

## **SLABLJENJE SISTEMA PROSTORNOG PLANIRANJA U SRBIJI - DOBA PREVLASTI PROSTORNIH PLANOVA PODRUČJA POSEBNE NAMENE (2010-2020): DODATAK**

**Dejan Đorđević<sup>1</sup>, Tijana Dabović<sup>2</sup>, Branislav Bijelić<sup>3</sup>,  
Bojana Pjanović<sup>4</sup>**

**Izvod:** U prve dve decenije 20. veka sistem prostornog planiranja u Srbiji doživeo je značajnu transformaciju prateći opšte trendove promena u Srbiji. U okviru nekadašnje sredenog i hijerarhijski organizovanog sistema, koji se sastoji od četiri vrste prostornih planova - za Republiku, regione (i Autonomne pokrajine), opštine i područja posebne namene, nakon 2010. godine polako je počelo da se na marginu potiskuje nacionalno, regionalno i lokalno planiranje, dok je planiranje područja posebne namene postalo dominantno. U ovom dodatku originalnom radu objavljenom u Glasniku Srpskog Geografskog Društva iz 2020. godine, ažuriran je spisak urađenih Prostornih planova područja posebne namene i data karta njihovog položaja u prostoru Srbije.

**Ključne reči:** prostorno planiranje, posebna namena, prostor, Srbija.

## **WEAKENING OF SPATIAL PLANNING SYSTEM IN SERBIA - AGE OF PREVAILING OF SPATIAL PLANS FOR SPECIAL PURPOSE AREAS (2010-2020): APPENDIX**

**Abstract:** In the first two decades of the 21st century, the spatial planning system in Serbia underwent a significant transformation following the general trends of change in Serbia. After 2010, the formerly hierarchical organised system slowly began to marginalise national, regional and local planning. Instead of that, planning of special purpose areas became dominant and almost ubiquitous. In this appendix of the original paper published in the Bulletin of Serbian Geographical Society in 2020. The updated list of spatial plans for special purpose areas is given, along with the map of their position within the Serbia s space.

**Keywords:** spatial planning, special purpose area, space, Serbia.

---

1 Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, dejan.djordjevic@gef.

bg.ac.rs

2 Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, tijana.dabovic@gef.bg.ac.rs

3 URBIS CENTAR d.o.o., Bulevar vojvode Stepe Stepanovića 101a, Banja Luka, bbjelic@urbiscentar.com

4 Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, bojana.pjanovic@gef.bg.ac.rs

## **DODATAK**

Razlog za pisanje ovog rada, koji je neuobičajen po sadržaju i strukturi, treba tražiti u potrebi koja se pred istom grupom autora pojavila kada su pisali i pripremali za štampu rad pod nazivom *Slavljenje sistema prostornog planiranja u Srbiji – doba prevlasti prostornih planova područja posebne namene (2010-2020)*, objavljenog u drugoj svesci *Glasnika Srpskog Geografskog Društva* za 2020. godinu. Još tada su, naime, stigle sugestije od dobronamernih kolega da je spisak prostornih planova područja posebne namene (PPPPN) koji su u Srbiji rađeni u periodu od 2000. do 2020. godine (predstavljen u Tabeli 1. pomenutog članka) veoma koristan i ilustrativan, ali da je nepotpun, jer su u vremenu od pisanja do objavljivanja istog usvojeni i stupili na snagu još neki planovi rađeni za područja posebne namene. Otkud tolika efikasnost u izradi i donošenju PPPPN? U drugoj dekadi 21. veka bilo je očekivano da će doći do zatišja u pogledu intenziteta planskih aktivnosti, obzirom da je netom završen novi planski ciklus i da je trebalo ostaviti vremena da se usvojena planska rešenja realizuju, dogodilo se nešto (ne)očekivano. Nastavila se intenzivna izrada prostornih planova. Uz desetak drugih prostornih planova, od kojih su većina regionalni, u ovom periodu urađeno je skoro 80 prostornih planova područja posebne namene, većina njih sa elementima detaljne razrade. Polazna hipoteza rada Đorđević i dr. (2020) je da se to nije dogodilo slučajno, da je to smisljena akcija države (preko resornih ministarstava i sekretarijata) i da izrazita dominacija vrste plana koja bi trebalo da se radi u specijalnim, posebnim slučajevima predstavlja novi obrazac (paradigmu) ponašanja vlasti u i prema prostoru: surovi pragmatizam u uslovima globalne konfuzije koja je posledica preraspodele političke i ekonomske moći (od unipolarnog ka multipolarnom svetu), svetska ekonomska kriza i porast nejednakosti, pandemija virusa Kovid 19 (pored ostalih faktora); izrazito centralističko poimanje upravljanja prostorom, iako se sa tzv. investitorskim urbanizmom zapostavljanje javnog interesa realno očekivalo. Pored ove, razmatrana je i hipoteza da ovakav pristup nije samo privremen i prolazan, do nekog „velikog resetovanja“, već da će on potrajati bar još neko (dogledno) vreme (sve na osnovu: Đorđević i dr., 2020).

