

ANALIZA PROSTORNIH PLANOVA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRPSKOJ SA POSEBNIM OSVRTOM NA ZAŠTITU OD POŽARA

Marko Ivanišević¹, Dragica Gratarić², Dragan Mlađan³

Apstrakt: Prostorno planiranje ima veoma važnu ulogu kada je u pitanju prevencija, odnosno ublažavanje posljedica od požara. Prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava predstavljaju adekvatan okvir za definisanje administrativnih, organizacionih, građevinskih, tehničkih i ekonomskih mjera koje imaju za cilj da stanovništvo, materijalna dobra i životnu sredinu sačuvaju od negativnih efekata požara i drugih elementarnih nepogoda. Aktuelni Zakon o uređenju prostora i građenju, koji reguliše sve aspekte prostornog planiranja u Republici Srpskoj, prepoznaje značaj integracije koncepta smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u sistem prostornog planiranja. Rješenja iz Zakona o zaštiti od požara, sa pratećim podzakonskim aktima, sastavni su dio mjera vezanih za zaštitu od požara u prostornim planovima. U ovom radu analizirano je 17 prostornih planova jedinica lokalnih samouprava u Republici Srpskoj sa posebnim osvrtom na segment zaštite od požara.

Ključne riječi: prostorni planovi JLS, zaštita od požara, elementarne nepogode, Republika Srpska.

ANALYSIS OF SPATIAL PLANS OF AN UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF SRPSKA WITH SPECIAL EMPHASIS TO FIRE PROTECTION

Abstract: Spatial planning has a very important role when it comes to prevention and mitigation of fire consequences. Spatial plans of an units of local self-governance represent an adequate framework for defining administrative, organizational, technical and economic measures. These measures are aimed to protect the population, assets and the environment from the negative effects of fires and other natural disasters. The actual Law on Spatial Planning and Construction, which regulates all aspects of spatial planning in the Republic of Srpska, recognizes the importance of integrating the concept of disasters risk reduction into the spatial planning system. The solutions from the Law on Fire Protection, with accompanying bylaws, are an integral part of the measures related to fire protection in spatial plans. In this paper, 17 spatial plans of an units of local self-governance in the Republic of Srpska are analyzed, with special reference to the segment of fire protection.

1 Univerzitet u Banjoj Luci, Prirodno-matematički fakultet, Mladena Stojanovića 2, 78000 Banja Luka, marko.ivanisevic@pmf.unibl.org

2 Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, 11000 Beograd, dragica.gataric@gef.bg.ac.rs

3 Kriminalističko-policijski univerzitet, Cara Dušana 196, 11080 Zemun, dragan.mladjan@kpu.edu.rs

Keywords: Spatial plans of an units of local self-governance, fire protection, natural disasters, Republic of Srpska.

UVOD

U posljednjih nekoliko decenija može se uočiti blagi trend porasta učestalosti i intenziteta određenih elementarnih nepogoda i drugih nesreća na cjelokupnom prostoru Republike Srpske (PUEN, 2013). Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama elementarne nepogode definiše kao događaje hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porijekla koji su prouzrokovani djelovanjem prirodnih sila, dok se termin „druge nesreće“ koristi za nesreće koje su prouzrokovane djelovanjem čovjeka. Požari, kao kompleksan pojavni i prostorni fenomen, mogu biti posljedica prirodnih pojava, ali se u praksi pokazalo da je u većini slučajeva ljudski faktor glavni uzročnik.

Uopšteno posmatrajući, katastrofalne elementarne nepogode i druge nesreće mogu značajno uticati na regionalne i lokalne razvojne procese. Griving naglašava da pojedinačni hazardni događaji mogu biti pojačani interakcijom sa drugim hazardnim događajima, što može dovesti do značajnih šteta na prostorima koji imaju veću socio-ekonomsku vulnerabilnost (Griving et al., 2006). Kombinovani hazardni događaji obično se dešavaju iznenada u kratkom vremenskom roku bez ikakvih znakova upozorenja. Sa druge strane, postoje i hazardni događaji koji nastaju polako i daju znakove upozorenja, tako da lokalne i regionalne zajednice mogu pratiti razvoj događaja i adekvatno se pripremiti za odgovor.

