

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU

EKOLOGIJA I PRAVO

Beograd, 2012.

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO,
Beograd, Terazije 41

Pravni fakultet Univerziteta UNION
Beograd, Goce Delčeva 36

EKOLOGIJA I PRAVO

Urednice:

Prof. dr Aleksandra Čavoški,
dr Ana Knežević Bojović

Recenzenti:

Prof.dr Vesna Rakić-Vodinić
Prof.dr Slađana Jovanović
Dr Jovan Ćirić

Dizajn korice i prelom:

Ana Ranković

ISBN 978-86-80059-81-5

Tiraž 300 primeraka

Štampa GORAGRAF

SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA	7
Ivan Joksić KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI.....	20
Mirko Voštinić Veljko Turanjanin KRATAK KOMPARATIVNI PRIKAZ EKOLOŠKIH KRIVIČNIH DELA U SRBIJI I REPUBLICI SRPSKOJ.....	34
Ana Batrićević KRIVIČNO DELO NEZAKONITOG RIBOLOVA U REPUBLICI SRBIJI.....	48
Sergej Uljanov,... STANDARDI INTERPOL-a U BORBI PROTIV EKOLOŠKOG KRIMINALA.....	68
Nataša Mrvić-Petrović Zdravko Petrović,.... ODGOVORNOST DRŽAVE ZA EKOLOŠKE ŠTETE.....	88
Katarina Jovičić SLOBODNA TRGOVINA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE: (NE)REŠIVISUKOB?.....	102

Nataša Tanjević Ana Opačić ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U KRIVIČNOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE I PODSTICAJI EVROPSKIH INTEGRACIJA.....	120
Miloš Vasiljević Đuro M. Đurić HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA PRAVOM EU.....	134
Dragan Prlja Danica Stepić Danilo Savović UPRAVLJANJE OTPADOM - MEĐUNARODNI PROPISI SA POSEBNIM OSVRTOM NA REGULATIVU EVROPSKE UNIJE.....	150
Olga Vasiljević Svetozar Vasiljević ZAŠTITA VODA, S POSEBNIM OSVRTOM NA PRAVO EU I SRPSKO PRAVO.....	168
Miloš Živković Marko Milenković ZNAČAJ PROCENE UTICAJA ZA URBANISTIČKO PLANIRANJE.....	184
Vladimir Mikić ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U UPOREDNOM USTAVNOM PREGLEDU.....	212
Marko Dimitrijević PORESKI PODSTICAJI U FUNKCIJI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE.....	230
Miloš Milošević Monika Milošević OPOREZIVANJE MOTORNIH VOZILA U REPUBLICI SRBIJI.....	242
Stanko Maletić EKOLOŠKI ZNAČAJ RECIKLAŽNE UMETNOSTI	262

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTORY REMARK	13
Ivan Joksić ENVIRONMENTAL CRIME - LEGISLATION AND PRACTICE.....	20
Mirko Voštinić Veljko Turanjanin BRIEF COMPARATIVE REVIEW OF ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE REPUBLIC OF SRPSKA AND SERBIA.....	34
Ana Batrićević CRIMINAL OFFENCE OF ILLEGAL FISHING.....	48
Sergej Uljanov STANDARDS OF INTERPOL IN COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME.....	68
Nataša Mrvić-Petrović Zdravko Petrović STATE RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGES.....	88
Katarina Jovičić FREE TRADE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: A CONFLICT THAT CAN(NOT) BE SOLVED?.....	102

Nataša Tanjević Ana Opačić SERBIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CRIMINAL LAW AND INCENTIVES OF EUROPEAN INTEGRATION.....	120
Miloš Vasiljević Đuro Đurić HARMONIZATION OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA ON ENVIRONMENT WITH THE EU LAW.....	134
Dragan Prlja Danica Stepić Danilo Savović WASTE MANAGEMENT – INTERNATIONAL LEGISLATION WITH A SPECIAL FOCUS ON EU LAW	150
Olga Vasilijević Svetozar Vasilijević PROTECTION OF WATER WITH SPECIAL REFERENCE TO THE LAW OF EU AND SERBIAN LAW.....	168
Miloš Živković Marko Milenković IMPORTANCE OF IMPACT ASSESSMENT FOR URBAN PLANNING	184
Vladimir Mikić COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION.....	212
Marko Dimitrijević TAX INCENTIVES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION	230
Miloš Milošević Monika Milošević TAXATION OF MOTOR VEHICLES IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....	242
Stanko Maletić ECOLOGICAL IMPORTANCE OF RECYCLING ART.....	262

ZNAČAJ PROCENE UTICAJA ZA URBANISTIČKO PLANIRANJE*

Doc. dr Miloš Živković**
Marko Milenković MA, LLM***

Strateška procena uticaja na životnu sredinu (SPU) je važna mera za preveniranje štetnih uticaja na životnu sredinu koja je kroz kontinuirani razvoj postala sastavni deo usvajanja programa, planova i politika od značaja za životnu sredinu, uključujući prostorno i urbanističko planiranje. U članku se vrši preliminarna analiza okvira strateške procene u Srbiji iz ugla njenog uticaja na urbanističko planiranje i daju određeni predlozi u pogledu njenog daljeg integrisanja u proces urbanističkog planiranja na način koji bi podrazumevao manje strogo ograničavanje razvojnih mogućnosti putem ekstenzivnog planiranja i razvoj fleksibilnih mehanizama za efikasniju koordinaciju različitih ciljeva koji se moraju postići u tranzicionoj ekonomiji. U članku se, između ostalog, analizira da li je potrebna složena izrada SPU u slučaju kada dokumenti nižeg hijerarhijskog reda ne predviđaju namenu zemljišta koja bi mogla imati značajan uticaj na (lokalnu) životnu sredinu kao i da li je za planove ovog ranga potrebno vršiti SPU ukoliko će za predviđene objekte biti rađena procena uticaja na životnu sredinu. Dodatno, razmatra se pitanje posledica koje detaljno „preplaniranje“ stvara prilikom razrade planskih dokumenata nižeg hijerarhijskog ranga i realizacije projekata u skladu sa njima i zaključuje se da se dobri konačni rezultati mogu postići samo ako se postigne odgovarajuća ravnoteža interesa zaštite okoline i ekonomskog razvoja.

Ključne reči: urbanističko planiranje, strateška procena uticaja na životnu sredinu, učešće javnosti, hijerarhijski odnos planskih dokumenata.

* Članak je rezultat rada na projektima: „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom Evropske unije“ i „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije“.

** Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

*** Institut društvenih nauka

1. Uvodna razmatranja

Strateška procena uticaja na životnu sredinu (SPU) je važna mera za prevenciju štetnih uticaja na životnu sredinu. Kroz kontinuirani razvoj je postala sastavni deo usvajanja programa, planova i politika od značaja za životnu sredinu, uključujući prostorno i urbanističko planiranje. SPU je posle dve decenije etabliranja u komparativnom zakonodavstvu i dalje debatovan koncept u literaturi, kako u pogledu svoje svrsishodnosti i odnosa sa drugim procedurama, tako i u pogledu metodologije.¹ U ovom članku nudimo preliminarnu analizu okvira strateške procene u Srbiji iz ugla njenog uticaja na urbanističko planiranje i dajemo određene predloge u pogledu njenog daljeg integrisanja u proces urbanističkog planiranja na način koji bi podrazumevao manje strogo ograničavanje razvojnih mogućnosti putem ekstenzivnog planiranja i, namesto toga, razvoj fleksibilnih mehanizama za efikasniju koordinaciju različitih ciljeva koji se moraju postići u tranzicionoj ekonomiji. U vezi s ovim potonjim, cilj nam je pre da neka pitanja otvorimo i neke probleme sagledamo s drukčije tačke gledišta, nego da ponudimo razrađena i do kraja promišljena rešenja.

1.1. *Prostorno i urbanističko planiranje i ograničenja svojine u cilju zaštite zdravlja i životne sredine*

Kada se govori o urbanističkom planiranju (»regulaciji«) obično se naglašavaju njegove korisne strane, značaj za omogućavanje normalnog suživota u urbanim sredinama u modernim uslovima života, te omogućavanje održivog i ekološki prihvatljivog uređenja prostora i slično. Ono što se gotovo nikada ne naglašava jeste činjenica da je urbanističko planiranje, posmatrano s jednog drugog aspekta, immanentno ograničavanje prava svojine na zemljištu. Naime, svojina kao subjektivno pravo predstavlja najširu privatnopravnu vlast na stvari koju poznaje jedan pravni poredak. Iako nije bezgranična, odnosno iako postoji zakonska mogućnost ograničenja svojine sve do oduzimanja, svojina kao takva uživa institucionu zaštitu, kroz zaštitu svojine kao ljudskog i ustavnog prava.² To, u najkraćem, znači da se ne štiti samo pojedinačno pravo svojine koje može biti povređeno ili ugroženo nečijom radnjom ili događajem, već se štiti i sama ustanova svojine, na taj način što se zabranjuje mogućnost propisivanja ograničenja ili oduzimanja svojine, osim na određeni način i radi ostvarenja određenih interesa. U našem pravnom poretku, za institucionu zaštitu svojine od

¹ Za pregled različitih problema i argumentacija u vezi sa konceptom videti: Olivia Bina, "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", u *Environmental Impact Assessment Review* 27 /2007, str. 585–606.

