljeva sa stanovišta strateških interesa i kontrolisanja neizvesnosti, odnosno neophodnosti njihove revizije. Monitoring se formira od samog početka procesa pripremanja planskih odluka, kao postupak kojim se obezbeđuje stalna povratna sprega za dobijanje i integraciju informacija. U toku implementacije planskih odluka usredsređuje se na praćenje i ocenu promena pozicija osnovnih ciljnih grupa, odnosno aktera. Monitoring sistemi se sve više, od ekstenzivnog, usmeravaju ka kvalitativnom pristupu u obezbeđenju informatičke podrške [1].

U razvoju informacionih i monitoring sistema o prostoru prednost se daje uspostavljanju setova "ključnih" *indikatora* za ključne probleme razvoja, kojima se obezbeđuje sinteza saznanja o celini stanja, procesa i pojava i ključnim uzrocima promena u prostoru. Za zaštićena područja prirodnih resursa i nasleđa poseban značaj pridaje se uspostavljanju kompatibilnih i povezanih sistema prostornog i ekološkog monitoringa. Time se omogućava blagovremeno uočavanje uzroka i načina nastajanja konflikata oko strateških i operativnih izbora u korišćenju i zaštiti prostora i životne sredine i upozorovanje na mogućnost pojave ekoloških rizika, koji su izazvani intenzitetom i načinom korišćenja prostora [9].

Primeru radi, putem CORINE land Cover projekta (sa satelitskom podrškom) ustanovljena je sveobuhvatna baza podataka o korišćenju prostora EU, uključiv i zaštićene prostore, koja je podržana naučnim istraživanjima i povezana sa prostornim i ekološkim monitoringom (sa Zemlje). Uspostavljeni informacioni i monitoring sistem koristi se za praćenje promena u korišćenju i zaštiti "otvorenih" prostora,

naročito onih koji su zaštićeni zakonskim i planskim osnovama. Sledstveno tome, koristi se i za evaluaciju primenjenih i formulisanje novih strategija i politika, koje imaju prostorni uticaj/impakt na realizaciju zaštite prostora [5].

Za zaštitu i rezervisanje prostora, pored prostornih i ekoloških, značajnim se smatraju i relativno razvijeni ekonomski i socijalni indikatori, naročito integrisani setovi socio-ekonomskih indikatora.<sup>1)</sup> Poslednjih godina istražuje se i razvija sistem indikatora održivog razvoja, koji ne sadrži prostorni aspekt.<sup>2)</sup> Izradom Strategije prostornog razvoja zemalja EU (ESDP) inicirane su aktivnosti na istraživanju sistema indikatora održivog prostornog razvoja.

## 1.2. Informacioni i monitoring sistemi u Srbiji

U dužem periodu ispoljavani su zahtevi i ustanovljene zakonske odredbe za uspostavljanje *informacionog sistema o prostoru*. Bilo je mnogo pokušaja ove vrste, prvi je učinjen na početku izrade Prostornog plana Republike Srbije pre 30 godina. Svi su završili na tezama i konceptima, bez praktične realizacije. Nešto uspešniji bili su pokušaji pojedinih gradskih uprava, u prvom redu Novog Sada, koje su formirale, razvijale i održavale informacioni sistem o prostoru grada. Pokušaja za uspostavljanje prostornog monitoringa nije bilo, dok je za pojedine elemente životne (vodu, vazduh) i urbane sredine (primer Pančeva) uspostavljen sistem ekološkog monitoringa.

Osnovni razlozi neuspeha uspostavljanja informacionog sistema o prostoru Srbije (ISPS) leže u:

– pretencioznosti i nerealnosti polaznih teza i koncepata u odnosu na realne materijalne, tehničke, kadrovske i druge mogućnosti;

– nekritičkom preuzimanju iskustava zemalja s razvijenim informacionim i sistemima prostornog monitoringa;

– odsustvu interesa i napora da se učini prvi korak na nacionalnom i lokalnom nivou upravljanja za formiranje osnovne baze podataka o zaštićenim i rezerviranim prostorima, koja bi bila zasnovana na nekoliko "ključnih" indikatora: obuhvaćena površina, osnovni

<sup>1)</sup>Posle kritika BNP (bruto nacionalnog proizvoda) kao osnovnog indikatora ekonomskog razvoja, koji ima niz nedostataka za iskazivanje opšteg blagostanja neke države, odnosno područja, aktivnosti se odvijaju u pravcu: (a) povećanja iskazne moći tradicionalnog indikatora (BNP) u odnosu na zahteve održivog razvoja (iskazivanjem potrošnje prirodnih resursa i uvođenjem "zelenih računa"); i (b) razvoja alternativnih i/ili dopunskih socio-ekonomskih indikatora (indeksa razvoja društva, indeksa fizičkog kvaliteta življenja, indeksa održivog ekonomskog blagostanja i sl.). Socijalni indikatori zasnivaju se, pretežno, na metodološkom konceptu kvaliteta života (življenja). Razvija se višedimenzionalni sistem socijalnih indikatora, koji sadrži objektivne indikatore životnih uslova stanovništva i subjektivne indikatore percepcija stanovništva o kvalitetu života [14, 12].