Veliki broj autora materijalne i ljudske gubitke od prirodnih katastrofa (i požara na otvorenom) pripisuje klimatskim promjenama (Anderson & Bausch, 2006; Banholzer et al., 2014; Benevolenza & DeRigne, 2018) i ubrzanom urbanizaciji (Lindell & Prater, 2003; Lall & Deichmann, 2009).

Povećana izloženost stanovništva prirodnim i antropogenim hazardima u razvojnim dokumentima treba ozbiljno i studiozno obraditi kako bi se u budućnosti izbjegli ljudski i materijalni gubici (Sutanta et al., 2010). Integracija koncepta smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u prostorno planiranje (ali i druge sektore) na svim administrativnim nivoima svakako je neophodna.

Deklaracija iz Inčeonu promovise integraciju smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u prostorno planiranje na lokalnom nivou (Incheon, 2009). Jedinice lokalnih samouprava su te koje trebaju dati odgovor na elementarne nepogode i druge nesreće, a glavni izazov predstavlja implementacija efikasnih politika, sredstava i metoda koji imaju za cilj prevenciju i ublažavanje negativnih efekata prirodnih i antropogenih nesreća.

U skladu sa navedenim, može se reći da prostorno planiranje može imati uticaj na smanjenje vulnerabilnosti određene zajednice na različite elementarne nepogode i druge nesreće, ali isto tako treba uzeti u obzir i činjenicu da je prostorno planiranje samo jedan od elemenata u cjelokupnom ciklusu smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

MEĐUSOBNA POVEZANOST SISTEMA PROSTORNOG PLANIRANJA I SISTEMA ZAŠTITE OD POŽARA U REPUBLICI SRPSKOJ

Prostorno planiranje je sastavni dio jedinstvenog sistema planiranja i programiranja razvoja i predstavlja djelatnost od posebnog interesa za Republiku Srpsku. Osnov prostornog planiranja Republike Srpske leži u legislativnom okviru Republike i u institucionalnom sistemu. Legislativni okvir, kao dio sistema prostornog planiranja u Republici Srpskoj, zasnovan je na Ustavu Republike Srpske, posebnim zakonima i podzakonskim aktima (Živak et al., 2021). Institucije nadležne za oblast prostornog planiranja, a samim tim i za njegovu efikasnost su Vlada Republike Srpske (Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju) i predstavnička tijela jedinica

lokalne samouprave. Sistem prostornog planiranja u Republici Srpskoj prati administrativnu podjelu teritorije sa ciljem postizanja veće efikasnosti i racionalnosti u izradi, donošenju i realizaciji planskih dokumenata i politika uz adekvatan prostorni razvoj (Živak, 2021).

Legislativni okvir koji tretira problematiku prostornog planiranja razvijao se i prilagođavao društveno-ekonomskim i političkim procesima u Republici Srpskoj. Aktuelni Zakon o uređenju prostora i građenju, iz 2013. godine (sa izmjenama i dopunama), uveo je nekoliko novina u cjelokupan sistem prostornog planiranja, što se odrazilo i na druge sektore i djelatnosti. Pored ostalog, uvedene su obaveze usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja od interesa za Republiku Srpsku i jedinice lokalne samouprave, te usaglašavanje privatnog i javnog interesa. Posebno se naglašavaju principi zaštite prostora u skladu sa principima održivog razvoja i integralnog planiranja. Prostorno planiranje trebalo bi da ima multidisciplinarn karakter, a planski proces treba bi da se bazira na izučavanju prirodnih uslova, demografskih, ekonomskih, socijalnih, tehničkih i drugih faktora kojima se obezbjeđuju funkcionalna i racionalna organizacija i korišćenje raspoloživog prostora, dobara u opštoj upotrebi, prirodnih resursa, materijalnih, kulturnih i ekoloških vrijednosti, te racionalno korišćenje energije, zaštita i unapređivanje životne sredine.