² O institucionoj zaštiti svojine v. D. Hiber, *Svojina u tranziciji*, Beograd 1998.

značaja su član 1. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima³ i član 58 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine.⁴ Gledanje na urbanističko planiranje kao na specifično ograničenje prava svojine u Srbiji nije uobičajeno pre svega zbog toga što, do nedavno, privatna svojina na gradskom građevinskom zemljištu nije mogla da postoji,⁵ tako da su se generacije urbanista i ostalih profesionalaca koji su povezani s aktivnošću urbanističkog planiranja formirali u okuženju u kom privatna svojina ni na koji način ne utiče na delatnost planiranja. Kako je, posebno od donošenja Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, privatna svojina na građevinskom zemljištu postala realnost, nužno je sagledati delatnost urbanističkog planiranja i s tačke gledišta legitimnosti ograničenja prava svojine koje je sadržano u svakom planskom aktu. Kako detaljna analiza ovih pitanja prevazilazi obim teme ovog rada, ovde ćemo se zadržati samo na polaznim hipotezama takve analize. Prva hipoteza bila bi da je delatnost urbanističkog planiranja svakako moguće uskladiti s institucionom garantijom prava svojine, što svedoči činjenica da se urbanističko planiranje vrši u svim zemljama koje ovakvu zaštitu prava svojine poznaju. Interesi koji se ostvaruju posredstvom urbanističkog planiranja svakako su značajni – zaštita zdravlja i životne sredine samo su najvidljiviji, ali postoje i brojni drugi – pa otud nije sporno da *svojina ne sprečava planiranje*. Druga hipoteza, međutim, bila bi da *institucionalna garantija prava svojine predstavlja granicu dozvoljenosti urbanističkog planiranja*. Drugim rečima, iako se urbanističko planiranje može uskladiti s institucionom zaštitom svojine, to ne znači da je svaki konkretan plan, ili svaki konkretan propis koji uređuje planiranje, mora nužno da bude usklađen s institucionom zaštitom svojine. Tako bi institucionalna zaštita svojine predstavljala svojevrsno »ograničenje slobode planiranja«. Ova druga hipoteza nije nesporna, a da bi se ilustrovalo na šta se misli dobro će poslužiti jedan

³ Član 1. I Protokola glasi: “(1) Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. (2) Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.” Detaljnije o tome, umesto mnogih, S. Gajin, “Član 1. I Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Standardi zaštite imovinskih interesa”, u *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005.

⁴ Član 58. Ustava RS glasi: “(1) Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. (2) Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. (3) Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine. (4) Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.”

⁵ Do donošenja Ustava RS iz 2006. godine, gradsko građevinsko zemljište moglo je biti, po odredbi Ustava, samo u državnoj ili u društvenoj svojini. O istorijatu pravnog režima građevinskog zemljišta kod nas v. B. Begović, B. Mijatovgić, D. Hiber, *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*, 7-21, dostuno na http://www.clds.rs/newsite/privatizacija_dr_zemljista.pdf.

praktičan primer iz okoline Beograda. Naime, kasnih sedamdesetih godina prošlog veka lice A kupilo je plac od 5 ari u Višnjici (pošto se tad nije radilo o građevinskom zemljištu, bilo je moguće kupiti zemljište u svojini), u zoni pogodnoj za izgradnju vikendica. Nekoliko desetina placeva približno iste površine prodato je u tom periodu drugim kupcima, od kojih se naše lice A razlikovalo po tome što nipošto nije želelo da krši propise o izgradnji objekata. Svi ili gotovo svi njegovi susedi izgradili su vikend kuće bez dozvole, jer dozvole nisu mogli dobiti iz najrazličitijih razloga, koji bi se generalizacijom mogli svesti na dva – nije bilo plana, ili je donet plan po kojem nijedna od njihovih parcela ne ispunjava uslove za građevinsku parcelu. Tridesetak godina kasnije donošen je urbanistički plan, kojim je »pokriveno« zatečeno stanje i stvoreni su uslovi za legalizaciju postojećih izgrađenih vikendica, ali je definicija građevinske parcele ostala takva da naše lice A i dalje ne može da dobije odobrenje za gradnju (njegova parcela je manja od minimalne, a sve susedne parcele su izgrađene iako su iste veličine pa nema mogućnosti za ukрупnjavanje). Dakle, jedini način da izgradi objekat bio je da u jednom trenutku prekrši propise o izgradnji, a ako to nije želeo mogućnost gradnje na datoj parceli zapravo mu je trajno uskraćena donošenjem neodgovarajućeg urbanističkog plana. U ovakvoj situaciji bilo bi legitimno postaviti pitanje da li je donosilac plana ovlašćen da, donošenjem konkretnog plana, u toj meri ograniči korišćenje zemljišta našem licu A da ga onemogući da učini upravo ono što je ovaj želeo kad je zemljište kupovao – da izgradi vikendicu, pogotovo ako se uzme u obzir da je to putem legalizacije omogućeno onima koji su, kršeći propise o izgradnji, u prethodnom periodu izgradili vikendice. Možda jednom urbanisti može delovati da je tu sve u redu, pravniku nikako. Za potrebe ovog rada, uzećemo da je dokazana i druga hipoteza, te da delatnost urbanističkog planiranja *in concreto* mora da ispunjava uslove postavljene institucionom zaštitom prava svojine, što znači da se planom ne sme u preteranoj meri i bez dovoljnog opravdanja ograničavati pravo svojine na zemljištu u onom aspektu koji podrazumeva mogućnost izgradnje na tom zemljištu. Ako se ova hipoteza usvoji, planiranju bi se moralo pristupiti na nešto fleksibilniji način.

1.2. Učešće javnosti i zaštita životne sredine u urbanističkom planiranju

Prostorno i urbanističko planiranje se u savremenim okolnostima suočava sa potrebom da pomiri više vrsta konfliktnih interesa. Jedan od takvih interesa je i sloboda mirnog uživanja svojine (u konkretnom slučaju vlasnika građevinskih parcela), koja pored omogućavanja korišćenja za različite namene podrazumeva i pravo drugih (npr. vlasnika susednih parcela) na zaštitu zdravlja i zdravu životnu sredinu. Realizacija ovih prava se garantuje, između ostalog, kroz mehanizme učešća javnosti u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu, a među njih spada i usva-

janje urbanističkih planova. Standardi učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu znatno su se razvili u poslednjih dvadeset godina. Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Riju 1992. godine usvojena su dva dokumenta koja promovišu pravo građana na učešće u donošenju ovih odluka – Rio deklaracija i Agenda 21. Deseti princip (Rio) Deklaracije o životnoj sredini i razvoju⁶ ističe da se pitanja životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou i propisuje da će na nacionalnom nivou svaki pojedinac imati pravo na odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu a u posedu su javnih vlasti, kao i priliku da učestvuje u procesima donošenja odluka. Države su obavezane da podstiču javnu svest i omoguće učešće javnosti kroz širok pristup informacijama, sudskim i upravnim postupcima, kao i da obezbede adekvatna pravna sredstva u ovim slučajevima. Dodatno, poglavlje deset Agende 21 – Integralni pristup planiranju i upravljanju zemljišnih resursa, između ostalog, ističe važnost široke participacije građana u donošenju odluka o korišćenju zemljišta kao i primene adekvatnih metoda za procenu ekoloških, ekonomskih i socijalnih efekata korišćenja zemljišta.⁷

Pravo na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu naročito je razvijeno nakon Konferencije u Riju usvajanjem Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) 1998. i njenim stupanjem na snagu 2001.⁸ Srbija je konvenciju ratifikovala 2009. godine, ali je prethodno značajan broj prava koje predviđa konvencija inkorporirala u set četiri zakona iz oblasti horizontalnog ekološkog zakonodavstva usvojenih 2004 godine - Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integralnom upravljanju životnom sredinom.⁹ Zakon o zaštiti životne sredine predviđa da javnost ima pravo da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o: 1) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; 2) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; 3) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja (član 81). Zakon ne sadrži ekstenzivne odredbe u pogledu ostvarivanja ovog prava već samo propisuje da se

⁶ Rio Declaration on Environment and Development 1992. dostupno na <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

⁷ Videti više: UNEP, Agenda 21 - Section II, Conservation & Management of Resources for Development, Chapter 10 - Integrated Approach to the Planning & Management of Land Resources dostupno na: <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>

⁸ Više o konvenciji i ostvarivanju prava koje garantuje videti: Lilić, Drenovak, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010, str. 98-100.

⁹ Više o učešću javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu videti: Stevan Lilić, Mirjana Drenovak, *Ibid*, str. 291-298.

učešće obezbeđuje u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa. Dodatno, pravo na učešće javnosti ostvaruje se i u procesu izrade i usvajanja planskih dokumenata pri čemu se participacija omogućava za širi spektar pitanja koja nisu usko vezana samo za pitanja zaštite životne sredine, a o čijim će proceduralnim aspektima više reći biti u drugom delu teksta.

1.3. *Uticaj urbanističkog planiranja na biznis – koliko rigidnost planova može negativno da utiče na investicije?*

U tranzicionoj ekonomiji, koja je nedovoljno razvijena, dostizanje održivog ekonomskog razvoja nije moguće bez značajnog investiranja. Matematika je u tom pogledu jednostavna i nije potrebno mnogo da bi se ovakav fenomen razumeo – određeni nivo društvenog proizvoda posredno definiše količinu novca koja je na raspolaganju za »opšte namene«, odnosno za državni budžet. U tranzicionim ekonomijama ta količina novca srazmerno je mala i nije dovoljna da se pokriju sve budžetske potrebe. Nedostajući novac obično se pribavlja zaduživanjem u zemlji i van nje, sa idejom da će povećani društveni proizvod u budućnosti omogućiti nesmetano vraćanje pozajmljenog. Takođe, u tranzicionim zemljama neretko postoje srazmerno veliki nameti, jer procenat zahvatanja države, zbog male osnovice, mora biti srazmerno veći.¹⁰ Da bi ovu situaciju promenile, a i da bi bile sposobne da vraćaju pozajmice koje danas čine, tranzicione zemlje daju visok prioritet promociji i realizaciji investicija, kojima se povećava društveni proizvod i omogućava dostizanje nivoa društvenog bogatstva koje stvara uslove za ispunjavanje međunarodnih standarda u određenim oblastima. Najjednostavnije rečeno, investicije su potrebne da bi država postala dovoljno bogata da može da finansira sve aktivnosti koje joj se stavljaju u nadležnost.