<sup>2)</sup>Pod patronatom Komisije za održivi razvoj UN, od 1995. godine razvija se sistem indikatora održivog razvoja, zasnovan na primeni PSR (pritisak–stanje–reakcija) modelu, prihvaćenog od strane OECD-a za potrebe izgradnje monitoringa životne sredine [11].

režimi zaštite i korišćenja prostora, pritisak na prostor i sl.; svaki ulazak u dalji razvoj informacionog sistema o prostoru predpostavlja postojanje ovakve baze;

– nedefinisanim institucionalno–organizacionom aranžmanu za razvoj i održavanje informacionog sistema o prostoru, bez adresiranih osnovnih obaveza po sektorima i nivoima upravljanja i definisanih načina i postupaka njihove međusobne komunikacije i koordinacije u razvoju i održavanju sistema, kao i mogućnosti i ograničenja za korišćenje podataka od strane ostalih aktera (korisnika); svaki koncept ovakvog sistema mora da bude jasno određen prema drugim postojećim informacionim sistemima (statističkom, geodetskom i dr.).

Postavlja se generalno pitanje da li treba razvijati:

1 – jedinstveni ISPS u koji bi bili integrisani svi relevantni podsistemi, ili

2 – posebne podsisteme (o zaštićenim i zaštitnim prostorima nasleđa, resursa) s odgovarajućom sektorskom institucionalno–organizacionom podrškom, koji bi bili kompatibilni i povezani s ISPS.

Nesporno je da bi, sa stanovišta efikasnosti usmeravanja, razvoja i održavanja sistema, trebalo dati prednost formiranju jedinstvenog ISPS. U uslovima dominacije sektorskog pristupa usmeravanju razvoja i institucionalno–organizacionih aranžmana, čini se izglednijom druga opcija. To znači da bi funkcionisanje i razvoj podsistema i ISPS bilo u direktnoj zavisnosti od uspostavljanja neophodne, a nedostajuće međusektorske (međuresorne) koordinacije i integracije. Odgovarajućom organizacionom podrškom trebalo bi objediniti naučno–istraživačku podršku razvoju i uspostavljanju kompatibilnosti ISPS i obezbediti operativnu podršku održavanju sistema. U suprotnom, nastaviće se dosadašnja tendencija nezavisnog i nekoordiniranog odvijanja, često i konkurentskih, aktivnosti na projektovanju i formiranju raznih podsistema i informacionog sistema o prostoru.

S druge strane, aktivnosti na uspostavljanju geografskih informacionih standarda u okviru ISO/TC 211 predstavljaju značajnu podršku za primenu informacionih tehnologija u formiranju i razvoju ISPS. Standardi i raspoložive tehnologije omogućavaju povećanje integracije geografskih informacija s drugim digitalnim informacijama i inkorporiranje u široki spektar postojećih i dolazećih informacionih tehnologija i njihovo univerzalno korišćenje [15]. To znači da primena raspoloživih standarda, metodologija i alata omogućava realizaciju obe opcije razvoja informacionog sistema o prostoru Srbije, prema etapama/ciklusima prilagođenim našim potrebama i realnim mogućnostima. Prvi, osnovni korak za formiranje informacionog sistema o prostoru je uspostavljanje sistema indikatora, kojim će se obezbediti:

– osnove za ujednačavanje pristupa i metoda izrade i uporedivosti planskih osnova;

– praćenje i ocena stanja uređenosti i korišćenja prostora i povećanje efikasnosti kontrole primene i implementacije planskih osnova;

– praćenje efekata planskih propozicija na stanje kvaliteta života i životne sredine;

– merila za donošenje odluka, strategija i politika, koje mogu imati prostorni impakt i osnove za procenu opravdanosti investicionih zahvata i njihovih ukupnih efekata na razvoj područja, zaštitu prostora i kvalitet života; i

– skraćanje vremena i smanjenje troškova izrade planskih osnova.

Sistem indikatora mora da zadovolji zahteve ažurnosti i dostupnosti javnosti i javnom uvidu, kako bi se obezbedila: ravnopravnost građana i društvenih grupa u pogledu informisanosti o nivou razvijenosti, stanju korišćenja i zaštite prostora, kvaliteta života i životne sredine; uvid u raspoložive informacije relevantne za donošenje razvojnih i investicionih odluka; i zaštita od zloupotreba i prikrivanja mogućih i stvarnih posledica planskih i investicionih odluka [16].