Kada je u pitanju hijerarhija prostorno-planskih dokumenata, odnosno dokumenata prostornog uređenja, aktuelnim Zakonom su definisane dvije glavne kategorije planova: strateški i sprovedbeni dokumenti. Strateški dokumenti predstavljaju razvojne, dugoročne dokumente prostornog uređenja kojima se definišu osnovni ciljevi i principi razvoja u prostoru, dok sprovedbeni dokumenti predstavljaju tehničko-regulativne dokumente prostornog uređenja na osnovu kojih se definišu uslovi za projektovanje i izvođenje objekata. Strateški dokumenti prostornog uređenja su Prostorni plan Republike Srpske (u hijerarhiji najvažniji dokument), prostorni planovi područja posebne namjene, prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava i urbanistički planovi. Sprovedbeni dokumenti prostornog uređenja su zoning planovi, regulacioni planovi, urbanistički projekti i planovi parcelacije. Navedeni dokumenti prostornog uređenja obavezno moraju biti vertikalno i horizontalno usaglašeni.

Za razliku od prethodnih zakona, koji su segment zaštite od elementarnih nepogoda i drugih nesreća posmatrali parcijalno, aktuelni Zakon o prostornom uređenju uvodi određene novine. Pored naglašavanja multidisciplinarnosti u procesu planiranja, uveden je pojam zone prirodnog rizika odnosno ugroženih područja. Navedene zone posmatraju se kao prostori koji su ugroženi atmosferskim, hidrosferskim, seizmičkim i požarnim fenomenima. Predviđeno je da se prilikom definisanja integralnih planskih rješenja prostorima koji su ugroženi elementarnim nepogodama i drugim nesrećama posveti posebna pažnja, a sve sa ciljem usaglašavanja interesa svih korisnika prostora. Međutim, praksu je i dalje odlikuje sektorski pristup, koji često nudi jednostrana rješenja, koja u suštini ne mogu adekvatno da odgovore na aspekt zaštite stanovništva, materijalnih dobara i životne sredine. Kada je u pitanju zaštita od požara, Zakon o uređenju prostora i građenju tretira aspekt zaštite od požara na građevinskim objektima referirajući na relevantne propise iz te oblasti i na elaborate zaštite od požara.

Sistem zaštite od požara, između ostalog, zasnovan je na legislativnom okviru koji tretira navedenu oblast i institucionalnom sistemu koji egzistira na entitetskom i lokalnom nivou. Uopšteno govoreći, zaštita od požara obuhvata skup mjera i radnji upravne, organizacione, materijalno-tehničke, obrazovne i propagandne prirode koje se preduzimaju radi sprečavanja izbijanja i širenja požara, njegovog otkrivanja i gašenja, te spasavanja ljudi, materijalnih dobara i zaštite životne sredine (ZZP, 2019).

Kao i prostorno planiranje, zaštita od požara je prepoznata kao djelatnost od posebnog interesa za Republiku Srpsku. Oblast zaštite od požara definisana je aktuelnim Zakonom o zaštiti od požara iz 2019. godine i pratećim podzakonskim aktima. Navedenim zakonom regulisani su elementi planiranja i organizovanja zaštite od požara, a posebno je naglašena izrada planova zaštite od požara za jedinice lokalne samouprave, republičke organe i pravna lica. Planovi zaštite od požara koji se rade za područja jedinica lokalne samouprave su od posebnog interesa sa prostorne planere i urbaniste, naročito stoga što navedeni planovi mogu uticati na izbore

lokacija i dispozicije određenih objekata, izgradnju protivpožarnih puteva i postavljanje određenih instalacija koje služe za protivpožarnu zaštitu. Sastavni dio planova zaštite od požara je i procjena ugroženosti određene teritorije od požara. Procjena ugroženosti teritorije jedinice lokalne samouprave od požara bi trebalo da se uzme u obzir prilikom formiranja informaciono-dokumentacione osnove prostornog plana, naročito zbog toga što u Republici Srpskoj izrada takvih studija trenutno nije deo prostornih planova koji su u izradi.