Siromašna društva i države, stoga, nemaju šansu da na odgovarajući način finansiraju, između ostalih, projekte u oblasti zaštite životne sredine.¹¹ Međunarodne subvencije i donacije, u meri u kojoj su dostupne, svakako nisu dovoljne, a mogu i otežati usvajanje sistemskih rešenja čiji je cilj prestanak zavisnosti od donacija i sistemska samoodrživost u finansiranju zaštite čovekove okoline. Bogate razvijene države, koje su u prvim redovima borbe za zdravu okolinu, razvile su svoje ekonomije

¹⁰ Tako, na primer, prilikom izgradnje objekata u Srbiji, a naročito u Beogradu, postoji obaveza plaćanja određenih iznosa naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Zbog tržišta koje nije razvijeno, ova naknada u velikoj meri utiče na konačnu cenu nekretnine koja se gradi.

¹¹ Procenjeno je da će ispunjavanje svih obaveza koje proizlaze iz pravnih tekovina EU o ovoj oblasti u Srbiji iznositi 10,6 milijardi evra u periodu do 2030. godine. Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, str. 3. Dostupno na: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>.

u periodu kada se na zaštitu okoline nije mnogo polagalo, pa su mogle da akumuliraju bogatstva bez izdataka za ove svrhe. Njihova polazna pozicija, kada su teme iz oblasti zaštite životne okoline dobile na značaju, bila je bolja, jer su raspolagale novcem neophodnim za finansiranje ekoloških projekata. Pozicija tranzicionih država u tom pogledu znatno je drugačija – od njih se očekuje da ubrzano počnu sa primenom složenih i skupih mera zaštite životne sredine, u uslovima opšteg siromaštva i devastirane ekonomije. Zbog toga je ponekad nemoguće naći izvore finansiranja za projekte koji su neophodni. Takođe, ekološki zahtevi čine troškove pojedinih investicija znatnijim, i u tom smislu mogu da deluju destimulišuće na broj i obim investicija, naročito usled izmeštanja investicija u konkurentne tranzicione ekonomije koje ne pristupaju razvijenom sistemu zaštite životne sredine. Ovo, razume se, ne znači da zemlje u tranziciji treba da, radi povećanja društvenog bogatstva, sasvim zanemare potrebe zaštite okoline. Smisao naših opservacija jeste da se dobri konačni rezultati mogu postići samo ako se pogodi odgovarajući odnos, ravnoteža interesa zaštite okoline i interesa ekonomskog razvoja. Preterano pogodovanje jednom od ta dva interesa dovodi do neželjenih efekata – pada društvenog proizvoda i recesije, ili značajnog uništenja životne okoline na određenim teritorijama.

Slična je situacija i s urbanističkim planiranjem, pri čemu se taj uticaj najneposrednije vidi u oblasti građevinske industrije. Urbanističko planiranje vrši se prema pravilima struke, koja su takva da dozvoljavaju izvesnu marginu slobode kod pravljenja svakog pojedinog plana. Što je plan detaljniji, to je polje ove slobode suženije, što u našoj praksi ide do stavova koji se svima sem prostornim i urbanističkim planerima čine apsurdnim – primera radi, da se planom koji ne obuhvata istorijsko gradsko jezgro ili objekte koji su spomenici kulture definiše spoljni izgled parapeta (delova fasade ispod ili oko prozora), što bi podrazumevalo da promena stolarije ne može da se izvrši bez promene plana, ako bi se njome menjao izgled parapeta. Ovakvo shvatanje planiranja dovodi do toga da planer koji sačinjava plan treba da unapred definiše svaki detalj spoljnog izgleda zgrade (ako se donosi detaljni plan regulacije, ili generalni plan regulacije ali za područje za koje nije predviđeno donošenje detaljnog), što, jednom učinjeno, vezuje ruke budućem investitoru, odnosno vlasniku zemljišta. Takođe, (strogo) planiranje koje ne uzima u obzir investicione i ekonomske realnosti ne može da pruži dobre rezultate. Vrlo ilustrativan primer onoga što pokušavamo da objasnimo jeste jedan projekat izgradnje u Beogradu, kojem, posle nastupanja ekonomske krize, »nedostaje« nekoliko hiljada kvadrata da bi postao ekonomski isplativ u meri koja je neophodna za privlačenje kapitala, odnosno investitora. Naime, detaljni plan regulacije, izrađen prema izvornom idejnom projektu objekta još sredinom dvehiljaditih, predvideo je određeni stepen zauzetosti i indeks izgrađenosti građevinske parcele koji je odgovarao idejnom projektu, i omogućio je izgradnju nekoliko desetina hiljada kvadrata stambenog, poslovnog i prodajnog pros-

tora. Posle krize koja je pogodila građevinski sektor od kraja 2007. godine, usled pada cena stanova i zakupnina, realizacija projekta je stala i postojeći investitor odlučio je da se »povuče« iz projekta tako što bi ga prodao. Potencijalni kupci, međutim, u izradi studija izvodljivosti zaključivali su, nezavisno jedni od drugih, da projekat, po postojećim parametrima, nije isplativ, te da bi bilo potrebno promeniti odnose stambenog, poslovnog i prodajnog prostora, a u svakom slučaju bilo bi neophodno povećati projektovani objekat za nekoliko hiljada kvadrata. Kako je, s ekonomske tačke gledišta, rizik izmene regulacionog plana preveliki, investicija nije načinjena, projekat stoji i dalje, sve na štetu svih onih koji žive od građevinarstva i onih koji bi živeli od realizacije projekta, ali i lokalne samouprave, koja ne ubira prihode koje bi ubirala da je investicija realizovana. Da je regulacioni plan bio manje strog i fleksibilniji, i da izmena projekta ne zahteva složeni postupak izmene plana, investicija bi bila realizovana, od čega bi svi imali koristi. Strogi planovi, tako, imaju kapacitet da izgradnju umrtve ili da dovedu do bujanja divlje gradnje, što u ishodu znači da ne ispunjavaju svoju osnovnu svrhu. Zbog toga treba biti veoma obazriv u proceni potrebe da jedan regulacioni plan bude ekstremno precizan, jer se željena svrha planiranja tako može pretvoriti u svoju suprotnost.

1.4. Procena uticaja na životnu sredinu (veza i odnos sa strateškom procenom)

Sistem procene uticaja na životnu sredinu je u tesnoj vezi sa strateškom procenom uticaja. Njihova glavna razlika je u tome što se procena uticaja odnosi na realizaciju posebnih projekata odn. aktivnosti dok se strateška procena izrađuje za planske dokumente, programe i strategijske/političke dokumente (ukoliko to predviđa relevantno zakonodavstvo). Pored izvesnih metodoloških sličnosti (kriterijumi, elementi procene) koji ostaju izvan domena pravnih proceduralnih razmatranja, one se razlikuju u opštosti. Ipak, ove dve vrste procena se u velikoj meri približavaju u slučaju donošenja prostornih planova područja posebne namene s obzirom da se oni, po pravilu, izrađuju za prostore u kojima se realizuju kapitalni objekti za koje se, takođe, po pravilu vrši procena uticaja na životnu sredinu.

Izveštaji o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu treba da sadrže opšta razmatranja koja treba da sagledaju sve moguće uticaje i alternativna rešenja koja mogu nositi aktivnosti odn. objekti koji će nastati kao rezultanta plana. Što je viši nivo planskog dokumenta, ova razmatranja postaju opštija i moraju obuhvatiti veći broj potencijalnih uticaja i ishoda. Upravo u vezi sa tim se postavlja i pitanje, kako za urbanističko planiranje, tako i za stratešku procenu kao prateću proceduru – koliko je detaljno planiranje/predviđanje svrsishodno na višim nivoima planiranja? Da li planski dokument i sprovedena strateška procena mogu biti u neskladu sa savremenim merama zaštite životne sredine koje bi mogle da otklone neželjena dejstva

koja inicijalni planski dokument prevenira? Da li je potrebna složena izrada SPU u slučaju kada dokumenti nižeg hijerarhijskog reda ne predviđaju namenu zemljišta koja bi mogla imati značajan uticaj na (lokalnu) životnu sredinu kao i da li je za planove ovog ranga potrebno vršiti SPU ukoliko će za predviđeni objekat/e inače biti rađena procena uticaja na životnu sredinu? I dodatno, kakve posledice detaljno „preplaniranje“ stvara prilikom razrade planskih dokumenata nižeg hijerarhijskog ranga i realizacije projekata u skladu sa njima. Konačno, rad će pružiti i neke preliminarne opservacije o tipu problema koje sadašnja normativna rešenja stvaraju u praksi i stepenu neizvesnosti za građane i investitore u sredini koja se može pohvaliti velikim brojem predviđenih i postojećih planova (i procena) ali uz njihovu slabu i nekonzistentnu primenu.

1.5. O strateškoj proceni uticaja (u urbanističkom planiranju)

Strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja preventivnu meru zaštite životne sredine. Razvoj procene uticaja kao i strateške procene uticaja je započeo krajem 60-tih godina 20 veka. Dok je na planskom i programskom nivou SPU relativno rano bila primenjivana u SAD, u Australiji, Kanadi i V. Britaniji su postojali njeni elementi u proceni uticaja, da bi devedesetih godina krenula njena šira primena kako na dobrovoljnoj bazi tako i putem posebnih propisa da bi punu afirmaciju doživela nakon 2000 godine.¹² U literaturi se ukazuje na postojanje tri modela SPU: 1. „Model saglasnosti“ (čiji je cilj pružanje dodatnih informacija prilikom donošenja relevantne odluke, sličan sistemu procene uticaja); 2. „Integrirani model“ (primena SPU u svim fazama donošenja odluke i preklapanje sa procesom donošenja odluke o planu odnosno programu) i 3. „Formalni integrirani model“ (za sada testiran u teoriji prema kome bi SPU presudno uticala na svaku sledeću fazu odlučivanja u okviru definisanja relevantnog plana odn. programa).¹³ Upravo je integrisanost odn. usklađenost segmenta zaštite životne sredine i drugih segmenata planskog dokumenta mesto na kome može nastati kolizija između različitih ciljeva planskog dokumenta. U Srbiji je, pre donošenja Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, procena uticaja rađena u velikoj meri nezavisno od procesa planiranja i potom prilagana planskom dokumentu što je dovodilo do toga da „planska rešenja često liče na na skup nekoliko manje-više samostalnih analitičkih studija, bez neophodne sintezne komponente“.¹⁴

¹² Tijana Crnčević, *Strateška procena uticaja u urbanističkom planiranju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, Beograd, 2009, 6.

