

Uticaj sistema zaštite, planiranja i upravljanja na
Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora

UGROŽENA BAŠTINA



Uticaj sistema zaštite, planiranja i upravljanja
na Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora

UGROŽENA BAŠTINA

**Uticaj sistema zaštite, planiranja i upravljanja
na Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora
UGROŽENA BAŠTINA**

Izdavač: Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG)
Za izdavača: Milka Tadić Mijović

Stručni tim:

Aleksandra Kapetanović, arhitektica konzervatorka
Marija Nikolić, arhitektica

Fotografije: EXPEDITIO, Marija Nikolić, Stevan Kordić, internet

Lektura: Danijela Đilas

Dizajn: Dragan Lučić

Štampa: Mouse Studio

Tiraž: 300

Godina izdanja: 2022.

CIN Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

EXPEDITIO

Osnaživanje civilnog društva u borbi protiv devastacije prostora i zaštićenih područja

Ovaj projekat finansira Evropska unija

Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

CZIP

POLITIKON

M'BASE

Projekat Osnaživanje civilnog društva u borbi protiv devastacije prostora i zaštićenih područja, realizuje Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) u partnerstvu sa NVO Expeditio, a podržan je kroz program „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika- M'BASE” koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), Friedrich Ebert Stiftung (FES), NVO Politikon mreža i NVO Centar za istraživanje i zaštitu ptica (CZIP). Program finansira Evropska unija.

Stavovi u ovoj studiji isključiva su odgovornost Centra za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) i Expeditio i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije.

Sadržaj

1. Uvod – cilj izrade Studije.....	6
2. Svjetska baština – koncept i značaj.....	7
3. Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a.....	9
4. Nivoi i mehanizmi zaštite Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora.....	14
5. Zaštita Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora.....	16
5.1. Zakonski i institucionalni okvir.....	16
<i>Institucionalni okvir.....</i>	<i>17</i>
<i>Ključna dokumenta.....</i>	<i>18</i>
5.2. Međunarodni nivo zaštite Svjetske baštine.....	20
5.3. Ključni problemi.....	21
6. Prostorno i urbanističko planiranje Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora.....	23
6.1. Zakonski i institucionalni okvir i planovi.....	27
<i>Zakoni i planovi.....</i>	<i>27</i>
<i>Institucije.....</i>	<i>30</i>
6.2. Stanje danas.....	31
6.3. Ključni problemi.....	33
7. Upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora.....	36
7.1. Zakonski i institucionalni okvir.....	36
<i>Plan upravljanja – menadžment plan.....</i>	<i>36</i>
<i>Savjet za upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora.....</i>	<i>37</i>
7.2. Ključni problemi.....	39
8. Zaštićena okolina – bafer zona.....	40
9. Karakteristični primjeri.....	42
<i>Kostanjica.....</i>	<i>42</i>
<i>Kamp, Dobrota.....</i>	<i>44</i>
<i>Glavati.....</i>	<i>45</i>
<i>Turski rt.....</i>	<i>47</i>
<i>Most preko Veriga.....</i>	<i>48</i>
10. Umjesto zaključka.....	50
11. Literatura i izvori.....	51
12. Aneksi.....	53
12.1. Izvještaji UNESCO/ICOMOS misija i odluke Komiteta za svjetsku baštinu UNESCO-a.....	53
12.2. Timeline.....	56

1. Uvod – cilj izrade Studije

Studija je nastala u okviru projekta „Osnaživanje civilnog društva u borbi protiv devastacije prostora i zaštićenih područja“ koji realizuje Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) u partnerstvu NVO Expeditio, a podržan je kroz program „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika – M’BASE“ koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u partnerstvu sa njemačkom fondacijom Friedrich Ebert (FES), NVO Centar za zaštitu i proučavanje ptica Crne Gore (CZIP) i NVO Politikon mreža, a u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija i Kancelarijom za evropske integracije Vlade Crne Gore. Projekat finansira Evropska unija.