Na osnovu prikupljenih informacija iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije i analize podataka u Tabeli 1. (Đorđević i dr., 2020: 154-159) se vidi da je u periodu od 2000. do 2020. urađeno i doneto oko 80 PPPPN, od čega je najveći broj za saobraćajne i druge infrastrukturne koridore i objekte (32 planska dokumenta), zatim za zaštićena područja (31 - prirode 25 planova i kulturne baštine 6), slivna područja akumulacija (12 planova) i drugo. Značajan broj PPPPN (preko 30) je u postupku izrade i donošenja. Planska rešenja u PPPPN usaglašena su sa aktima o proglašenju i planovima upravljanja zaštićenim područjima, tehničkom dokumentacijom za realizaciju saobraćajnih i drugih infrastrukturnih sistema i prethodnim studijama izvodljivosti (studijama izvodljivosti za eksploataciju mineralnih sirovina). U PPPPN je izvršena rezervacija prostora za racionalnu izgradnju i korišćenje objekata/područja od javnog interesa i uspostavljen režim korišćenja i zaštite prostora. U većini donetih PPPPN, posebno u poslednjih 5 godina (što čini preko 60% svih planskih dokumenata), primenjena je izuzetno korisna i efikasna praksa detaljne razrade lokacija sa posebnim značajem za: razvoj funkcija zaštićenih područja, realizaciju koridora, zone uticaja eksploatacije mineralnih sirovina i sl. Na taj način su PPPPN, pored strateškog planskog dokumenta, postali i instrumenti za direktnu primenu (Đorđević i dr., 2020).

Može se reći da se generalni nedostatak u sistemu prostornog planiranja na svim nivoima, koji odlikuje nedovoljna vertikalna i horizontalna koordinacija, sa najčešće, sektorskim sagledavanjem budućih potreba razvoja i zaštite, najviše odrazio na područja posebne namene (deonice koridora, rudarske komplekse, turističke zone i zaštitu prirode, izvorišta vodosnabdevanja i dr.), pre svega sa stanovišta održivosti ukupnog razvoja jedinica lokalne samouprave, regiona i države. Prevazilaženju tog problema donekle je pomogla pravovremena saradnja obrađivača plana sa nadležnim ministarstvima u toku izrade PPPPN što je pozitivno uticalo na integralno

sagledavanje planiranja prostornog razvoja i relativizaciju ili ublažavanje konflikata zaštite i razvoja u tim područjima (pri čemu je značajnu podršku predstavljalo korišćenje savremenih informacionih sistema i izrada baze prostornih podataka u GIS-u) (Stefanović i dr., 2017).

U svemu, Đorđević i dr. (2020) nisu odustali ni od jedne hipoteze ili stava iznetih u članku. Jednostavno, izvršen je pokušaj ažuriranja spiska postojećih planova, što je prikazano u Tabeli 1. ovog rada. Tako je spisak proširen za još petnaestak planova područja posebne namene. Nažalost, situacija se ponavlja. Dok pišemo ove redove, bar još 10 PPPPN je u fazi izrade i usvajanja, od kojih su neki izmene i dopune postojećih planova (posebno u domenu putne infrastrukture). Ima i novih, poput plana za zaštićeno područje Kučajskih planina ili aerodrom Morava u Ladevcima. Takođe, najavljen je početak izrade novih PPPPN i u narednom periodu. Ipak, smatramo da je predstavljena dopuna korisna, jer upotpunjuje ne samo spisak, već i argumentaciju i diskusiju koja je ranije izneta.