U odsustvu ISPS i elementarnih evidencija, s osnovnim (indikatorima) informacijama o važećim planskim osnovama (u prvom redu o prostornim i urbanističkim planovima) na nacionalnom i lokalnom nivou, *ne može se imati predstava o stepenu i kvalitetu (usklađenosti i upotrebljivosti) planske pokrivenosti prostora*. Ako nema dovoljno informacija šta je urađeno, odnosno koje i kakve planske odluke su donete, jasno je da se ne mogu imati ni informacije kako se one sprovode. To znači da nije obezbeđen jedan od osnovnih *preduslova* za stabilan i efikasan *kontrolni sistem* implementacije planskih odluka o korišćenju i zaštiti prostora.

## 2. KONTROLNI SISTEMI KORIŠĆENJA I ZAŠTITE PROSTORA

### 2.1. Kontrolni sistemi u svetu

Kontrola primene strateških (svi prostorni i generalni plan naselja) i regulacionih planskih osnova, promene namene i izgradnje zaštićenih i rezervisanih prostora u svim zemljama EU obavlja se dominantno na lokalnom nivou, uz superviziju viših nivoa upravljanja (regionalnog i nacionalnog) i, u određenim slučajevima, uz sudsku i policijsku podršku.

*Kontrolni sistemi* zasnovani su na primeni paketa instrumenata i rezervnih moći utvrđenih zakonskim osnovama, u kombinaciji s korišćenjem diskrecionog prava u odlučivanju. U ovo se uključuju i posebne procedure učešća javnosti u postupku kontrole promena u korišćenju prostora. Najširu primenu u kontrolnom sistemu zemalja EU imaju tri grupe *instrumenata*.

Prvu grupu čine instrumenti ustanovljeni za potrebe *supervizije* nižih od strane viših nivoa upravljanja i *učešća javnosti* u pripremi i primeni planskih odluka i kontroli promena u korišćenju prostora, koji obuhvataju:

– *direktive* – sa smernicama za izradu ili reviziju celine (ili dela) strateških i regulacionih planskih osnova, u skladu s nacionalnim prostornim planom i politikama;

– *odobrenje* – plana od višeg nivoa, pre njegovog donošenja na nižem nivou upravljanja;

– *naredbu* – nižem nivou upravljanja da izradi ili reviduje strateški ili regulacioni planski osnov;

– *anuliranje (poništenje)* – planskih i građevinskih odluka donetih na nižem nivou upravljanja, ako su u suprotnosti sa zakonskim i planskim osnovom, u pojedinim zemljama i s javnim interesom (retko u upotrebi);

– *prigovor (osporavanje odluke)* – građani mogu stavljati prigovor u toku javnih konsultacija o planu i proceni uticaja na životnu sredinu;<sup>3)</sup> a u pojedinim zemljama i po donošenju plana;<sup>4)</sup>

– *žalbu* – podnosilac zahteva i/ili treće lice mogu uložiti žalbu protiv odluke o odobrenju (ili odbijanju) izgradnje, i to po dva osnova: substantivnom (kada postoji neslaganje sa suštinom odluke) i zakonskom (kada je način donošenja odluke sporan u pogledu poštovanja nadležnosti ili procedure).

Drugu grupu čine instrumenti ustanovljeni za potrebe *implementacije planskih odluka* su u primeni na lokalnom, a samo izuzetno i na višem nivou upravljanja. Najznačajniji su:

– *glavna ("građevinska") dozvola* – obezbeđuje kombinovanu urbanističku i građevinsku kontrolu i regulisanje promene namene i izgradnje, a u nekim slučajevima i rušenja objekata;

– *posebne dozvole* – za zaštitu i rezervisanje prostora najznačajnije su "preliminarna" dozvola (za usklađivanje predloženog razvoja i izgradnje sa planskim rešenjima i pravilima, pre podnošenja zahteva za građevinsku dozvolu) i posebne dozvole (ili saglasnosti) za izgradnju i rušenje na objektima i okolini kulturnog nasleđa i za pojedine aspekte zaštite životne sredine (otpad i sl.).

Treću grupu instrumenata predstavljaju rezervne moći, koje se primenjuju za:

– *preuzimanje nadležnosti* – prava donošenja planskih osnova i odluka od strane višeg nivoa o trošku nižeg nivoa upravljanja, u slučaju da ne postupi po ministarskoj direktivi i/ili naredbi;

– *izuzeće* – izuzeće od pravila utvrđenih zakonskim i planskim osnovama koristi se za potrebe realizacije urgentnih radova od javnog interesa, odobravanjem donošenja plana po skraćenom postupku i s redukovanim sadržajem (ministarsko izuzeće), ili izmenom postojećeg plana amandmanima, pod uslovom da se ne menjaju osnovna rešenja i pravila plana (izuzeće lokalnog nivoa upravljanja).