Cilj izrade Studije

Boka Kotorska, zaliv je poput nordijskog fjorda na obali južnog Jadrana, već to ga čini posebnim. Na obalama zaliva u kojem more na tako čudan način zalazi duboko u kopno, vjekovima su ljudi gradili u harmoniji sa prirodnim datostima stvarajući sklad kojem su se divili mnogi ne samo neznani putnici prolaznici nego i znani umjetnici – poete, pisci, slikari koji su opčinjeni dramatičnom ljepotom Boke stvorili vrijedna umjetnička djela. Sva ljepota Boke, ona prirodna i ona koju su stvorili Bokelji kroz stoljeća svoga bivstvovanja na tom zaklonitom prostoru, dobili su i zvaničnu potvrdu svoje izuzetne univerzalne vrijednosti kada je unutrašnji dio zaliva, Kotorsko-risanski zaliv, 1979. godine upisan na Listu svjetske baštine UNESCO-a i tako postao dio baštine cijeloga čovječanstva pod zvaničnim imenom **Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora**.

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora kao dio baštine cijelog čovječanstva, predmet je ponosa na tu činjenicu i ljepotu koja joj je uzrok. Istovremeno, ta dramatična ljepota i duga bogata istorija vremenom postaju predmet eksploatacije do mjere koja je polako uništava. Upis na Listu svjetske baštine nažalost nije donio i odgovarajuću brigu i adekvatan odnos prema vrijednoj baštini cijeloga čovječanstva. U početku dobrodošao i podnošljiv, a kasnije prevelik interes za gradnju izaziva sve veću zabrinutost za sudbinu odnosno za gubitak atributa izvanredne univerzalne vrijednosti. Pogrešni potezi u prostoru su isprva bili ekscesi, u novije vrijeme ih je previše da bi ih zvali ekscesima. Eksploatacija svih vrijednosti Područja zbog kojih je uvršten na Listu svjetske baštine, dovele su u pitanje sam opstanak na toj Listi. Danas je Područje na crvenoj liniji opstanka na Listi i još nije premješteno na Listu svjetske baštine u opasnosti ili još gore – izbrisano, više zahvaljujući verbalnoj vještini nadležnih u Crnoj Gori u pisanju izvještaja o stanju u Području nego njihovom činjenju da se to ne desi.

Prijetnja brisanja sa Liste svjetske baštine povod je za brojne diskusije, medijske napise i rasprave je li stanje zbilja tako alarmantno ili se pretjeruje u strogim ocjenama. Ono što se može uočiti u svim tim raspravama je nerijetko nepoznavanje samog Područja koje svi unisono nazivaju jedinstvenim, nepoznavanje njegovih vrijednosti, nepoznavanje sistema zaštite, problema planiranja i problema upravljanja.

Cilj ove studije je da se na jednom mjestu ponovo predstavi izuzetna univerzalna vrijednost Područja Kotora, mehanizmi zaštite i upravljanja i uzroci, kao i prijetnje i rizici (alarmantnog) stanja koje ga može staviti na listu svjetske baštine u opasnosti i/ili dovesti do konačnog brisanja sa Liste svjetske baštine.

Studija je namijenjena prije svega domaćoj javnosti, institucijama, stručnjacima, ali i drugoj zainteresovanoj javnosti kako bi im se pružile sve relevantne informacije o nedostacima postojećeg sistema i postaklo ih na promjene u cilju poboljšanja.

Briga o baštini počiva na **tri stuba: zaštititi, planiranju i upravljanju** (ne nužno tim redoslijedom jer sva tri mogu biti prva), a kada je u pitanju Područje, današnje stanje govori nam da su sva tri stuba zakazala.

2. Svjetska baština – koncept i značaj

„Baština je naše nasljeđe iz prošlosti, ono sa čime živimo sada, i što prenosimo budućim generacijama. Naša kulturna i prirodna baština je nezamjenjiv izvor života i inspiracije. Ona je naš kamen temeljac, naše uporište, naš identitet. Ono što koncept Svjetske baštine čini izuzetnim je njegova univerzalna primjena. Područja Svjetske baštine pripadaju svim narodima svijeta, bez obzira na kojoj teritoriji se nalaze.“¹

Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (**UNESCO**) usvojila je 1972. godine **Konvenciju o zaštiti Svjetske kulturne i prirodne baštine**. Cilj ove Konvencije je da se podstakne „**identifikacija, zaštita, konzervacija, prezentacija i prenošenje budućim generacijama kulturne i prirodne baštine**“ za koju se smatra da ima „**izuzetnu univerzalnu vrijednost**“ za čovječanstvo.