¹³ Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 11-13.

¹⁴ Dejan Filipović, Danijela Obradović, „Strateška procena uticaja u prostornom planiranju – instrument za utvrđivanje značaja planskih rešenja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj“, u *Glasnik srpskog geografskog društva*, vol. 85, br. 2/2005, str. 120.

2. Pravni okvir strateške procene uticaja na životnu sredinu i urbanističkog planiranja u Srbiji

U ovom delu rada prevashodno će biti predstavljen pozitivno-pravni okvir urbanističkog planiranja, strateške procene uticaja na životnu sredinu i učešća javnosti u donošenju odluka u ovim pitanjima. S obzirom na to da Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predviđa da se javni uvid (kao preduslov efektivne participacije javnosti) obavlja u skladu sa propisima koji uređuju usvajanje planova, posebna pažnja je posvećena ovoj proceduri.

2.1 *Međunarodni okvir za stratešku procenu uticaja na životnu sredinu i propisi EU*

Strateška procena uticaja na nivou Evropske unije je regulisana Direktivom 2001/42/EC.¹⁵ Ona se odnosi samo na planove i programe, ali ne i na strategije i politike.¹⁶ Direktiva propisuje standarde u oblasti određivanja obima procene uticaja, odn. za planove i programe *za koje je verovatno da će imati značajan uticaj* na životnu sredinu u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, transporta, upravljanja otpadom, tretmana voda, telekomunikacija, *prostornog planiranja ili korišćenja zemljišta* (naglasak naš), a koji predstavljaju osnovu za buduće davanje saglasnosti za projekte na koje se primenjuje Direktiva 85/337/EC, tj. Direktiva o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu. Ipak, u skladu sa Direktivom 2001/42, državama članicama je ostavljeno da odrede da li pomenuti planovi mogu imati značajne ekološke efekte ili putem odlučivanja u svakom pojedinačnom slučaju ili putem propisivanja obaveze izrade za specifične tipove planova ili kombinovanjem ova dva pristupa. Direktiva sadrži odredbe o određivanju obima strateške procene, izradu izveštaja o proceni, konsultacijama i prekograničnim konsultacijama, donošenju odluke odn. inkorporaciji rezultata izveštaja i konsultacija u izradu plana. Države članice su imale rok od tri godine (do 2004. godine) da transponuju u svoje zakonodavstvo ovu Direktivu, odn. da obezbede njenu primenu u rel-

¹⁵ Directive 2001/42/ec of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.

¹⁶ Ova distinkcija posebno je značajna sa stanovišta prava javnosti na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu kako je ono definisano u Arhuskoj konvenciji. V. članove 7. i 8. Arhuske konvencije.

evantnim procedurama, uključujući urbanističko planiranje.¹⁷ Upravo u to vreme je i Srbija donela novi set horizontalnog zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine, uključujući Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Preliminarne analize relevantnih nacionalnih propisa u ovoj oblasti ukazuju na postojanje većeg broja rešenja i značajne razlike između država članica po pitanju određivanja obima planova i programa za koje se strateška procena izrađuje, definisanja „razumnih alternativa“ odn. broja alternativa koje se moraju razmotriti prilikom analize uticaja određenih planova, modaliteta konsultacija u vezi sa izveštajem kao i monitoringa usvojenih rešenja.¹⁸ Slična situacija je i u zemljama potencijalnim (kandidatima) u regionu Zapadnog Balkana, koje su sve tokom prethodne decenije uvele strateške procene uticaja u svoje zakonodavstvo.¹⁹

Godine 1991. pod okriljem Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu zaključena je Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPOO konvencija),²⁰ dok je 2003. godine potpisan a 2010. godine stupio na snagu Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz konvenciju. U poređenju sa zakonodavstvom Evropske unije i većinom nacionalnih zakonodavstava ovaj protokol garantuje najšire uključjenje javnosti u proces strateške procene, uključujući i fazu odlučivanja o potrebi sprovođenja procene²¹ i najprikladnije načine obaveštavanja javnosti o proceduri – putem elektronskih medija. Iako je njegova primena je ograničena samo na one procedure koje se odnose na prekogranični kontekst, protokol odražava trend unapređenja procedura i proširivanja participacije građana prilikom donošenja planova, programa i politika.

¹⁷ Implementacija ove direktive u državama članicama je bila posebno problematična s obzirom na to da je Evropska Komisija pokrenula 15 postupaka protiv članica koje je nisu implementirale, a Evropski sud pravde je doneo pet odluka protiv država zbog neispunjavanja obaveze na transpoziciju direktive. V. European Commission, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*, Brussels, 14.9.2009 COM(2009) 469 final, 2.

¹⁸ Up. European Commission, *Ibid*, str. 4-5.

¹⁹ Up. Maričić Tamara, Josimović Boško, “Pregled sistema Strateške procene uticaja (SPU) u zemljama Jugoistočne Evrope”, *Arhitektura i urbanizam*, br. 16-17/2005, str. 66-74.

²⁰ Više o Konvenciji videti: Dragoljub Todić, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008, str. 289-291.

²¹ Član 5 Protokola.

2.2. Strateška procena uticaja na životnu sredinu u Srbiji

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (dalje: ZSPU)²² uređuje uslove, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, uključujući one koji mogu imati i prekogranični uticaj. Kao predmet strateške procene naš zakon definiše planove, programe, osnove i strategije u oblasti *prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta*, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu (član 5, st. 1). Za navedene planove i programe kojima je: 1) predviđeno korišćenje manjih površina na lokalnom nivou, 2) u slučaju manjih izmena planova i programa koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja, kao i 3) za planove i programe koji nisu uključeni u gore navedenu listu, odluku o strateškoj proceni donosi organ nadležan za pripremu plana i programa ako, prema kriterijumima propisanim zakonom, utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu (član 5, st. 2).²³ Zakon takođe predviđa da se lista planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja određuje odlukom ministra, ali do danas takva odluka nije doneta.

Iz predviđene distinkcije koju pravi Zakon o SPU, zaključuje se da postoje dve kategorije planova – one za koje se mora izvršiti strateška procena i one za koje se može vršiti procena ali nije obavezna. Formulacija člana 5. Zakona o SPU „strateška procena uticaja vrši se za planove ... u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta« ukazuje na obavezu izrade osim u slučajevima kada 1) predviđeno korišćenje manjih površina na lokalnom nivou, ili 2) u slučaju manjih izmena planova i programa koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja. Ipak uočava se određeni nesklad Zakona o SPU i ZPI. Zakon o planiranju i izgradnji, u članu 46. propisuje da odluka o izradi planskog dokumenta sadrži naročito i obavezu izrade ili nepristupanja izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu. Ipak, tumačenjem Zakona o SPU dolazi se do zaključka da je moguće ne pristupiti samo u dva navedena slučaja kada su uticaji neznatni odn. izmene male pa ne zahtevaju propisani postupak usvajanja. Analizom ZPI, pak ostaje nejasno koje su to manje izmene koje ne zahtevaju propisani postupak usvajanja plana. Dodatno, ZPI eksplicitno predviđa da je strateška procena uticaja sastavni deo prostornog plana područja

²² “Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010. Više o usvajajnju zakona i svim fazama strateške procene videti: Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 41-54.

²³ Prilozi zakona posebno propisuju kriterijume za određivanje mogućih karakteristika značajnih uticaja (npr. značaj plana i programa za zaštitu životne sredine i održivi razvoj) i karakteristike uticaja. Predviđeni su takođe i kriterijumi za ocenu izveštaja o strateškoj proceni.

posebne namene (član 22) koji se, po pravilu, izrađuje za ona manja područja koja su posebno investiciono interesantna. Imajući u vidu ovakvu formulaciju, postavlja se pitanje da li bi organ nadležan za usvajanje plana mogao da donese odluku da se ne izradi strateška procena pozivanjem na član 5. Zakon o SPU tj. na odredbu da je predviđeno samo korišćenje manjih površina na lokalnom nivou. S obzirom da je reč o planskom dokumentu na osnovu koga se može izdati građevinska dozvola, ovo je posebno značajno pitanje u kontekstu konkurentnosti i atraktivnosti određenih investicionih prilika. Jasno je da je nesvrishodno obavljati složenu, dugu i skupu proceduru strateške procene u slučajevima kada su izmene neznatne i ne postoje mogućnost ozbiljnijeg uticanja na životnu sredinu, a naročito ukoliko je prethodno već sprovedena strateška procena (npr. za plan koji se neznatno menja, ukoliko je namena zemljišta isključivo za individualnu stambenu izgradnju a nije i za poljoprivredne ili industrijske aktivnosti, itd.). Ipak, radi pravne i investicione sigurnosti sa jedne, i zaštite životne sredine i interesa zainteresovanih građana sa druge strane, potrebno je pojasniti ove norme kako u praksi ne bi dolazilo do divergentne prakse na koju ćemo ukazati kasnije u tekstu.

Zakon o SPU takođe propisuje da se strateška procena uticaja na životnu sredinu radi se na osnovu nivoa, vrste, ciljeva i sadržaja plana ili programa; a ako je plan ili program sastavni deo određene hijerarhijske strukture, strateška procena uticaja na životnu sredinu radi se u skladu sa smernicama strateške procene uticaja na životnu sredinu plana ili programa višeg hijerarhijskog nivoa (član 7).