*Povećanje efikasnosti zaštite i rezervisanja prostora* postiže se fleksibilnijim pristupom i primenom diskrecionog prava u odobravanju glavne (građevinske) dozvole. Njihova primena podrazumeva zadovoljenje

<sup>3)</sup>Direktiva 85/337/EEC obavezuje sve zemlje članice na obavljanje javnih konsultacija o proceni uticaja razvojnih projekata na životnu sredinu.

<sup>4)</sup>U većini zemalja EU postoji mogućnost osporavanja planskih odluka na sudu, u upravnom postupku, u pogledu legalnosti postupka donošenja i sadržaja plana.

zahteva za obezbeđenjem pravne sigurnosti aktera (vlasnika, investitora i dr.). U specificiranim slučajevima primenjuje se:

– *izuzetak od pravila plana* za odobrenje građevinske dozvole, kojim se dozvoljava odstupanje od detalja, pod uslovom da su planirana promena namene i izgradnja u skladu sa širim principima regulacionog ili strateškog plana;

– *građevinska dozvola u anticipaciji plana*, koja se odobrava kada predložena promena namene ili izgradnja nije u suprotnosti s osnovnim okvirima i principima plana koji se radi ili reviduje. Ukoliko je u koliziji sa nekim od važećih planova, odobrava se kao izuzetak od pravila tog plana; i

– *privremena građevinska dozvola* za radove i objekte koji služe za zadovoljenje privremenih potreba za period od najviše pet godina. Odobrava se kao izuzetak od pravila regulacionog planskog osnova.

Sve države sprovode postupke koji omogućavaju preduzimanje planskih akcija protiv bespravne izgradnje (bez građevinske dozvole, ili s odstupanjima od postavljenih uslova u odobroj glavnoj dozvoli), obustavljanjem izgradnje i naručivanjem totalnog ili delimičnog rušenja objekta (uz policijsku podršku) i vraćanjem prostora u prethodno stanje o trošku investitora, odnosno vlasnika.

Za svako probijanje pravila važećeg plana i odobrenja za izgradnju, u nekim zemljama i za nezapočinjanje izgradnje u periodu važenja dozvole, primenjuju se represivne mere: novčana ili kazna zatvorom, a u nekim slučajevima prinudni otkup ili eksproprijacija zemljišta [4].

Sistemi kontrole implementacije zakonskih i planskih osnova i pravila u korišćenju i izgradnji prostora efikasni su i stabilni, usled uspostavljenog **ravnoteže** između pravne sigurnosti (rigidnosti) i diskrecionog odlučivanja (fleksibilnosti), široke podrške od strane političara, investitora i građanstva i višedecenijske izgradnje i dopunjavanja sistema u okviru proverenih socijalnih i političkih obrazaca i rutinizovanih administrativnih postupaka.

## 2.2. Kontrolni sistem u Srbiji

*Kontrolni sistem* raspolaže nedovoljno razvijenim instrumentima, koji nisu prilagođavani i modifikovani potrebama prakse u uslovima nedovoljne i neažurne pokrivenosti prostora planskim osnovama, s jedne strane, i promenama izazvanim postepenim uvodenjem tržišnog sistema privređivanja (zahtevi za povećanjem pravne sigurnosti vlasnika/korisnika i za praćenjem brzih promena potreba za korišćenjem prostora), s druge strane.

U kontrolnom sistemu sa stanovišta korišćenja i zaštite prostora najznačajnije su dve grupe *instrumenta*.

Prvu grupu čine instrumenti ustanovljeni za potrebe *supervizije* lokalnog od strane nacionalnog nivoa upravljanja i *učesća javnosti* u pripremi i primeni plan-

skih odluka i kontroli promena u korišćenju prostora, i to:

– *Uputstva* – obavezujuća su, ali se za primenu zakonskih i planskih osnova koriste veoma retko, u prvom redu usled neadekvatne kadrovske opremljenosti nadležnih republičkih resora, nedovoljnog korišćenja raspoloživih naučno-istraživačkih potencijala i zapostavljenog razvoja nevladinih specijalizovanih konsultantskih institucija (agencija i sl.).

– *Instrukcije* – obavezujuće su za lokalni nivo upravljanja, s tim da je njihova primena u procesu prostornog planiranja ograničena samo na dve faze izrade urbanističkih planova, i to: pripremnu i fazu izrade finalne verzije/predloga plana (obavljanjem stručne kontrole nacрта plana, čija je instrukcija u formi nalaza obavezujuća). Vrlo retko se koristi u pripremljenoj fazi, bez obzira da li se radi o strateškim ili regulacionim planovima, usled neadekvatne kadrovske opremljenosti republičkog resornog organa (u prvom redu službi u okruzima). Nije predviđena mogućnost korišćenja instrukcije za pokretanje izrade ili revizije pojedinih urbanističkih planova.