Uzimajući u obzir mjere zaštite od požara, Zakon o zaštiti od požara eksplicitno navodi da je u dokumentima prostornog uređenja neophodno utvrditi sistem objekata vodosnabdijevanja odgovarajućeg kapaciteta sa svrhom zaštite od požara. Spominju se i udaljenost između zona predviđenih za industrijske objekte i skladišta sa zapaljivim i eksplozivnim materijama, kao i protivpožarni putevi, koji treba da omoguću pristup i obezbede prostor za manevrisanje vatrogasnim objektima. Indikativna je činjenica da je obrađivač Zakona o zaštiti od požara naglasio da su nosioci izrade dokumenata prostornog uređenja obavezni da u posebnom dijelu plana definišu mjere zaštite od požara i eksplozije, što potvrđuje značaj tretmana ove problematike u prostornim planovima.

Još jedna od poveznica između Zakona o zaštiti od požara i Zakona o prostornom uređenju i građenju jeste definisanje nadležnosti i poslova Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno nižih organizacionih jedinica kada je reč o izdavanju saglasnosti za tehničku dokumentaciju za različite tipove objekata.

ZAŠTITA OD POŽARA I PROSTORNI PLANOWI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

Jedinice lokalne samouprave, sa svojim snagama za odgovor, instance su koje u većini slučajeva prve odgovaraju na elementarne nepogode i druge negreće. U fazi prevencije, jedinice lokalne samouprave mogu da utiču na smanjenje i ublažavanje potencijalnih negativnih posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća izradom i implementacijom strateških i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja koji predviđaju adekvatne mjere. Burbi i saradnici navode da jedinica lokalne samouprave na raspolaganju stoje instrumenti, poput različitih tehničkih normativa, pravila gradnje, strukturalnih mjera, zemljišnih i fiskalnih politika, koji mogu uticati na smanjenje i ublažavanje negativnih posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća (Burby et al., 2000).

Prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava preuzimaju i detaljnije razrađuju planska opredjeljenja iz planova višeg reda, uz uvažavanje lokalnih specifičnosti. Navedenim planovima utvrđuju se osnovna planirana namjena površina, mreža naselja i centara, kriterijumi za širenje urbanih dijelova, zone komunalne infrastrukture i koridori državne infrastrukture, objekti društvene infrastrukture, zaštićeni prostori, mjere zaštite životne sredine, mjere sanacije ugroženih područja, mjere zaštite stanovnika i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, uslovi za izgradnju u područjima za koja se ne donose dokumenti prostornog uređenja nižeg reda, kao i ostali neophodni elementi koji su definisani Pravilnikom o načinu izrade, sadržaju i formiranju dokumenata prostornog uređenja.

Od stupanja na snagu aktuelnog Zakona o prostornom uređenju (iz 2013. godine) pa do sada usvojeno je ili je blizu usvajanja 17 prostornih planova jedinica lokalnih samouprava. Navedeni planovi su analizirani sa aspekta zaštite od požara, odnosno analizirane su mjere koje za cilj imaju prevenciju i ublažavanje posljedica požara. Bitno je naglasiti da su se prilikom izrade prostornih planova i definisanja mjera zaštite od požara u obzir uzimali prethodni Zakon o zaštiti od požara, iz 2012. godine, i prateći podzakonski akti.