Postupak strateške procene sastoji se iz nekoliko faza koje obuhvataju više koraka: 1) pripremna faza (odlučivanje o izradi strateške procene, izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni, učešće zainteresovanih organa i organizacija); 2) izveštaj o strateškoj proceni; 3) postupak odlučivanja koji obuhvata: učešće zainteresovanih organa i organizacija, učešće javnosti, izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, ocenu izveštaja o strateškoj proceni, saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

Odluku o izradi strateške procene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija (član 9). Može se uočiti da u ovom proceduralnom koraku srpski zakonodavac nije predvideo učešće javnosti, što je nailazilo na kritike u literaturi.²⁴ Ovo je posebno važan problem s obzirom da je i posebno predviđeno da organ nadležan za pripremu plana i programa iz člana 5. stav 2. ovog zakona može odlučiti da se ne izrađuje strateška procena o čemu prethodno pribavlja mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih

²⁴ Lilić, Drenovak, Pravo učešća javnosti u procedura, u D. Torbica (ur.) *Ekološki izazovi Srbije*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2009, str. 109.

zainteresovanih organa i organizacija. Donošenje odluke da se ne izvrši strateška procena uticaja je često racionalno u kontekstu potreba za manjim izmenama plana i omogućavanja efikasnije realizacije investicija. Ipak, imajući u vidu da bi učešće javnosti dalo legitimitet celoj proceduri i otklonilo sumnje u vezi sa pritiskom investitora za izmenu planova u pravcu koji bi (potencijalno) negativno uticao na životnu sredinu, predložimo dalje proširivanje prava na učešće javnosti i u ovoj fazi.²⁵ Nakon donošenja odluke o izradi, Organ nadležan za pripremu plana i programa odlučuje o izboru nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predstavlja dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći implementacijom plana i programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu (član 12).²⁶

Izveštaji treba da sadrže i razrađene smernice za planove ili programe na nižim hijerarhijskim nivoima koje obuhvataju definisanje potrebe za izradom strateških procena i procena uticaja projekata na životnu sredinu, kao i određivanje aspekata zaštite životne sredine i drugih pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu planova i programa nižeg hijerarhijskog nivoa (član 16). Ovo je posebno značajna odredba čijim bi se tumačenjem moglo zaključiti da, ako je izveštaj izrađen i usvojen za plan višeg hijerarhijskog nivoa predvideo potrebu izrade na nižim nivoima, organ nadležan za usvajanje plana ne bi mogao da donese suprotnu odluku prilikom izrade dokumenta nižeg hijerarhijskog ranga, čak iako ne postoje značajni uticaji na životnu sredinu u konkretnom slučaju (npr. izrada detaljnog urbanističkog plana).²⁷

Postupak odlučivanja o izveštaju o strateškoj proceni uključuje kako učešće

²⁵ Stojanović i Spasić, analizirajući praksu donošenja ovih odluka u kontekstu prostornog i urbanističkog planiranja, ukazuju na divergentne primere odluka da se (ne)izvrši strateška procena uticaja na primerima planova u Beogradu i Valjevu. Uporediti: Stojanović, Spasić, "Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju", *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2006, str. 5.

²⁶ Zakon detaljno propisuje da Izveštaj sadrži naročito: 1) polazne osnove strateške procene; 2) opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora; 3) procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu; 4) smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu; 5) program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa (monitoring); 6) prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene; 7) prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana i programa sa aspekta razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program; 8) zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti; 9) druge podatke od značaja za stratešku procenu.

²⁷ Razume se, bilo bi moguće i drukčije tumačenje ove odredbe, koje bi išlo za tim da je donosilac hijerarhijski nižeg plana dužan da ceni potrebu donošenja strateške procene pažljivije, ali da može da donese odluku suprotnu oceni iz hijerarhijski višeg plana.

zainteresovanih organa i organizacija tako i učešće javnosti. U skladu sa članom 18. zainteresovani organi i organizacije dužni su da dostave mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva.²⁸ Pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni, organ nadležan za pripremu plana i programa obavezno obezbeđuje učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni. Organ nadležan za pripremu plana i programa obaveštava javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izveštaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mestu održavanja javne rasprave, istovremeno predviđajući da se javni uvid i javna rasprava organizuje po pravilu, u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa (član 14). Ovo je veoma praktično rešenje kojim se skraćuju rokovi za izradu planova. Usvajanje izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu predstavlja uslov za usvajanje planskih dokumenata. Eventualno neusvajanje ovog izveštaja, nakon javne rasprave, može dodatno usporiti izradu planskog dokumenta s obzirom da rezultati izveštaja moraju biti ugrađeni u plan.

Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine na saglasnost izveštaj o strateškoj proceni sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. Po dobijanju izveštaja organ nadležan za poslove zaštite životne sredine može pribaviti mišljenje drugih ovlašćenih organizacija ili stručnih lica za pojedine oblasti ili obrazovati stručnu komisiju radi ocene izveštaja o strateškoj proceni. Na osnovu ocene organ nadležan za poslove zaštite životne sredine daje saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni ili odbija zahtev za davanje saglasnosti. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu sadrži i odredbe koje se odnose na razmenu informacija o prekograničnom uticaju čime su u naše pravo inkorporirane odredbe protola ESPOO konvencije. Predviđeno je da se ova razmena vrši preko ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, ako implementacija plana i programa može imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu druge države ili ako država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži. Ministarstvo, u postupku učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti dostavlja, u što kraćem roku, a najkasnije kada bude informisalo svoju javnost, drugoj državi na mišljenje informacije koje uključuju: 1) opis plana i programa zajedno sa svim dostupnim informacijama o njihovim mogućim uticajima; 2) prirodi odluke koja može biti doneta; 3) roku u kome druga država može da saopšti svoju nameru da učestvuje u postupku odlučivanja. O

²⁸ Interesantno je da Zakon prilikom svih situacija u kojima se traži saglasnost drugih organa odn. organizacija u propisanim rokovima predviđa da će se propuštanje roka smatrati prihvatanjem odnosno potvrđivanjem. Ishod ovakvog pristupa je dvostruk. Prvenstveno, omogućava se odvijanje procedure u relativno strukturisanom vremenskom okviru ali se sa druge strane unosi nesigurnost usled nezauzimanja pozicije nadležnih organa u važnim situacijama.

odluci o davanju saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni Ministarstvo obaveštava drugu državu koja je bila konsultovana u postupku odlučivanja, dostavljanjem informacija o: 1) o sadržaju odluke o davanju saglasnosti; 2) o načinu pripreme izveštaja o stanju životne sredine i pribavljenim mišljenjima u postupku izrade; 3) rezultatima konsultacija i razlozima na kojima se zasniva odluka o davanju saglasnosti; 4) o merama u oblasti monitoringa planova i programa. Izveštaj o strateškoj proceni, rezultati učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i drugih država u slučaju prekograničnog uticaja, sastavni su deo dokumentacione osnove plana i programa (član 24).

Zakon takođe predviđa i određen broj prekršaja koji predviđaju odgovornost za odgovorno lice u organu nadležnom za pripremu plana i programa, odnosno organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine, ako: 1) pripremi plan i program bez izvršene strateške procene; 2) izradi stratešku procenu koja nije u skladu sa smernicama strateške procene uticaja na životnu sredinu plana ili programa višeg hijerarhijskog nivoa.

2.3. Urbanističko (i prostorno) planiranje

Zakonom o planiranju i izgradnji (dalje: ZPI)²⁹ uređuju se dve šire i povezane materije: 1) uslovi i način uređenja prostora i 2) uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata (član 1).³⁰ Zakon takođe propisuje da se uređenje prostora zasniva se na horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji, pri čemu horizontalna koordinacija podrazumeva povezivanje sa susednim teritorijama u toku planiranja radi rešavanja zajedničkih funkcija i interesa, kao i povezivanje i participaciju svih učesnika u prostornom razvoju javnog i civilnog sektora i građana. Pod vertikalnom koordinacijom zakon podrazumeva uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje

²⁹ Sl. glasnik RS br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 – US i 24/11.

³⁰ Zakon određuje sledeća načela za uređenje i korišćenje prostora: *održivog razvoja*; podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja; *usklađenosti socijalnog razvoja, ekonomske i energetske efikasnosti i zaštite i revitalizacije životne sredine i graditeljskog nasleđa, prirodnih, kulturnih i istorijskih vrednosti*; realizacije razvojnih prioriteta i obezbeđenja uslova za *racionalno korišćenje neobnovljivih prirodnih resursa i obnovljivih izvora energije*; sprečavanja i zaštite od prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća; planiranja i uređenja prostora za potrebe odbrane zemlje i izgradnju objekata od posebnog značaja za odbranu zemlje; *učešća javnosti*; saradnje između državnih organa, autonomnih teritorijalnih zajednica, jedinica lokalnih samouprava, privrednih društava, ustanova, nevladinih organizacija, građana i drugih učesnika u prostornom razvoju; usaglašenosti sa evropskim standardima i normativima u oblasti planiranja i uređenja prostora u cilju stvaranja uslova za transgraničnu i međunarodnu saradnju i uključivanje Republike Srbije u procese evropskih integracija (član 3). Uočava se da se među ovim načelima nalazi veći broj načela zajedničkih sa ekološkim pravom.

ka lokalnom nivou (član 3).