– *Saglasnost* – kao oblik odobrenja, ministarska saglasnost koristi se za donete urbanističke planove, radi kontrole primene zakonskih i planskih osnova i to u slučajevima kada nedostaje prvi viši nivo urbanističkog ili prostornog plana. Praksa je da ministar daje saglasnost na donete urbanističke projekte za van-naseljska područja, ukoliko nema odgovarajućeg važećeg generalnog plana, i na generalne planove, ukoliko nema važećeg prostornog plana. Na ovaj način je de facto isključena mogućnost kontrole primene planskih osnova, jer se navedeni planovi ne mogu kontrolisati sa stanovišta usklađenosti sa planskim rešenjima i principima strateških prostornih planova sa regionalnim i makroregionalnim obuhvatom. Primena saglasnosti u uslovima nedovoljne planske pokrivenosti prostora ne može značajnije da utiče na povećanje efikasnosti planske kontrole, već se najčešće svodi na formalnu proveru primene zakonskih osnova – procedure donošenja i sadržaja plana. Zbog toga, ministarska saglasnost se koristi u funkciji diskrecionog (političkog) prava odlučivanja o usklađenosti planskih osnova. To bi imalo smisla samo kada se radi o prostoru i objektima od nacionalnog i regionalnog značaja. U ostalim slučajevima, zbog roka za davanje saglasnosti od 60 dana, neopravdano se usporava implementacija regulacionog plana ili urbanističkog projekta donetih na lokalnom nivou upravljanja i povećava trošak vremena i sredstava investitora.

– *Poništenje/ništenje* – ne odnosi se na planske odluke, već samo na odluke (dozvole) o izgradnji<sup>5)</sup>.

– *Prigovor* – na donetu plansku odluku može da se podnese po zakonskom/proceduralnom osnovu (kada

<sup>5)</sup>Urbanističku i građevinsku dozvolu može da ništi prvostepeni (izvršno telo skupštine opštine ili grada Beograda i republički resorni organ), ili drugostepeni organ. Za dozvole donete na lokalnom nivou drugostepeni organ je republički resorni organ, a za dozvole donete na republičkom nivou Vrhovni sud.

nije ispoštovana zakonska procedura izrade i donošenja plana),<sup>6)</sup> a na donetu (ili odbijenu) odluku o izgradnji, kada podnosilac zahteva ili treće lice smatra da je oštećeno uslovima definisanim urbanističkom i/ili građevinskom dozvolom.

– *Žalba* – može da se podnese samo na rešenje urbanističkog ili građevinskog inspektora.

Drugu grupu čine instrumenti ustanovljeni za potrebe *implementacije planskih odluka*, koji su u primeni i na lokalnom i na nacionalnom nivou upravljanja. To su: urbanistička i građevinska dozvola, privremena (urbanistička i građevinska) dozvola, uslovi i saglasnosti i upotrebna dozvola.

Razdvajanjem *urbanističke od građevinske dozvole* ustanovljen je instrument za neposrednu kontrolu implementacije planskih osnova, s jedne, ali je produženo vreme potrebno za dobijanje odobrenja za izgradnju i udvostručen trošak oko pribavljanja svih propisanih uslova, s druge strane. Ni primena ovog instrumenta ne može znatnije da utiče na poboljšanje efikasnosti planske kontrole, u prvom redu zbog nedovoljne planske pokrivenosti prostora i vremena potrebnog da se uradi i donese odgovarajući plan s detaljnom razradom. Izostala su neka druga rešenja, kao što je odobravanje urbanističke dozvole u anticipaciji/očekivanju plana, koja bi doprinela efikasnosti planske kontrole.

Vredni su pažnje pokušaji ubrzanja i pojednostavljenja procedure dobijanja urbanističke i građevinske dozvole za zainteresovane korisnike prostora, koje preduzimaju pojedini gradski i opštinski organi. To se posebno odnosi na primer preuzimanja i objedinjavanja poslova od strane organa nadležnih za poslove urbanizma i izgradnje u gradu Beogradu na pribavljanju uslova od različitih paradržavnih organizacija (javnih preduzeća) nadležnih za infrastrukturne i komunalne sisteme. Problemi za nameravano povećanje efikasnosti pribavljanja dozvola za gradnju ovim nisu rešeni, u prvom redu zbog nedovoljne planske pokrivenosti prostora i vremena potrebnog da se uradi i donese odgovarajući regulacioni plan, kao i zbog odsustva koordinacije paradržavnih organizacija i ostalih aktera u implementaciji urbanističkih planova, odnosno u planskom uređenju i izgradnji prostora.