Države potpisnice su države koje su prihvatile Konvenciju o svjetskoj baštini, čime su se obavezale na zaštitu dobara identifikovanih kao Svjetska baština na svojoj teritoriji, u svrhu zaštite zajedničke baštine čovječanstva. Do 2020. godine Konvenciju su potpisale 193 države, među kojima je i Crna Gora.

Na **Listu svjetske baštine**, koja je uspostavljena na osnovu Konvencije, upisuju se **prirodna, kulturna i mješovita dobra** koja imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost. Početkom 2022. godine na Listi se nalazi ukupno 1154 dobro Svjetske baštine. Ovaj status čini ih zajedničkom baštinom za čije očuvanje je odgovoran svako od nas.

„Dobra upisana na Listu svjetske baštine odabrana su na osnovu njihove vrijednosti kao najbolji mogući primjeri kulturne i prirodne baštine. Lista svjetske baštine odražava bogatstvo i raznolikost kulturne i prirodne baštine na zemlji.“

Upis na Listu svjetske baštine ostvaruje se nominacijom koju podnosi država članica/ potpisnica Konvencije. Da bi bilo upisano na Listu, dobro mora posjedovati **izuzetnu univerzalnu vrijednost** (Outstanding Universal Value – OUV), i ispunjavati:

- **jedan ili više kriterijuma Svjetske baštine**
- **uslove integriteta i autentičnosti**
- **zahtjev zaštite i upravljanja**



Ilustracija 1: Tri stuba izuzetne univerzalne vrijednosti. Izvor: Priručnik za svjetsku baštinu – Upravljanje svjetskom kulturnom baštinom, UNESCO, ICCROM, ICOMOS i IUCN, 2013.

1 World Heritage Information Kit (2008), UNESCO Centar za svjetsku baštinu (World Heritage Centre)

Dakle, svako dobro Svjetske baštine mora imati odgovarajući sistem zaštite i upravljanja da bi bilo upisano na Listu svjetske baštine. **Zaštita i upravljanje dobrima Svjetske baštine treba da osigura održavanje ili unapređenje, tokom vremena, njihove izuzetne univerzalne vrijednosti**, uključujući uslove **integriteta i/ili autentičnosti** koji su postojali u vrijeme upisa.

Za kulturna dobra koja obuhvataju veće prostorne cjeline, kao što su kulturno-istorijska područja ili kulturni pejzaži, sem zaštite i upravljanja, za očuvanje je veoma značajno i **prostorno i urbanističko planiranje**.

Za sprovođenje Konvencije o svjetskoj baštini odgovoran je **Komiteo za svjetsku baštinu**. On se sastoji od predstavnika/ca 21 države potpisnice Konvencije, koje je izabrala Generalna skupština sastavljena od predstavnika/ca svih država potpisnica Konvencije o svjetskoj baštini. Komiteo za svjetsku baštinu na zasjedanjima, jednom godišnje, donosi **odluke za dobra koja se nalaze na Listi svjetske baštine**. Komiteo za svjetsku baštinu između ostalog daje konačnu riječ o tome da li će neko dobro biti **upisano** na Listu svjetske baštine. Izuzetna univerzalna vrijednost dobra se definiše u trenutku upisa na Listu, a od 2007. ona je utvrđena **Izjavom o izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti (OUV)**. OUV dakle definiše stav u trenutku upisa i o njemu se ne pregovara. To znači da se OUV mora očuvati kroz zaštitu upravo onih atributa koji je čine izuzetnom i univerzalnom. Komiteo za svjetsku baštinu odlučuje i o upisu ili brisanju dobara sa **Liste svjetske baštine u opasnosti**.