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa postojanje većeg broja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. To su: 1) planski dokumenti; 2) dokumenti za sprovođenje prostornih planova; i 3) urbanističko-tehnički dokumenti. ZPI planske dokumente dalje deli na prostorne i urbanističke planove. Postoje četiri vrste prostornih planova: 1) Prostorni plan Republike Srbije; 2) regionalni prostorni plan; 3) prostorni plan jedinice lokalne samouprave; i 4) prostorni plan područja posebne namene. Zakon predviđa podelu urbanističkih planova na: 1) generalni urbanistički plan; 2) plan generalne regulacije; i 3) plan detaljne regulacije, uz međusobnu hijerarhiju urbanističkih dokumenata. Urbanističke planove donosi skupština jedinice lokalne samouprave (član 35). U skladu sa zakonom, generalni urbanistički plan se donosi kao strateški razvojni plan, sa opštim elementima prostornog razvoja, za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave koje ima preko 30.000 stanovnika (član 23). On naročito sadrži: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja; 2) generalna urbanistička rešenja sa namenama površina koje su pretežno planirane u građevinskom području; 3) generalne pravce i koridore za saobraćajnu, energetsku, vodoprivrednu, komunalnu i drugu infrastrukturu; 4) podelu na celine za dalju plansku razradu planovima generalne regulacije za celo građevinsko područje; kao i 5) druge elemente koji su značajni za dalju plansku razradu urbanističkog plana (član 24). Glavna karakteristika generalnih urbanističkih planova je njihova opštost. Ipak, imajući u vidu njihovu hijerarhijsku snagu, rešenja generalnih planova su od suštinskog značaja s obzirom da njihova rešenja (npr. pretežna namena određenog prostora) mogu imati uticaj na realizaciju konkretnih projekata i njihovu realizaciju usporiti ili u potpunosti sprečiti. Urbanistički planovi se, po pravilu, usvajaju za duži vremenski period,³¹ zahtevaju učešće velikog broja aktera (uključujući javnost i zainteresovanu javnost) i predstavljaju značajne javne (i privatne) rashode. U tom smislu, naročito generalni urbanistički planovi mogu predstavljati potencijalni izazov razvoju putem složene procedure za izmenu.

Plan generalne regulacije se, u skladu sa Zakonom, *obavezno* donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, a može se doneti i za druga naseljena mesta na teritoriji opštine, odnosno grada, odnosno grada Beograda, kada je to predviđeno prostornim planom jedinice lokalne samouprave. Za jedinice lokalne samouprave za koje se po ovom zakonu donosi generalni urbanistički plan, planovi generalne regulacije se obavezno donose za celo građevinsko područje naseljenog

³¹ Tako je, na primer, Generalni urbanistički plan Beograda usvojen za period od osamnaest godina. Uporediti [Generalni plan Beograda 2021](#) ("Službeni list grada Beograda" br. 27/03).

mesta, po delovima naseljenog mesta (član 25).³²

Treća vrsta urbanističkog dokumenta koji predviđa Zakon je plan detaljne regulacije koji se se donosi za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je obaveza njegove izrade određena prethodno donetim planskim dokumentom. Zakon posebno propisuje da se plan detaljne regulacije za izgradnju objekata komunalne i energetske infrastrukture može izuzetno doneti i kada prostornim planom jedinice lokalne samouprave njegova izrada nije određena (član 27). Slično hijerarhijski višem dokumentu, plan detaljne regulacije sadrži naročito: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja, podelu prostora na posebne celine i zone; 2) *detaljnu namenu zemljišta*; 3) regulacione linije ulica i javnih površina i građevinske linije sa elementima za obeležavanje na geodetskoj podlozi; 4) nivelacione kote ulica i javnih površina (nivelacioni plan); 5) popis parcela i opis lokacija za javne površine, sadržaje i objekte; 6) koridore i kapacitete za saobraćajnu, energetska, komunalnu i drugu infrastrukturu; 7) mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; 8) lokacije za koje se obavezno izrađuje urbanistički projekat ili raspisuje konkurs; 9) pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama; 10) druge elemente značajne za sprovođenje plana detaljne regulacije (član 28).

Sastavni delovi prostornog plana područja posebne namene, prostornog plana jedinice lokalne samouprave i urbanističkih planova su: 1) pravila uređenja; 2) pravila građenja; 3) grafički deo (član 29). Ovo je posebno važno, s obzirom da se samo na osnovu planova koji sadrže pravila uređenja i građenja može izdati lokacijska, odnosno građevinska dozvola. Pravila uređenja obuhvataju naročito: 1) koncepciju uređenja karakterističnih građevinskih zona ili karakterističnih celina određenih planom prema morfološkim, planskim, istorijsko-ambijentalnim, oblikovnim i drugim karakteristikama; 2) urbanističke i druge uslove za uređenje i izgradnju površina i objekata javne namene i mreže saobraćajne i druge infrastrukture, kao i uslove za njihovo priključenje; 3) stepen komunalne opremljenosti građevinskog zemljišta po celinama ili zonama iz planskog dokumenta, koji je potreban za izdavanje lokacijske i građevinske dozvole; 4) *opšte i posebne uslove i mere zaštite* prirodnog i kulturnog nasleđa, *životne sredine i života i zdravlja ljudi*; 5) posebne uslove kojima

³² Zakon predviđa da plan generalne regulacije sadrži naročito: 1) granice plana i obuhvat građevinskog područja; 2) podelu prostora na posebne celine i zone; 3) pretežnu namenu zemljišta po zonama i celinama; 4) regulacione i građevinske linije; 5) potrebne nivelacione kote raskrsnica ulica i površina javne namene; 6) koridore i kapacitete za saobraćajnu, energetska, komunalnu i drugu infrastrukturu; 7) mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; 8) zone za koje se obavezno donosi plan detaljne regulacije sa propisanom zabranom izgradnje do njegovog donošenja; 9) lokacije za koje se obavezno izrađuje urbanistički projekat, odnosno raspisuje konkurs; 10) *pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama za koje nije predviđeno donošenje plana detaljne regulacije*; 11) druge elemente značajne za sprovođenje plana (Član 26).

se površine i objekti javne namene čine pristupačnim osobama sa invaliditetom, u skladu sa standardima pristupačnosti; 6) popis objekata za koje se pre obnove ili rekonstrukcije moraju izraditi konzervatorski ili drugi uslovi za preduzimanje mera tehničke zaštite i drugih radova, u skladu sa posebnim zakonom; 7) *mere energetske efikasnosti izgradnje*; 8) druge elemente značajne za sprovođenje planskog dokumenta. Pravila uređenja za delove u obuhvatu planskih dokumenata za koje je određena dalja planska razrada su *pravila usmeravajućeg karaktera* za dalju plansku razradu (član 30). Pravila građenja sadrže naročito: 1) vrstu i namenu objekata koji se mogu graditi u pojedinačnim zonama pod uslovima utvrđenim planskim dokumentom, odnosno vrstu i namenu objekata čija je izgradnja zabranjena u tim zonama; 2) uslove za parcelaciju, preparcelaciju i formiranje građevinske parcele, kao i minimalnu i maksimalnu površinu građevinske parcele; 3) položaj objekata u odnosu na regulaciju i u odnosu na granice građevinske parcele; 4) najveći dozvoljeni indeks zauzetosti ili izgrađenosti građevinske parcele; 5) najveću dozvoljenu visinu ili spratnost objekata; 6) uslove za izgradnju drugih objekata na istoj građevinskoj parceli; 7) uslove i način obezbeđivanja pristupa parceli i prostora za parkiranje vozila. Pravila građenja izrađuju se za pretežne namene, odnosno zone u obuhvatu plana, a odnose se na pojedinačne građevinske parcele u meri dovoljnoj da budu osnov za izdavanje lokacijske dozvole na ukupnom zemljištu obuhvaćenom planom, osim za građevinsko zemljište obuhvaćeno planom za koje je određena obaveza dalje planske razrade. Pravila građenja utvrđuju se prema *mesnim prilikama ili u skladu sa aktom* kojim se uređuju opšti uslovi o parcelaciji i izgradnji. Pravila građenja u zavisnosti od vrste planskog dokumenta mogu da sadrže i druge uslove arhitektonskog oblikovanja, materijalizacije, završne obrade, kolorita i drugo (član 31).

U skladu sa članom 33. ZPI, dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja. Za sve prostorne i urbanističke planove, osim Prostornog plana Republike Srbije, pribavlja se saglasnost ministra nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma (odnosno pokrajinskog sekretarijata u Vojvodini), u pogledu usklađenosti tih planova sa planskim dokumentima šireg područja, odnosno ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona. Interesantno je i da član 33. predviđa da se u fazi izrade i donošenja planskog dokumenta pribavljaju samo saglasnosti i mišljenja, propisani tim zakonom, iako postoji paralelna obaveza pribavljanja mišljenja organa nadležnog za zaštitu životne sredine za izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u skladu sa relevantnim zakonodavstvom. U tom smislu smatramo da je potrebno ovu odredbu precizirati pri nekoj od narednih izmena i dopuna zakona. Čini nam se da je intencija zakonodavca bila da ograniči broj potrebnih saglasnosti i mišljenja i mogućnost njihovog predviđanja posebnim zakonodavstvom, usled ranije prakse gomilanja broja dokumenata potrebnih za usvajanje plana

kao posledice neusklađenog posebnog zakonodavstva, što je znatno usporilo, ako ne sasvim onemogućilo, ovu aktivnost. Ipak, kao pravnici primećujemo da je način na koji je ovo učenjeno u ZPI pomalo naivan, jer nije pravno moguće »vezati ruke« budućem zakonodavcu da ne može drugim propisima predviđati dodatna mišljenja i saglasnosti, niti je ZPI na bilo koji način nadređen drugim zakonima, u smislu da oni moraju biti usklađeni s njegovim odredbama ili da se njime nadležni organi mogu osloboditi obaveze da poštuju obaveze predviđene drugim propisima.

2.4. *Donošenje planskih dokumenata i učešće javnosti*

Odluku o izradi planskog dokumenta donosi organ nadležan za njegovo donošenje,³³ po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove i ona sadrži naročito: 1) naziv dokumenta; 2) okvirne granice obuhvata planskog dokumenta; 3) sadržinu plana; 4) rok izrade; 5) način finansiranja; 6) *obavezu izrade ili nepristupanje izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu*. Odlukom o izmenama i dopunama planskog dokumenta definiše se deo obuhvata planskog dokumenta koji se menja. Zakonom je jedino predviđena obaveza da se odluka o izradi objavi u odgovarajućem službenom glasilu. Imajući u vidu savremene standarde participacije, i sve veće uloge građana u donošenju važnih društvenih odluka, smatramo da bi reformom propisa ovaj način obaveštavanja trebalo da uključi i obavezno objavljivanje na druge prigodne načine kao što su internet, u elektronskim medijima i sl.