Kontrola, odobravanjem promene namene i izgradnje prostora obavlja se na nacionalnom nivou upravljanja za celokupno prirodno i deo kulturnog nasleđa od nacionalnog i regionalnog (od izuzetnog iverlikog) značaja. Za ostale zaštićene i rezervisane

<sup>6)</sup>U upravnom postupku prigovor može da podnese svako lice, koje smatra da je oštećeno nesprovođenjem zakonske procedure, drugostepenom–republičkom resornom organu (Ministarstvu građevina i urbanizma), a u sledećoj instanci može se pokrenuti tužba pred Ustavnim sudom Srbije. Ukoliko zakonska procedura nije ispoštovana, plan se ne stavlja van snage – proglašava nevažećim, već se obustavlja njegova primena do otklanjanja propusta. Ukoliko podnosilac zahteva, ili treće lice, smatra da je oštećen ili ugrožen uslovima iz donete odluke o izgradnji (građevinske dozvole), može da podnese prigovor drugostepenom organu, odnosno da pokrene upravni spor pred Vrhovnim sudom protiv dozvole izdate od strane republičkog resornog organa.

prostore od nacionalnog značaja obavlja se i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Može se postaviti pitanje da li bi trebalo ujednačiti raspodelu nadležnosti između nacionalnog i lokalnog nivoa, ili prepustiti sve lokalnom nivou. Prva opcija podrazumeva mogućnost stalne re-evaluacije kriterijuma za utvrđivanje nadležnosti i poveravanja poslova lokalnom nivou upravljanja, za čiju realizaciju je neophodan prostorni monitoring. Druga opcija podrazumeva uspostavljanje rezervnih moći za obavljanje supervizorske uloge nacionalnog u odnosu na lokalni nivo upravljanja, kao što su naredba i preuzimanje nadležnosti za donošenje odluke (dozvole) o promeni namene i izgradnji prostora. Obe predpostavljaju izvestan stepen diskrecionog odlučivanja. Sa stanovišta raspolaganja planovima s detaljnom razradom, evidencijom podataka o zemljištu i objektima, praćenja promena u korišćenju prostora i komunikacije sa korisnicima prostora, veća efikasnost kontrole zaštite i korišćenja prostora može se obezbediti na lokalnom nivou upravljanja.<sup>7)</sup>

*Privremena (urbanistička i građevinska) dozvola*, za razliku od istog instrumenta u zemljama EU, ne veže se za zadovoljenje privremenih potreba u korišćenju prostora, već za njegovo korišćenje do realizacije planirane namene i to s dva vremenska ograničenja: od 5 godina i bez ograničenja. Za zaštićene prostore važeći osnov nije prihvatljiv, već bi bilo prihvatljivo iskustvo zemalja EU. Može biti prihvatljiv za rezervisane prostore, pod uslovom da je planskom osnovom (prostornim i/ili urbanističkim planom) ustanovljen režim njegovog korišćenja do realizacije planirane namene. Kako su zakonske odredbe u pogledu osnova/svrhe i načina odobravanja privremene dozvole neprecizne, ostavljena je mogućnost prikrivene primene diskrecionog prava u njihovom tumačenju i odlučivanju. Usled nedovoljne planske pokrivenosti teritorije Srbije i odsustva drugih instrumenata i mehanizama kontrolnog sistema (dozvole u anticipaciji plana, skraćene procedure izrade i donošenja plana i sl.), privremena dozvola postaje dominantno korišćen instrument. Time se ne obezbeđuje ni pravna sigurnost vlasnika, niti implementacija planskih odluka o zaštiti i rezervisanju prostora.

*Uslovi i saglasnosti* u toku izrade planske i tehničke dokumentacije i odobravanja dozvola, pribavljaju se u skladu sa zakonskim osnovama za više oblasti, što u vremenskom i materijalnom pogledu opterećuje proces planske kontrole. Pokušaja racionalizacije postupka nije bilo. Prva mogućnost je redukovanje superponiranja pribavljanja uslova po odgovarajućim nivoima planske i tehničke dokumentacije. Druga, koja predstavlja znatan problem u uslovima sadašnje prakse, je redukovanje pribavljanja sektorskih uslova i saglasnosti. Neophodan preduslov u drugom slučaju je obezbeđenje međusektorske koordinacija svih aktivnosti i akcija na primeni strateških i regulacionih planova i privedenju prostora planiranoj nameni. Bez

<sup>7)</sup>Videti: [10]

toga, svi pokušaji skraćivanja vremena potrebnog za pribavljanje građevinske dozvole ostaće u sferi dobrih namera.