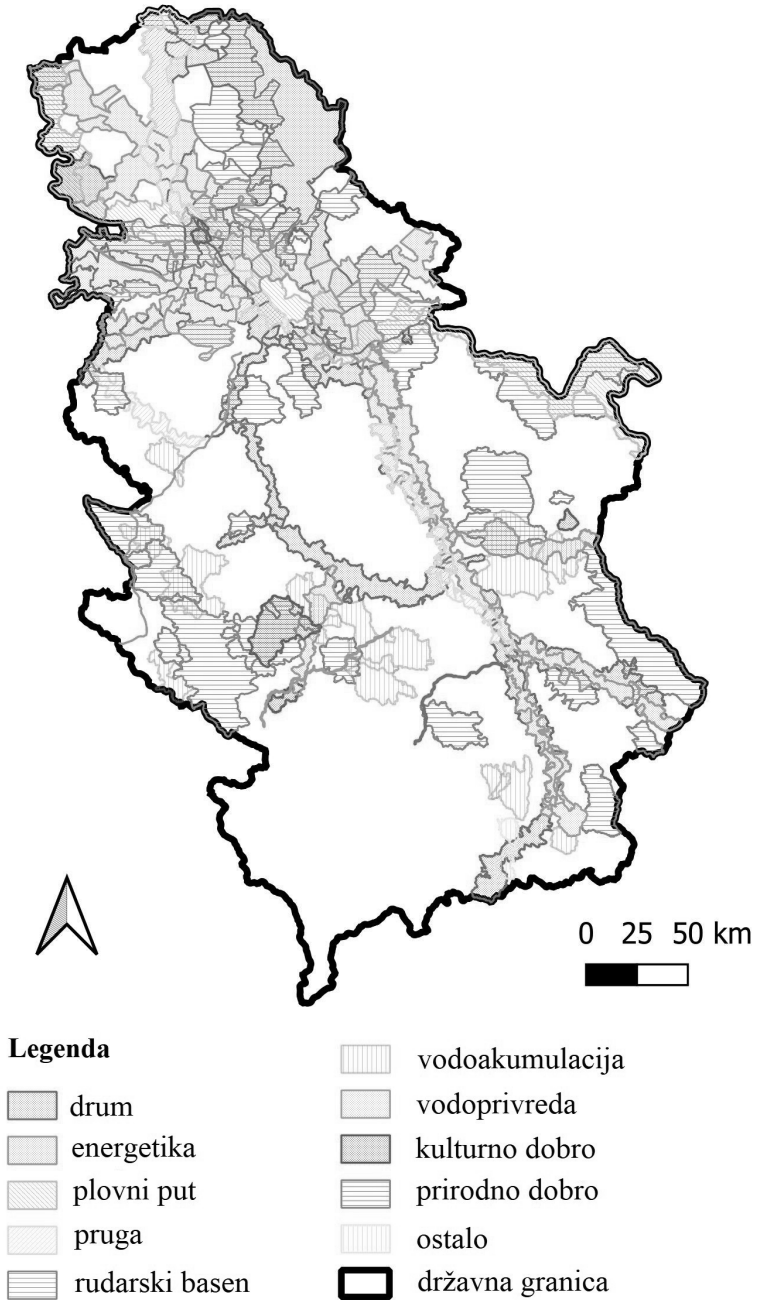
Tabela 1. Pregled urađenih i usvojenih PPPPN u periodu od 2000. do 2020. godine – Dodatak

<b>Naziv plana</b>	<b>Namena/ Horizont</b>	<b>Službeno glasilo/Akt o donošenju</b>	<b>Nadležnost/ Obrađivač</b>
Prostornog plana područja posebne namene infrastrukturnog koridora transportnog gasovoda Futog-Beočin	infrastruktura (energetika)	Službeni list APV, 60/2018	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene infrastrukturnog koridora distributivnog gasovoda Rivica-Jazak-„Letenka“	infrastruktura (energetika)	Službeni list APV, 8/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene Parka prirode „Ponjavica“	zaštita prirode	Službeni list APV, 40/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene Predela izuzetnih odlika „Potamišje“	zaštita prirode	Službeni list APV, 47/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene izmuljavanja, deponovanja i remedijacije sedimenata dela kanala hs DTD Vrbas-Bezdan od ušća u kanal Bečej-Bogojevo do hidročvora Vrbas	vodoprivreda	Službeni list APV, 54/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene za prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda u slivu reke Save u regionu Srema	vodoprivreda	Službeni list APV, 54/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina

**Slabljenje sistema prostornog planiranja u Srbiji - doba prevlasti prostornih planova područja posebne namene (2010-2020): dodatak**

PPPPN državnog puta IIa reda broj 100 za potrebe rekonstrukcije i modernizacije puta i izgradnje biciklističke staze na deonici Novi Sad – Stara Pazova (do granice sa administrativnim područjem Grada Beograda) sa detaljnom razradom	infrastruktura (drum)	Službeni list APV, 54/2019	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene eksploatacije mineralnih sirovina na lokalitetu rudnika „Čukaru Peki“ u gradu Boru	rudarski basen	Službeni glasnik RS, 1/2020	Vlada Republike Srbije
Prostorni plan područja posebne namene Parka prirode „Zlatibor“	zaštita prirode	Službeni glasnik RS, 2/2020	Vlada Republike Srbije/IAUS
Prostorni plan područja posebne namene manastira Studenica	kulturna baština	Službeni glasnik RS, 2/2020	Vlada Republike Srbije
Prostorni plan područja posebne namene državnog puta IB reda br. 27 Loznica – Valjevo – Lazarevac, deonica Iverak – Lajkovac	infrastruktura (drum)	Službeni glasnik RS, 2/2020	Vlada Republike Srbije
Prostorni plan područja posebne namene infrastrukturnog koridora železničke pruge Subotica – državna granica (pravac Baja) sa elementima za direktno sprovođenje	infrastruktura (pruga)	Službeni list APV, 20/2020	Autonomna pokrajina Vojvodina
Prostorni plan područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“	rudarski basen	Službeni glasnik RS, 26/2020	Vlada Republike Srbije/IAUS
Prostorni plan područja posebne namene Specijalnog rezervata prirode „Klisura reke Mileševke“	zaštita prirode	Službeni glasnik RS, 44/2020	Vlada Republike Srbije
Prostorni plan područja posebne namene sliva akumulacije Barje	akumulacija	Službeni glasnik RS, 80/2020	Vlada Republike Srbije
Prostorni plan područja posebne namene infrastrukturnog koridora železničke pruge Beograd-Niš	infrastruktura (pruga)	Službeni glasnik RS, 117/2020	Vlada Republike Srbije

Poseban deo dodatka čini pregledna karta pomenutih PPPPN koja je izostala u radu Đorđević i dr. (2020) – Karta 1. Već i površnom čitaocu upada u oči da je teritorija Vojvodine gotovo u potpunosti pokrivena PPPPN, od kojih se mnogi međusobno delimično preklapaju po zahvatu. Razlog je neobičajeno veliki broj PPPPN za zaštićena područja, ali je to tema za poseban rad. Južno od Save i Dunava rečeni planovi su, obzirom na veličinu prostora, ređa pojava ali se i tu očekuje popunjavanje.



Karta 1. Prostorni planovi područja posebne namene u Srbiji 2020. godine (prilagođeno na osnovu podataka Centralnog registra planskih dokumenata CRDP, 2021)

## **KOMENTAR**

Uravnotežen odnos broja prostornih planova po vrstama, u saglasnosti sa društveno-političkom i administrativnom organizacijom zemlje, održavan je u periodu od 1960. do 2010. godine u kontinuitetu. Prevladavanje korišćenja prostornog plana područja posebne namene praktično počinje od 2010. godine i traje do danas. Nakon 50 godina prakse prostornog planiranja u Srbiji, po prvi put je došlo do svojevrsne deformacije sistema, te njegovog praktičnog svođenja na jednu vrstu plana. Takva simplifikacija nije dobra za sistem, ali ona ima svoje razloge (vidi: Đorđević i dr., 2020).