ZPI kao nosioca izrade planskih dokumenata predviđa nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu i gradu Beogradu, s tim što ovaj organ može ustupiti izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu koje u skladu sa odredbama tog zakona ispunjava propisane uslove za izradu planskih dokumenata, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.³⁴ Po objavljivanju odluke o izradi planskog dokumenta, nosilac izrade pristupa izradi koncepta plana, za čije potrebe prikuplja naročito podatke o: postojećoj planskoj dokumentaciji, podlogama, *posebnim uslovima za zaštitu i uređenje prostora*, drugoj dokumentaciji značajnoj za izradu plana, stanju i kapacitetima infrastrukture, kao

³³ Takođe, radi obavljanja stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i davanja stručnog mišljenja po zahtevu nadležnih organa uprave, skupština jedinice lokalne samouprave obrazuje komisiju za planove. Predsednik i članovi komisije imenuju se iz reda stručnjaka za oblast prostornog planiranja i urbanizma i drugih oblasti koje su od značaja za obavljanje stručnih poslova u oblasti planiranja, uređenja prostora i izgradnje, sa odgovarajućom licencom, u skladu sa ovim zakonom (v. član 52).

³⁴ Više o ovlašćenjima za izradu planskih dokumenata videti članove 36.-38. ZPI.

i o drugim podacima neophodnim za izradu plana. Takođe je predviđeno da koncept plana sadrži: ocenu postojećeg stanja, koncepciju i propozicije razvoja, zaštite i uređenja prostora, kao i druga pitanja od značaja za izradu planskog dokumenta. Pre izlaganja na javni uvid, nacrt planskog dokumenta podleže stručnoj kontroli.³⁵ Formulacija „posebnim uslovima za zaštitu i uređenje prostora“ ne ukazuje direktno na mere i uslove do kojih se može doći kroz proceduru strateške procene uticaja na životnu sredinu, iako bi te mere i uslovi prevashodno mogli biti određeni kroz ovu proceduru. U tom smislu je potrebno izvršiti dodatno pojašnjavanje ove norme, tj. direktno uputiti na proceduru procene uticaja na životnu sredinu. Na ovom mestu se ponovo otvara centralno pitanje odnosa dve procedure odn. njihove nivoa njihove integrisanosti i međuzavisnosti.

Odredbe o javnom uvidu pri donošenju planova su posebno značajne za ovu analizu s obzirom na to da ZSPU ne predviđa posebne mehanizme za uvid javnosti u izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu već upućuje na posebne propise. U skladu sa ZPI, izlaganje planskog dokumenta na javni uvid vrši se posle izvršene stručne kontrole. Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid oglašava se u dnevnom i lokalnom listu i traje 30 dana od dana oglašavanja. O izlaganju planskog dokumenta na javni uvid stara se Republička agencija za prostorno planiranje, odnosno organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. Zakon ne sadrži detaljnije odredbe o načinu izlaganja. U tom smislu, a imajući u vidu dve važne potrebe – za obaveštavanjem i učešćem javnosti i potrebe za efikasnim usvajanjem urbanističkih dokumenata, ukazujemo na potrebu unapređenja ove procedure kroz olakšavanje informisanja i participacije građana. Iako je trenutno zakonodavno rešenje usklađeno sa zahtevima prava EU u ovoj oblasti (vid. Deo 2.1), trenutna praksa ostvarivanja javnog uvida³⁶ mogla bi biti unapređena kroz omogućavanje javnosti i zainteresovanoj javnosti za ostvarivanje uvida i dostavljanje komentara putem interneta.

U skladu sa ZPI, o izvršenom javnom uvidu planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove sačinjava izveštaj koji sadrži podatke o izvršenom javnom uvidu, sa svim primedbama i odlukama po svakoj primedbi nakon čega se on dostavlja nosiocu izrade planskog dokumenta, koji je dužan da u roku od 30 dana od dana dostavljanja izveštaja postupi po odlukama komisije. U slučaju da nakon javnog uvida nacrta planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju planski dokument, donosi odluku kojom se nosiocu izrade nalaže da izradi novi nacrt ili koncept planskog dokumenta, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana donošenja odluke (član 51).

³⁵ O stručnoj kontroli detaljno v. član 49 ZPI.

³⁶ Javni uvid se najčešće ostvaruje jedino u prostorijama donosioca plana, radnim danom u tačno određenom periodu dok se primedbe i drugi dopisi javnosti primaju pismenim putem.

Može se zaključiti da je Srbija u proteklom periodu postavila osnove sistema SPU kao i da već postoje izvesna iskustva sa njenom primenom.³⁷ Naš sistem se načelno opredelio za integrisani pristup, vezujući SPU za proces usvajanja planova, naročito u pogledu uvida javnosti u planski dokument i izveštaj o sprovedenoj SPU i uključivanju njenih rezultata u planove. Ovakvo vezivanje je svrsishodno, s obzirom na to da u izvesnoj meri ubrzava inače krut i dug proces usvajanja planskih dokumenata. Ipak, uviđaju se dva pravca u kojima je moguće unapređenje ovih procedura ne bi li se doprinelo kako unapređenju učešća javnosti u ovim procesima tako i omogućavanju brže realizacije investicija. S obzirom na značajan uticaj mnogih investicija na životnu sredinu i zdravlje ljudi, potrebno je unaprediti modalitete participacije javnosti pre svega kroz omogućavanje njenog učešća u ranim fazama odlučivanja o potrebi izrade SPU, kao i putem uvođenja savremenih vidova komunikacije u procedure (obaveštavanje putem interneta, online javni uvid, davanje komentara elektronskim putem, itd). Ovim modalitetima opštenja građana sa donosiocima odluka proceduri SPU bi se dao veći legitimitet. Drugi pravac reformi okvira bi se odnosio na preispitivanje nivoa planova odn. slučajeva izmena planova za koje je potrebno vršiti detaljne procene kako bi se omogućio brži ekonomski razvoj, o čemu će više reći biti u trećem delu rada.

3. Kritika postojećeg sistema izrade spu pri planiranju

Sve do 2004. godine, strateška procena uticaja na životnu sredinu u Srbiji je sprovedena na dobrovoljnoj osnovi, izveštaje nisu razmatrala ministarstva i drugi nadležni organi i najčešće su predstavljali prilog-poglavlje uz prostorne i urbanističke planove za koje je jedino i rađena.³⁸ Takođe, postoje i sledeće opservacije (iz 2006 god.) - „zaštita životne sredine u planovima često se smatra dodatkom koji treba da opravda već definisana planska rešenja, umesto da bude integrisana u proces planiranja i da utiče na planska rešenja“.³⁹ Analizirajući dosadašnja iskustva u izradi strateških procena kod nas, Filipović i Obradović uočavaju tri osnovna odnosa SPU prema planskom rešenju: 1. SPU teče odvojeno od procesa planiranja, 2. SPU

³⁷ Za određene opservacije u vezi sa manjkavostima uvođenja sistema videti naredni podnaslov.

³⁸ Videti: Dušan Šević, Tamara Maričić, “Overview of the EIA and SEA system in Serbia”, u *Advanced International Training Programme on Environmental Impact Assessment for South East Europe*, SIDA, 2005, str. 17.

³⁹ Božidar Stojanović, Nenad Spasić, “Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju”, *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2007, str. 5.

je delimično integrisan u proces planiranja, 3. SPU je u potpunosti integrisan.⁴⁰ Autori ističu da je drugi tip odnosa teži za koordinaciju ali da je pozitivan sa stanovišta obezbeđivanja blagovremenih konsultacija i izbora varijantnih rešenja uz uštedu vremena i novca, dok treći pristup „nosi opasnost od pojave „jedностранog mišljenja“ tj. „nesposobnosti“ tima za SPU da ima nezavisno mišljenje“.⁴¹

U našoj literaturi su isticani prigovori stupanju na snagu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu bez paralelnog donošenja adekvatnih podzakonskih akata i stručnih uputstava koji bi omogućili njegovu lakšu primenu u praksi.⁴²

Iako imanentnu kritiku postojećeg sistema, koju sadrže kritički intonirani postojeći napisi, smatramo neophodnom i veoma značajnom, držimo da stratešku procenu uticaja i njen odnos s delatnošću planiranja ne treba lišiti ni transcendirajuće kritike, one čiji cilj nije da unapredi sistem koji postoji, već da kritikuje neke od osnovnih pretpostavki sistema kao takvog. Jedna takva kritika bila bi postavljanje pitanja svrsishodnosti i isplativosti izrade strateške procene za planove niskog nivoa opštosti, konkretno za detaljne planove regulacije. Detaljni regulacioni planovi donose se, kako je gore objašnjeno, »za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je obaveza njegove izrade određena prethodno donetim planskim dokumentom«. Zona urbanih obnova nema mnogo u srpskoj planerskoj praksi, iz prozaičnog razloga – preskupe su. »Planiranje« neformalnih naselja zapravo predstavlja »legalizaciju« neplanski izgrađenih, 'divljih' naselja koja su građena bez dozvola. To je, uistinu, negacija suštine planiranja kao opšteg pojma i delatnosti (planira se unapred, nikako 'unazad'), a zapravo služi omogućavanju kakve-takve infrastrukturne i saobraćajne opremljenosti neformalnih naselja ('kome će se uzeti deo placa za ulicu i trafo stanicu'). Izrada strateške procene uticaja u situaciji kad se plan donosi radi uređenja neformalnog naselja se čini nesuvislom, pošto je ono što se navodno planira već izgrađeno. Otud ostaju detaljni regulacioni planovi za »deo naselja« i za infrastrukturne koridore, kao oni kod kojih dolazi u obzir izrada SPU. Kad je reč o detaljnim planovima za deo naselja, oni se u praksi obično odnose na blokove u naseljenim mestima (delove naselja zaokružene određenim ulicama), koji su po prirodi stvari takvi da obuhvataju manji broj objekata. Ekološki najosetljiviji objekti obično se grade na područjima za koje se izrađuje prostorni plan za područje posebne namene, pa tu izradi detaljnog regulacionog plana nema mesta. Nivo detalja u regulacionom planu najniže opštosti obično je blizak nivou detalja koji sadrže idejni planovi za određeni objekat, pa se čini da izrada ekološke analize koja je »strateška«, pored procene uticaja koja se radi za svaki pojedini projekat u obuhvatu plana, uistinu nema svrhe, i da predstavlja

⁴⁰ Dejan Filipović, Danijela Obradović, *Ibid*, str. 122.