„Kada nekom dobru upisanom na Listu svjetske baštine **prijeti ozbiljna i konkretna opasnost**, Komiteo razmatra njegovo stavljanje na **Listu svjetske baštine u opasnosti**. Kada se **uništi izuzetna univerzalna vrijednost dobra koja je bila razlog za njegov upis na Listu svjetske baštine**, Komiteo razmatra **brisanje** tog dobra sa Liste svjetske baštine.“²

Komiteo može upisati dobro na Listu svjetske baštine u opasnosti, ako se dobro suočava sa konkretnom i potvrđenom neposrednom opasnošću ili se suočava sa **prijetnjama koje mogu imati pogubne uticaje po njegove inherentne karakteristike**. Takve prijetnje su, na primjer: izmjena pravnog statusa dobra kojom se smanjuje stepen njegove zaštite; nepostojanje politike konzervacije; prijeteći efekti regionalnih planskih projekata; prijeteći efekti urbanističkog planiranja.

Dobra na Listi svjetske baštine iz Crne Gore

Danas se na Listi svjetske baštine UNESCO-a iz Crne Gore nalaze četiri dobra, tri kulturna i jedno prirodno, od čega su dva dio transnacionalnih, serijskih dobara. Na Listi se nalaze sljedeća dobra:

- **Priodno i kulturno-istorijsko područje Kotora**, kao kulturno dobro, od 1979. godine
- **Nacionalni park Durmitor**, kao prirodno dobro, od 1980. godine
- **Tri nekropole stećaka (Grčko groblje i Bare Žugića, Novakovići, Žabljak i Grčko groblje, Šćepan Polje, Plužine)**, dio transnacionalnog serijskog kulturnog dobra Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske i Srbije: **Stećci srednjovjekovni nadgrobnih spomenici**, od 2016. godine
- **Kotorska tvrđava**, dio transnacionalnog serijskog kulturnog dobra Crne Gore, Hrvatske i Italije: **Venecijanski odbrambeni sistem između XVI i XVII vijeka „Stato da Terra” – zapadni „Stato da Mar”**, od 2017. godine

² Konvencija o svjetskoj baštini, član 9.

3. Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora (u daljem tekstu **Područje Kotora**) nalazi se na Listi svjetske baštine UNESCO-a, na kojoj su kulturna i prirodna dobra koja imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost za cijelo čovječanstvo.

Prirodno i kulturno istorijsko područje Kotora – osnovni podaci

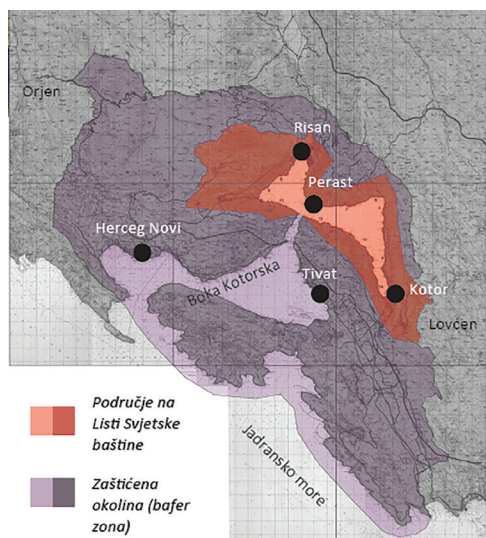
- Godina upisa: 1979.
- Kriterijumi: (i)(ii)(iii)(iv)
- Lista svjetske baštine u opasnosti: 1979–2003.
- Površina područja: 14,600 ha
- Površina zaštićene okoline: 36,491 ha
- Godina određivanja zaštićene okoline: 2011.

Područje Kotora upisano je na Listu svjetske baštine među prvih 60 lokaliteta, još 1979. godine. U vrijeme upisa Područja na Listu svjetske baštine, bilo je definisano šest **kriterijuma** od kojih je dobro moralo ispuniti barem jedno da bi bilo prihvaćeno kao dio Svjetske baštine³. Područje Kotora je ispunjavalo četiri kriterijuma na osnovu kojih je postalo dobro od značaja za čovječanstvo.