U prostornim planovima jedinica lokalnih samouprava zaštita od požara je inkorporirana u tekstualni dio koji obrađuje problematiku zaštite od elementarnih nepogoda i tehničkih opasnosti. U većini slučajeva nosioci izrade prostornih planova se direktno pozivaju na važeći Zakon o

zaštiti od požara i na podzakonske akte koji su direktno u vezi sa pomenutim zakonom. Evidentan je, međutim, izostanak detaljnijih analiza ugroženosti teritorije konkretnih jedinica lokalne samouprave od požara.

Analizom grafičkih priloga prostornih planova utvrđeno je da ne postoje tematske karte na kojima su identifikovane zone prema stepenu ugroženosti od požara, a koje bi se koristile kao jedan od ulaznih parametara pri izradi karata kompozitnog rizika. U velikom broju slučajeva propisane mjere zaštite od požara u prostornim planovima nemaju prostornu referencu, iako ponekad za to postoji potreba. Izuzetak predstavljaju prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava (npr. Zvornik, Milići, Ljubinje) koje imaju usvojen lokalni plan zaštite od požara i čija su rješenja djelimično ugrađena u tekstualni dio prostornih planova.

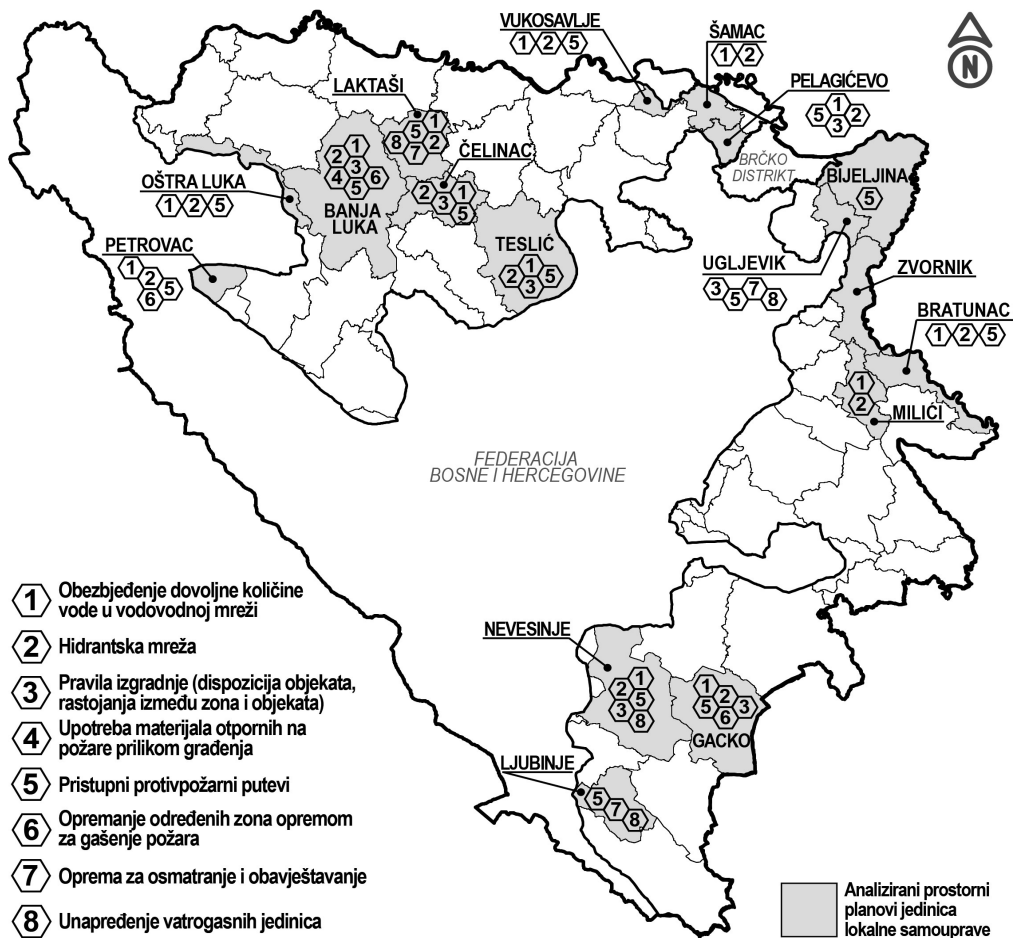
Mjere zaštite od požara u analiziranim prostornim planovima su raznovrsne, a uslovno se mogu svrstati u tri velike grupe: urbanističko-građevinske mjere, organizaciono-tehničke mjere i mjere koje se baziraju na hidrotehničkim rješenjima. U analiziranim planovima najčešće se propisuju mjere bazirane na hidrotehničkim rješenjima, i to u 77% slučajeva, a obuhvataju mjere obezbjeđenja dovoljne količine vode u postojećoj i planiranoj hidrotehničkoj infrastrukturi za potrebe gašenja požara, kao i mjere koje se odnose na hidrantsku mrežu. Sljedeća grupa mjera zaštite od požara koje se navode u prostornim planovima jedinica lokalne samouprave su urbanističko-građevinske mjere. Navedene mjere obuhvataju pravila izgradnje za pojedine zone, prilikom čega se detaljnije definišu dispozicije objekata te rastojanja između zona i pojedinih objekata. U ovu grupu su svrstane i mjere koje se odnose na propisivanje preporuka za upotrebu materijala prilikom građenja i rekonstrukcije objekata, a koji su otporni na požare. Bitno je naglasiti da se u grupi urbanističko-građevinskih mjera nalaze i mjere koje se odnose na izgradnju i održavanje protivpožarnih puteva, i one se najčešće spominju u prostornim planovima jedinica lokalnih samouprava u Republici Srpskoj (u 82% slučajeva).