⁴¹ Dejan Filipović, Danijela Obradović, *Ibid*, str. 122.

⁴² Uporediti: Božidar Stojanović, Nenad Spasić, *Ibid*, str. 6; Tijana Crnčević, *Ibid*, str. 54.

nepotreban dodatan teret u postupku donošenja plana. Ono gde se čini da izradi SPU kod detaljnih regulacionih planova može biti mesta jesu otud samo »infrastrukturni koridori i objekti«, mada imajući u vidu da se i za ove koridore i objekte mora izraditi procena uticaja nije izvesno da bi SPU imala naročit značaj. Namesto zaključka, moglo bi se reći da izrada SPU ima više smisla kod donošenja planova višeg nivoa opštosti, dok kod detaljnijih planova istu svrhu treba da igra procena uticaja za pojedine projekte unutar zahvata plana, te da bi izradu SPU trebalo predviđati samo zaista izuzetno, kad okolnosti slučaja to naročito opravdavaju. U tom smislu, valjalo bi preporučiti da se u praksi strateška procena uticaja radi, po pravilu, samo na srednjem nivou opštosti planiranja (generalni urbanistički plan, prostorni plan jedinice lokalne samouprave i područja posebne namene), uz oslanjanje na konkretnu procenu uticaja sprovođenja određenog projekta na nižem nivou opštosti. Razume se, planovi srednjeg nivoa opštosti ponekad ne mogu da obuhvate sve potencijalne vrste projekata, aktivnosti a time i rizika po životnu sredinu, pa i o tome treba voditi računa kada se donosi odluka da li izrađivati SPU za planove nižeg nivoa opštosti.

Naposletku, smatramo da treba napomenuti da je, u uslovima tranzicione ekonomije, izvesna fleksibilnost planova neophodnost. Kao što je gore objašnjeno, rigidni i strogi planovi predstavljaju smetnju za razvoj investicija, a tako nešto, sa svoje strane, onemogućava prikupljanje sredstava za održivi razvoj životne okoline. Pritom, »fleksibilnost« ne treba tumačiti kao zanemarivanje potreba da se uređenje prostora i urbanih sredina planira, te da se u sklopu planiranja dužna pažnja posveti ekološkim brigama. Fleksibilnost za koju se mi zalažemo predstavlja ostavljanje mesta za razvoj različitih projekata na području obuhvaćenim planom, od kojih, imajući u vidu trajanje planova, neki ne moraju biti obuhvaćeni predviđanjem planera. Fleksibilnost treba da ima za cilj da je moguće sprovesti veliki broj raznih projekata u području zahvata plana *bez potrebe da se plan menja*, jer inherentna kompleksnost postupka izmene plana, po pravilu, čini investicije neizvodljivim ili bar znatno manje privlačnim ako obuhvataju potrebu da se radi njihove realizacije menja plan. Druga krajnost, odnosno detaljnost i strogost planova, dovodi do toga da se najozbiljniji infrastrukturni projekti, primera radi izgradnja Mosta na Adi u Beogradu, sprovode bez ikakvog unapred usvojenog plana, odnosno da se projektuju tokom izgradnje, što je sa stanovišta sadašnjeg ZPI neizvodljivo bez kršenja zakona. S tim u vezi valja napomenuti i postojanje »začaranih krugova« u našim propisima o izgradnji, a u vezi sa zaštitom životne sredine. Naime, slabost postojećih propisa ogleda se i u tome što nije moguće zakonito testirati pojedine industrijske pogone, ili testirati njihov rad s drugačijim gorivom. Naime, da bi se omogućio probni rad nekog pos-

trojenja, potrebno je imati dozvolu za njegovu izgradnju,⁴³ a da bi se dozvola dobila potrebno je uraditi stratešku (na nivou planiranja) a potom i konkretnu analizu uticaja na životnu sredinu. Konkretnu analizu, međutim, nije moguće ispravno sprovesti bez puštanja postrojenja u probni rad, što stvara začarani krug. Ovo se u praksi prevazilazi različitim »neformalnim«, prećutnim dozvolama organa nadležnih za zaštitu životne sredine i izdavanje građevinskih dozvola za industrijska postrojenja, koji tolerišu probni rad u cilju sprovođenja analize uticaja iako je takav probni rad bez odgovarajuće dozvole nezakonit. Razume se, ovakvo stanje ne zadovoljava interese vladavine prava i pravne sigurnosti, otvara prostor za korupciju (svaka »neformalnost« i »prećutnost« kod izdavanja dozvola potencijalni su izvor korupcije) i, u krajnjoj liniji, takođe odbija dolazak ozbiljnih investitora u Srbiju, pa je potrebno otkloniti takve anomalije u daljem razvoju pravnog okvira u ovim oblastima u Srbiji.

4. Zaključak

Izrada SPU u okviru prostornog i urbanističkog planiranja deo je evropskog *acquis-a*, i shodno tome Srbija je od zakonodavnih reformi 2004. godine uredila pitanja u vezi s potrebom izrade a i samom izradom strateške procene. Praksa primene ovih propisa, međutim, pokazuje da postoji prostora za njihovo poboljšanje i činjenje celog sistema SPU dinamičnijim i delotvornijim. S jedne strane, u okviru imanentne kritike, trebalo bi preispitati neka od postojećih rešenja s tačke gledišta njihove jasnosti i nedvosmislnosti, a trebalo bi i osavremeniti i povećati stepen učešća javnosti u svim fazama povezanim s izradom SPU, uključujući i odluku o potrebi da se ona izradi. S druge strane, u okviru transcendirajuće kritike, postojećem sistemu uključivanja SPU u delatnost planiranja moglo bi se zameriti da kroz preteranu i ne uvek neophodnu rigidnost i kompleksnost predstavljaju smetnju za razvoj investicionih aktivnosti. Zbog toga bi sistem trebalo modifikovati tako da se SPU izrađuje samo onda kada je njena izrada zaista svrsishodna, te da se omogući potreban nivo fleksibilnosti planskih dokumenata kako oni ne bi predstavljali nepotrebnu investicionu barijeru.

⁴³ Član 157. ZPI predviđa fazu probnog rada kao preduslov za izdavanje upotrebne dozvole, što znači da je građevinska dozvola već izdata.

5. Literatura:

1. Begović B., Mijatović B., Hiber D., *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2007.
2. Bina O., "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment", *Environmental Impact Assessment Review* 27 /2007, str. 585–606.
3. Crnčević T., *Strateška procena uticaja u urbanističkom planiranju*, Institut za arhitekturu i urbanizam, Beograd, 2009.
4. European Commission, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*, Brussels, 14.9.2009 COM(2009) 469 final
5. Filipović D., Obradović D., »Strateška procena uticaja u prostornom planiranju – instrument za utvrđivanje značaja planskih rešenja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj«, *Glasnik srpskog geografskog društva*, vol. 85, br. 2/2005, str. 120
6. Gajin S., »Član 1. I Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Standardi zaštite imovinskih interesa«, u *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005.
7. Hiber D., *Svojina u tranziciji*, Beograd, 1998.
8. Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
9. Lilić S., Drenovak M., Pravo učešća javnosti u procedura, u D. Torbica (ur.) *Ekološki izazovi Srbije*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2010. str 106-112.
Maričić T., Josimović B., "Pregled sistema Strateške procene uticaja (SPU) u zemljama Jugoistočne Evrope", *Arhitektura i urbanizam*, br. 16-17/2005, str. 66-74.
10. Stojanović B., Spasić N., "Kritički osvrt na primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom i urbanističkom planiranju", *Izgradnja*, vol. 60, br. 1-2/2006, str 5-11.
11. Šević D., Maričić T., "Overview of the EIA and SEA system in Serbia", u *Advanced International Training Programme on Environmental Impact Assessment for South East Europe*, SIDA, 2005.
12. Todić D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.
13. Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, Beograd, 2011.

IMPORTANCE OF IMPACT ASSESSMENT FOR URBAN PLANNING

Strategic environmental impact assessment (SEA) is an important measure for preventing adverse environmental impacts which has become an integral part of the adoption of programs, plans and policies relevant to the environment, including spatial and urban planning. The paper offers a preliminary analysis of the strategic environmental impact assessment framework in Serbia from the perspective of its impact on urban planning. It puts forward the proposals for further integration of the assessment into the urban planning process while enabling for development opportunities not restricted by extensive planning as well as creation of flexible mechanisms for efficient coordination of different objectives that need to be achieved in a transition economy. The article also analyzes whether the complex SEA is always needed for planning documents of lower hierarchical order which do not provide for the land use that could have a significant impact on (local) environment and whether the plans of this kind require SEA if environmental impact assessment is required and is going to be undertaken for envisaged facilities. Additionally, the paper looks into the impact "overplanning" has on planning documents of lower hierarchical level and investment projects realisation in accordance with them, and concluded that satisfactory final results can only be achieved if proper balance is made between the interests of environmental protection and economic development.

Key words: urban planning, strategic environmental impact assessment, public participation, hierarchy of planning documents.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

349.6(082)
502.14::34(082)

EKOLOGIJA i pravo / priredile Aleksandra
Čavoški, Ana Knežević-Bojović. - Beograd :
Institut za uporedno pravo : Pravni fakultet
Univerziteta Union, 2012 (Beograd :
Goragraf). - 280 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu
radova. - Summaries.

ISBN 978-86-80059-81-5

a) Право заштите околине - Зборници b)
Животна средина - Правна заштита - Зборници
COBISS.SR-ID 193378828