Do promene unutrašnje ravnoteže sistema planiranja u korist PPPPN došlo je postepeno i gotovo neprimetno. Nije bilo ključne tačke prevrata ili promene zakonskog okvira - jednostavno se planerska zajednica, figurativno rečeno, jednog jutra probudila svesna da se situacija promenila. Sa jedne strane, splasnulo je i entuzijazam oko priključivanja EU i kopiranja zahtevnih pravila koja je EU uvela, a koje i sama sve manje provodi, zaokupljena svojim unutrašnjim problemima. Kao i uvek do sada, svetski i evropski trendovi su se prelili i u naše dvorište. Opšta konfuzija na globalnom nivou dovela je do otrežnjenja kod kuće (Dabović et al., 2019). Nalazeći se u novoj situaciji, nesputana pravilima sa strane, država se priklonila pragmatizmu, što je za znalce očekivan i realističan postupak. Sa druge strane, takođe prećutno, postepeno je napuštena ideja decentralizacije i regionalizacije Srbije (ona u Nacrtu Prostornog plana Republike Srbije 2021-2035 uopšte nije prisutna kao tema). Odustalo se i od započete dekoncentracije vlasti, tako da je ona danas skoro u potpunosti centralizovana. Pragmatičnost države u pogledu planiranja i korišćenja prostora se ogleda u tome što je država ovoga puta tačno definisala svoje interese u prostoru, a kroz instrument PPPPN sa elementima detaljne razrade pronašla zakonski mehanizam da planiranje, projektovanje, sve do izdavanja građevinske dozvole u potpunosti stavi pod svoju kontrolu. Iako smo fazu od 2010. do 2020. godine okarakterisali kao vreme slabljenja sistema planiranja, sazrela je svest da je u novim okolnostima takvo stanje praktično nova realnost (Đorđević i dr., 2020).

U skladu sa odrednicama Nacrta Prostornog Plana Republike Srbije za period od 2021. do 2035. godine, u delu koji se odnosi na implementaciju Plana (str. 363-365) prioritet u izradi prostornih planova područja posebne namene do 2025. godine predstavlja revizija svih planova donetih pre 2010. godine, kako bi se sagledao stepen implementacije planskih rešenja i izvršila provera koncepcije prostornog razvoja na području posebne namene. Mora da se ima u vidu da je utvrđena i obaveza razrade prioriternih planskih rešenja PPRS kroz izradu i donošenje PPPPN (Nacrt Prostornog plana Republike Srbije 2021-2035, str.365-366). Uprkos činjenici da se jedan deo PPPPN po tematici i obuhvatu preklapa, dolazimo do brojke od oko 60 planova. Obzirom na veoma kratke rokove, isti će se raditi po već ubrzanom postupku, sa minimalnom međusobnom koordinacijom. Na taj način će za 5 godina u Srbiji, ako se svi planovi urade, postojati gusto isprepletana mreža planskih područja pod direktnom kontrolom države - što znači da će stepen centralizovanosti u pogledu donošenja odluka o uređenju prostora ostati vrlo visok i da će Vlada Republike Srbije, a ne lokalna samouprava, posredno ili neposredno upravljati najatraktivnijim delovima prostora Srbije i u doglednoj budućnosti.

## **ZAHVALNICA**

Zahvaljujemo se Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije na ustupljenim podacima na osnovu kojih su urađene tabela i karta u tekstu.

## LITERATURA

Dabović, T., Nedović-Budić, Z., & Djordjević, D. (2019). Pursuit of integration in the former Yugoslavia's planning. *Planning Perspectives*, 34(2), 215-241.

Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Бијелић, Б. & Поледица, Б. (2020). СЛАБЉЕЊЕ СИСТЕМА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ - ДОБА ПРЕВЛАСТИ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ (2010-2020). *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 100(2), 129-160.

Стефановић, Н., Крунић, Н., Ненковић-Ризнић, М., & Даниловић Христић, Н. (2017). *Новији аспекти планирања подручја посебне намене у Србији – искуства и препоруке*. Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Посебна издања бр.82, Београд, 1-350.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 37/19).

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС”, број 32/19).

(2020). Радна верзија Нацрта Просторног Плана Републике Србије 2021-2035. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, Београд

Centralni registar planskih dokumenata (CRPD) - <http://www.crp.gov.rs/mapserver2015city-Gis> (pristupljeno 15.09.2021.)