Područje Kotora prepoznato je kao Svjetska baština zbog **izuzetne univerzalne vrijednosti** koju posjeduje, a koja se ogleda u „kvalitetu njegove arhitekture u utvrđenim i otvorenim gradovima, naseljima, palatama i manastirskim kompleksima, te njihovoj harmoničnoj integraciji sa kultivisanim terasastim predjelom na obodima visokih stjenovitih planina”⁴.



Ilustracija 2: Položaj Boke Kotorske



Ilustracija 3: Granice područja sa granicama zaštićene okoline (buffer zona)

3 Operativne smjernice za implementaciju Konvencije o svjetskoj baštini (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>

4 Retrospektivna izjava o izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti, 2014.

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora **obuhvata** unutrašnji, jugoistočni dio Bokokotorskog zaliva, koji čine dva međusobno povezana zaliva, Kotorski i Risanski, okruženi visokim i strmim planinskim stranama, unutrašnjim akvatorijem i gradovima i naseljima: Kotor, Dobrota, Orahovac, Perast, Risan, Strp, Lipci, Donji i Gornji Morinj, Kostanjica, Donji i Gornji Stoliv, Prčanj, Muo, Škaljari i Špiljari. U okviru zaštićenog područja se nalazi i napušteno selo Glogovac.

Takođe, Prirodnom i kulturno-istorijskom području Kotora pripada i **dio zaleđa zaliva**, tj. zone koje ga **povezuju sa zaštićenim prirodnim cjelinama** koje su u njegovoj neposrednoj blizini. U obuhvatu Područja se prema granici sa Nacionalnim parkom Lovćen nalazi selo Žanjev do, a prema granici sa Parkom prirode Orjen selo Ubli i Krivošijska sela (Poljice, dio Zvečave i Grabov do).⁵

Zaštićeno područje povezano je sa preostalim dijelom zaliva preko tjesnaca Verige. Zaštićeno područje obuhvata površinu od 14.600 ha.

Zaštićena okolina (bafer zona) Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora obuhvata cijeli Bokokotorski zaliv i njegovo zaleđe.

Zaštićena okolina Područja svjetske baštine Kotora određena je polazeći od činjenice da Boka Kotorska predstavlja nedjeljiv region, jedinstvenu cjelinu sa brojnim kohezionim faktorima: Bokokotorskim zalivom sa četiri povezana manja zaliva, kao geografskom odrednicom, njegovim zaleđem sličnih prirodnih karakteristika, zajedničkom istorijom, tradicijom i baštinom.⁶ Granice zaštićene okoline definisane su 2011. godine Menadžment planom Područja.

Izjava o izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti **(Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora)**⁷

Kratak opis

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora nalazi se u Bokokotorskom zalivu, na obali Jadrana. Upisano područje obuhvata najočuvaniji dio zaliva koji zahvata njegov unutrašnji jugoistočni dio. Upisano područje ima površinu od 12.000 ha i sastoji se od dva međupovezana zaliva opasana planinama koje se strmo izdižu od nivoa mora do blizu 1.500 metara nadmorske visine. To područje je povezano sa ostatkom Bokokotorskog zaliva putem uskog tjesnaca koji čini glavnu vizuelnu centralnu osu ovog područja.

Izuzetna univerzalna vrijednost kulturno-istorijskog područja Kotora ogleda se u kvalitetu njegove arhitekture u utvrđenim i otvorenim gradovima, naseljima, palatama i manastirskim kompleksima, te njihovoj harmoničnoj integraciji sa kultivisanim terasastim predjelom na obodima visokih kamenitih planina. Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora predstavlja jedinstveno svjedočanstvo o izuzetno važnoj ulozi koju je imao tokom vjekova u širenju mediteranske kulture na Balkanu.

Kriterijum (i): Položaj spomenika i gradova na obali Zaliva, harmonija koju čine sa prostorom, kao i što su dio gradova koji imaju veliki značaj, je ono što doprinosi i čini ih prihvatljivim za nominaciju izuzetne univerzalne vrijednosti.