Najmanje su zastupljene organizaciono-tehničke mjere, koje uglavnom obuhvataju opremanje određenih zona opremom i instalacijama za gašenje požara, obezbjeđenje uslova i izgradnju opreme za osmatranje požara i obavješćavanje/uzbunjivanje, te mjere koje se generalno odnose na unapređenje vatrogasnih jedinica.

Analizom tekstualnih dijelova prostornih planova utvrđeno je da se propagandne i obrazovne mjere zaštite od požara ne pominju. Iznenaduje činjenica da se ne mogu pronaći mjere koje se odnose na pravila ponašanja na određenim prostorima, naročito ako se uzme u obzir da pojedini dijelovi hercegovačkih opština imaju visok stepen rizika od pojave požara na otvorenom prostoru.

Nakon analize svih propisanih mjera zaštite od požara može se zaključiti da su u prostorne planove inkorporirane uglavnom mjere koje su definisane Zakonom o zaštiti od požara i pratećim podzakonskim aktima, ali da definitivno izostaju specifične mjere koje bi bile prilagođene određenim područjima sa visokim stepenom rizika od požara. Bitno je istaći da su nosioci izrade prostornih planova uzroke požara u većini slučajeva pripisivali antropogenom faktoru, ali da se u nekoliko prostornih planova novijeg datuma spominju promjene klimatskih uslova i njihov nepovoljan uticaj na povećanje broja požara na otvorenom prostoru.