U sklopu kontrolnog sistema odvija se *nadzor* nad primenom zakonskih i planskih osnova, instrumenata kontrolnog sistema i promenama u prostoru. U obavljanju urbanističkog i građevinskog nadzora sprovode se represivne mere i postupci za obezbeđenje planske izgradnje: zabrana primene planskog osnova (do usklađivanja sa zakonom), pokretanje postupka za uklanjanje građevinske dozvole (ako nije izdata u skladu sa zakonom), nalaganje obustave izgradnje (koja se izvodi bez ili suprotno građevinskoj dozvoli), nalaganje rušenja celog ili dela objekta i zabrana korišćenja objekta (bez upotrebne dozvole). Za zaštićene i druge prostore obavlja se i vodoprivredni, ekološki, sanitarni, poljoprivredni i nadzor po drugim zakonskim osnovama. Razloga za *nedovoljnu efikasnost primene represivnih mera* u obezbeđenju zaštite i rezervisanja prostora ima više, od kojih su najznačajniji sledeći:

– formalno propisanu saradnju sektora u obavljanju nadzora ne prate mehanizmi i instrumenti za objedinjeno postupanje (na primer, obustava korišćenja priključka na infrastrukturni sistem po izdavanju naloga za obustavu korišćenja objekta);

– formalno definisane poslove urbanističkog nadzora ne prati propisivanje načina postupanja i instrumenti za obavljanje pojedinih poslova (na primer, mogućnost direktnog poništenja, ili davanja naredbe<sup>8)</sup> za poništenje urbanističke dozvole ili saglasnosti, koja nije izdata u skladu s odgovarajućim planom, odnosno urbanističkom dozvolom i propisima);

– nedovoljna organizaciona, finansijska i policijska podrška za izvršenje naloga za rušenje (odsustvo specijalizovanih organizacija, upotrebe mehanizama prinudne naplate troškova rušenja od investitora/vlasnika i obezbeđenja sredstava iz drugih izvora – budžeta, naknada za građevinsko zemljište i dr., kao i neizvršenje zakazanih rušenja zbog neizlaska policijskih organa<sup>9)</sup>);

– nedovoljno razvijena kaznena politika<sup>10)</sup> (sa sastavnim merama) sa niskim novčanim kaznama, koje nisu dovedene u vezu sa bespravnim korišćenjem povećane vrednosti zemljišta i/ili umanjnjem vrednosti zaštićenog nasleđa, prirodnih resursa i građevinskog zemljišta, koje se uništava ili degradira neplanskom izgradnjom;

– dugotrajna upravna<sup>11)</sup> i sudska procedura; i

<sup>8)</sup>Za obavljanje inspeksijskog nadzora, u nekim drugim oblastima, dato je pravo korišćenja instituta naredbe, dok je za oblast izgradnje prostora data blaža forma davanja naloga putem rešenja.

<sup>9)</sup>U Beogradu 10% zakazanih rušenja, za koja su obezbeđena sredstva gradskog budžeta, nije izvršeno zbog izostanka MUP-a. Prema podacima Sektora za suzbijanje bespravne izgradnje grada Beograda iz 1999. godine.

<sup>10)</sup>Značajan korak učinjen je utvrđivanjem bespravne izgradnje i davanja priključaka na tehničku i komunalnu infrastrukturu za krivično delo, za koje je propisana kazna zatvorom za investitore, odnosno pravna i fizička lica [7].

– neujednačena i nedovoljna kadrovska opremljenost, u prvom redu urbanističke inspekcije.

Kada je reč o primeni represivnih i kaznenih mera značajna je i politička "osetljivost" rušenja bespravne izgradnje. Politička "osetljivost" manifestuje se dosadašnjim pristupom rešavanju ovog problema, zasnovanom na dobrovoljnom prijavljivanju građana i pravnih lica za legalizaciju bespravno podignutih objekata. Nije realno očekivati neke bitnije promene ovakvog pristupa, naročito u uslovima ekonomske krize i socijalnih tenzija.

## ZAKLJUČAK

Nasuprot praksi u evropskim zemljama, u Srbiji su u potpunosti zapostavljeni i nerazvijeni informacioni i monitoring sistemi o prostoru.

U odsustvu informacionog sistema o prostoru Srbije i elementarnih evidencija, s osnovnim (indikatorima) informacijama o važećim prostornim i urbanističkim planovima na nacionalnom i lokalnom nivou, ne može se imati predstava o stepenu i kvalitetu planske pokrivenosti prostora. Ako nema dovoljno informacija šta je urađeno, odnosno koje i kakve planske odluke su donete, jasno je da se ne mogu imati ni informacije kako se one sprovode. To znači da nije obezbeđen jedan od osnovnih preduslova za stabilan i efikasan kontrolni sistem implementacije planskih odluka o korišćenju i zaštiti prostora.