Kriterijum (ii): Glavna spona Venecije sa južnim dijelom istočne obale Jadrana su aristokratski gradovi kapetana, pomoraca i trgovaca. Kotor, gradovi i naselja oko njega vjekovima su predstavljali centar značajnih kreativnih procesa u regionu. Njihova umjetnost, zlatarske i graditeljske škole ostavile su dubok trag i trajno su uticale na umjetnost područja jadranske obale.

5 Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a, EXPEDITIO, 2020.

6 Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, 2011.

7 Tekst Retrospektivne izjave o izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti, 2014.

Kriterijum (iii): Po uspješnoj harmonizaciji gradova i ambijenta zaliva, broju, kvalitetu i raznovrsnosti spomenika i kulturnog naslijeđa i po izuzetnoj autentičnosti i zaštiti, ovo područje se može smatrati jedinstvenim.

Kriterijum (iv): Kotor i Perast su primjeri jedinstvenog i očuvanog autentičnog urbanizma malih

gradova, prilagođenog okruženju i sa arhitekturom visokog kvaliteta.

Integritet

Područje zadržava ukupni integritet svog istorijskog izgleda vizura sa kopna i sa mora i svojih gradova i naselja karakterističnog urbanističkog planiranja koja su se razvijala duž obale zaliva, odvojeno zelenim i obrađenim površinama uokvirenim strmim kamenitim planinama i uskim pojasom urbanizovane obale povezane morem. Očuvana je mreža staza i puteva koji povezuju priobalna naselja jedna sa drugim i sa zaleđem, te obala sa pontama i mandračima, koji svjedoče o važnoj ulozi mora.

Međutim, uslovi integriteta su ugroženi razvojem i urbanizacijom izazvanim tekućim procesima transformacije društveno-ekonomske strukture ovog područja. Tekući razvoj, uključujući i nove turističke centre, puteve i objekte na samoj obali, prijeti da dovede do postepene, ali nepovratne transformacije obale, kao i do napuštanja tradicionalnih terasastih struktura.

Upravljanje područjem i definisanom zaštićenom okolinom područja biće presudni za očuvanje dobra i njegovog integriteta kao jedinstvenog kulturnog predjela i entiteta u geografskom, istorijskom i kulturnom smislu. Biće potrebno i sprovođenje regulatornih mjera za zaštićenu okolinu područja i razvoj integrisanog pristupa očuvanju, planiranju i upravljanju područjem kao jedinstvenom cjelinom.

Autentičnost

Iako su ozbiljno oštećeni u zemljotresu 1979. godine, glavni spomenici i istorijsko urbano područje pažljivo su restaurirani i ponovo izgrađeni pod okriljem UNESCO-a, te su zadržali svoju arhitektonsku, urbanu i istorijsku autentičnost.

Međutim, dovodi se u pitanje sposobnost cjelokupnog područja da odrazi ovu vrijednost usljed postepene erozije tradicionalnih praksi i načina života i harmonije između izgrađenih objekata, planiranja i predjela.

(Retrospektivna izjava o izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti, 2014)

Kulturni pejzaž – harmonična simbioza prirodnih fenomena i graditeljstva

Iako je Područje Kotora zaštićeno kao „**prirodno i kulturno-istorijsko područje**“, ono je upisano na Listu svjetske baštine po kriterijumima za **kulturna dobra**. Međutim, i **prirodne vrijednosti** Područja Kotora su svakako značajne, a zapravo ono što je još 1979. godine prepoznato kao jedan od osnovnih nosilaca **izuzetne univerzalne vrijednosti** ovog prostora jeste **harmonična simbioza prirodnih fenomena i graditeljstva** tj. ono što bismo danas nazvali **kulturni pejzaž**.

U vrijeme upisa Područja Kotora na Listu svjetske baštine, 1979. godine, Konvencija o zaštiti svjetske baštine nije prepoznavala kategoriju kulturnog pejzaža. Međutim, od 1992. godine Konvencija prepoznaje i štiti kulturne pejzaže, kao kulturna dobra koja predstavljaju „**kombinovana djela prirode i čovjeka**“. A upravo **harmonična simbioza prirodnih fenomena i graditeljstva** koja je već 1979. godine prepoznata kao izuzetna vrijednost Područja Kotora predstavlja **kulturni pejzaž**. Zbog toga je 2008. godine Komitet za svjetsku baštinu pozvao Crnu Goru da „**razmotri**

preimenovanje šire zone zaliva u kulturni pejzaž“. Međutim, do ovog još uvijek nije došlo, i najveći izazov zaštite izuzetne univerzalne vrijednosti Područja Kotora je upravo zaštita kulturnog pejzaža ovog kompleksnog područja.