Analiza prostornih planova jedinica lokalnih samouprava u Republici Srpskoj sa posebnim osvrtom na zaštitu od požara



Slika 1. – Mjere zaštite od požara u analiziranim prostornim planovima jedinica lokalne samouprave

ZAKLJUČAK

Segment zaštite od požara u prostornim planovima jedinica lokalne samouprave, koji se obrađuje u okviru zaštite od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, u većini slučajeva nije dovoljno razrađen i definisan, te se može zaključiti da postoji dosta prostora za unapređenje kako metodologije, tako i samog sadržaja koji tretira problematiku zaštite od požara. Analizom 17 prostornih planova jedinica lokalne samouprave utvrđeno je da većina propisanih mjera koje se odnose na zaštitu od požara ima uopšten karakter i da su mjere preuzete iz Zakona o zaštiti od požara i pratećih podzakonskih akata. Ono što nedostaje jeste prostorno određenje mjera koje za cilj imaju zaštitu od požara, a uočen je i potpuni izostanak procjene ugroženosti prostora od požara. Evidentan je i izostanak inkorporiranja koncepta zaštite od požara prilikom definisanja namjena površina u zonama ugroženim od požara, dok se administrativne, fiskalne i obrazovno-propagandne mjere

skoro i ne pominju. Pozitivna je činjenica da su mjere zaštite od požara u većem obimu zastupljene u prostornim planovima lokalnih samouprava koji su rađeni u posljednjih nekoliko godina. U navedenim planovima posebno se naglašavaju urbanističko-građevinske i hidrotehničke mjere, koje se razrađuju izradom sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja.

LITERATURA I IZVORI:

Anderson, J. & Bausch, C. (2006). Climate change and natural disasters: Scientific evidence of a possible relation between recent natural disasters and climate change. Policy Brief for the EP Environment Committee.

Banholzer, S., Kossin, J. & Donner, S. (2014). The impact of climate change on natural disasters. In Z. Zommers & A. Singh (eds.), *Reducing Disaster: Early Warning Systems for Climate Change* (pp. 21–49). Dordrecht: Springer Science and Business Media.

Benevolenza, M. & DeRigne, L. (2018). The impact of climate change and natural natural disasters on vulnerable populations: A systematic review of literature. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 29 (2), 266–281.

Burby, R., Deyle, R., Godschalk, D., Olshansky, R. (2000). Creating hazard resilient communities through land-use planning. *Natural hazards review*, 1 (2), 99–106.

Greiving, S., Fleischhauer, M., & Lückenkötter, J. (2006). A Methodology for an Integrated Risk Assessment of Spatially Relevant Hazards. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49 (1), 1–19.

Incheon. (2009). Building a local government alliance for disaster risk reduction: „The Incheon Declaration“. Incheon: United Nations.

Lall, S.V. & Deichman, U. (2009). Density and Disasters: Economics of Urban Hazard Risk. Policy Research Working Paper 5161, World Bank, Washington DC.

Lindell, M.K. & Prater, C.S. (2003). Assessing community impacts on natural disasters. *Natural hazards review*, 4(4), 176–185.

Pravilnik o načinu izrade, sadržaju i formiranju dokumenata prostornog uređenja. Službeni glasnik Republike Srpske, broj 69/2013.

Procjena ugroženosti Republike Srpske od elementarne nepogode i druge nesreće. (2013). Istočno Sarajevo: Republička uprava civilne zaštite Republike Srpske.

Sutanta, H., Rajabifard, A., Bishop, I. (2010). Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government. In A., Rajabifard, J., Crompvoets, M., Kalantari, & B., Kok, *Spatially Enabling Society Research, Emerging Trends and Critical Assessment*, (1), Leuven: University Press.

Zakon o uređenju prostora i građenju. Službeni glasnik Republike Srpske, broj 40/2013.

Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama. Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/2012.

Zakon o zaštiti od požara (ZZP). Službeni glasnik Republike Srpske, broj 94/2019.

Živak, N. (2021). Sistem prostornog planiranja u Republici Srpskoj. Banja Luka: Geografsko društvo Republike Srpske.

Živak, N., Ivanišević, M., Čukić, S. (2021). Geneza i modifikacija legislativne materije u oblasti prostornog planiranja u Republici Srpskoj. U: A. Jevtić, B. Drašković (ured.) (2021) *Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim / Uloga geoprostornih podataka u društvu – E-prostor* (str. 39 – 44). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.