Prvi, osnovni korak za formiranje informacionog i monitoring sistema o prostoru je uspostavljanje sistema indikatora, kojim će se obezbediti: osnove za ujednačavanje pristupa i metoda izrade i uporedivosti planskih osnova; praćenje i ocena stanja urednosti i korišćenja prostora i povećanje efikasnosti kontrole implementacije planskih osnova; praćenje efekata planskih propozicija na stanje kvaliteta života i životne sredine; merila za donošenje odluka sa prostornim implektom i dr. [16].

Neefikasnosti kontrolnog sistema doprinose nedovoljno i neadekvatno razvijeni instrumenti i odsustvo fleksibilnosti, diskrecionog prava odlučivanja i rezervnih moći. Rezultat je njihovo prikriveno korišćenje za političko odlučivanje. Kako je učešće javnosti u kontrolnom sistemu redukovano na formalizovanu proceduru javnih konsultacija (tzv. "javni

uvid"), bez stvarnih moći da utiče na planska rešenja i ospori planske odluke, kao i na korišćenje instrumenta žalbe na odobrenu ili neodobrenu izgradnju, to izostaje podrška te iste javnosti i investitora planskoj kontroli prostora.

Neophodno prilagođavanje i povećanje efikasnosti kaznene politike može samo delimično, a razvoj stimulativnih i destimulativnih instrumenata i mera drugih politika (zemljišne, fiskalne, kreditne i sl.) znatno više da utiče na povećanje intenziteta zaštite i planskog korišćenja prostora.

## LITERATURA

- [1] Vujošević M., 1996, Uloga prostornog planiranja u odnosu na druge instrumente razvoja, Doktorska disertacija, Geografski fakultet, Beograd.
- [2] Djorđević D., 1997, Fundamentalno i aplikativno preispitivanje metodologije prostornog planiranja, Doktorska disertacija, Geografski fakultet, Beograd.
- [3] European Commission, 1999, European spatial development perspective (ESDP), Potsdam.
- [4] European Commission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg.
- [5] European Commission, 1994, Europe 2000+: Cooperation for European territorial development, Luxembourg.
- [6] Zakon o planiranju i uredenju prostora i naselja, Službeni glasnik RS, br. 44/95, 16/97, 46/98, Beograd.
- [7] Zakon o izgradnji objekata, Službeni glasnik RS, br. 44/95, 24/96, 16/97, 43/01, Beograd.
- [8] Zakon o građevinskom zemljištu, Službeni glasnik RS, br. 44/95, 16/97, Beograd.
- [9] Maksin-Mičić M., 1995, Tretman životne sredine u prostornim planovima područja posebne namene, Magistarski rad, Geografski fakultet, Beograd.
- [10] Maksin-Mičić M., 2000, Zaštita i rezervisanje prostora – normativnost i praksa, Geografski fakultet, Beograd.
- [11] O ECD, 1993, Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews, A Synthesis Report by the Group of the State of the Environment, O ECD, Paris.
- [12] Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, 1997, Koncept održivog razvoja, Životna sredina i razvoj, God. I, Sv. 1, Beograd.
- [13] Skupština grada Beograda (Sekretarijat za urbanizam i Sekretarijat za imovinsko-pravne i građevinske poslove), 2002, Procedura za dobijanje urbanističke i građevinske dozvole, Beograd.
- [14] Henderson H., 1994, Paths to sustainable development – The role of social indicators, u: Futures, 26/2.
- [15] Dželebdžić O., 1996, Primena digitalne grafičke baze podataka u prostornom planiranju, u: Prostorno planiranje, regionalni razvoj i životna sredina, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja, br. 28, Beograd, 139–147.
- [16] Dželebdžić O., 2002, Osnove unapređenja sistema indikatora za potrebe planiranja i implementacije, u: Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 35–42.

<sup>11)</sup>Urbanističkoj i građevinskoj inspekciji nije dato pravo korišćenja instrumenta poništenja (ništenja) urbanističke, odnosno građevinske dozvole. Zbog toga se primenjuje dugotrajan postupak, koji ne može da omogući blagovremeno sprečavanje neplanske izgradnje. U vršenju nadzora urbanistički inspektor može kao preventivnu meru da predloži (u zapisniku), a potom i da rešenjem naloži prvostepenom organu da ništi izdatu urbanističku dozvolu (u roku od 30 dana). U preko 90% slučajeva su prvostepeni organi prihvatili izvršenje predložene ništenja. U suprotnom, urbanistički inspektor pokreće inicijativu kod drugostepenog organa za ništenje dozvole. Još je složeniji i nejasniji postupak s ništenjem urbanističke saglasnosti o usklađenosti tehničke dokumentacije s urbanističkom dozvolom, u prvom redu zbog propusta da se zakonom predvidi mogućnost njenog ništenja.