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora je integralno dobro, naslijeđenih prirodnih i kulturnih vrijednosti, u kojem je raznovrsna i bogata kulturna baština prožeta sa prirodom i neodvojiva od nje. Zbog te karakteristike, odnosno prožimanja graditeljskih ostvarenja i prirode, cijelo zaštićeno područje posjeduje sve karakteristike kulturnog pejzaža, u kome su neraskidivo povezani istorija, kontinuitet kulturnih tradicija, društvene vrijednosti i težnje. Postignuti sklad između graditeljstva i prirodnog okruženja u zaštićenom području Kotora, nastao je kao rezultat duge tradicije u više ljudskih djelatnosti. Obrada zemlje na svim površinama pogodnim za gajenje raznih kultura, razvijena gradnja u kamenu, razvijeno pomorstvo, zanatstvo, umjetnost i razgranata trgovina, već po sebi su podrazumijevali visoki stepen društvene organizacije. Racionalnost, usavršavanje znanja i kreativnost su u takvom ambijentu nalazili pogodno tlo za stvaranje i razvoj tokom svih epoha prošlosti.⁸

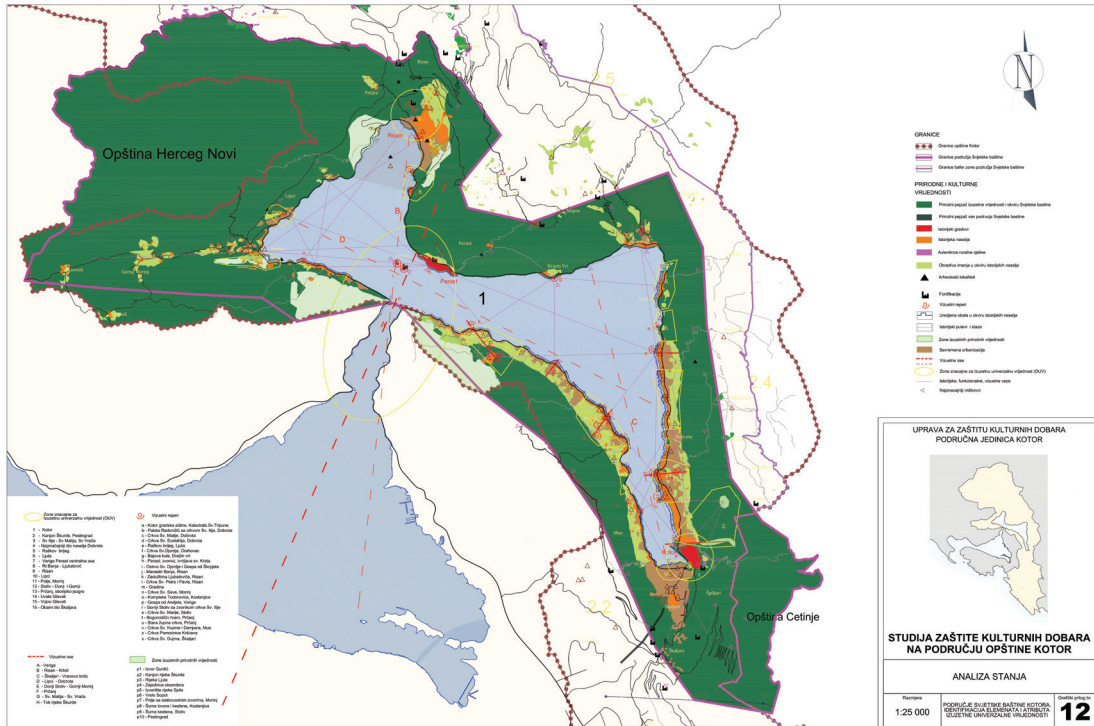
Neke od osnovnih karakteristika kulturnog pejzaža Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora su homogenost cjeline, isti graditeljski rječnik, zajednička kulturna istorija. Ova zajednička svojstva, oblikovala su karakter prostora i njegov identitet.

Posebno se izdvajaju sljedeće karakteristike kulturnog pejzaža Područja Kotora i njegove bafer zone:

- Integritet i kohezija **opšte strukture pejzaža** – četiri zaliva i njihova kulturna dobra predstavljaju integralnu cjelinu;
- **Vizuelna osa** “sjever-jug”, koja povezuje Perast preko Veriga sa arhipelagom Tivatskog zaliva i sa poluostrvom Luštica; ova osa ima ulogu integratora kulturnog pejzaža;
- **Vizuelni reperi pejzaža**: na primjer, ostrva naspram Perasta, zvonici crkava **duž obala zaliva** (poput Crkve Svetog Nikole u Perastu, Svetog Eustahija i Svetog Matije u Dobroti...) koji formiraju važne vizuelne perspektive;
- **Horizontalna struktura pejzaža** čiji oblik sačinjava smjenjivanje priobalnih naselja i istorijski gradovi sa zelenim zonama oko zaliva;
- **Vertikalni profil** pejzaža: strme padine koje imaju specifičnu vertikalnu strukturu;
- **Specifične zone pejzaža**: zona sa izvorima i mlinovima u Morinju, slane močvare i dr.⁹

⁸ Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, 2011.

⁹ Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, 2011.



Ilustracija 3: Identifikacija vrijednosti – elementa i atributa izuzetne univerzalne vrijednosti Područja Kotor, Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor, 2018.

4. Nivoi i mehanizmi zaštite Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora (Područje Kotora) uživa najveći stepen zaštite na **međunarodnom nivou** jer je prema Konvenciji o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine upisano na **Listu svjetske baštine** UNESCO-a 1979. godine (svi relevantni podaci vezano za Područje Kotora se nalaze na veb stranici UNESCO-ve Konvencije o svjetskoj baštini <http://whc.unesco.org/en/list/125>).

Značajno je navesti da se u okviru samog Područja Kotora nalazi još jedno dobro Svjetske baštine. To je **Kotorska tvrđava**, koja je 2017. godine upisana na Listu svjetske baštine kao dio transnacionalnog kulturnog dobra Crne Gore, Hrvatske i Italije: *Venecijanski odbrambeni sistem između XVI i XVII vijeka „Stato da Terra” – zapadni „Stato da Mar”* (<http://whc.unesco.org/en/list/1533>). Uz to, 2022. godine kulturna baština **Bokeljske mornarice Kotor** je upisana na još jednu značajnu UNESCO-vu listu, **Reprezentativnu listu nematerijalne kulturne baštine** (<https://ich.unesco.org/en/RL/cultural-heritage-of-boka-navy-kotor-a-festive-representation-of-a-memory-and-cultural-identity-01727>).

Nacionalni nivo zaštite – Područje Kotora zaštićeno je na nacionalnom nivou, na osnovu Zakona o zaštiti kulturnih dobara, kao kulturno dobro od najvećeg – međunarodnog značaja. Imajući u vidu da Područje Kotora obuhvata veliku površinu, cijelog Kotorsko-risanskog zaliva, u okviru njega se nalaze i brojna pojedinačna kulturna dobra, kako kulturno-istorijski objekti (brojne crkve, palate, ...) tako i kulturno-istorijske cjeline (gradovi Kotor i Perast, djelovi naselja, ...).

Lokalni i regionalni nivo – Područje Kotora u administrativnom smislu u najvećem dijelu pripada opštini Kotor. Međutim, manji djelovi zaštićenog Područja nalaze se i u okviru opština Herceg Novi, Cetinje i Tivat. Uz to, zaštićena okolina/bafer zona obuhvata sem Kotora i prostore opština Tivat i Herceg Novi.

Očuvanje izuzetne univerzalne vrijednosti dobara Svjetske baštine zasniva se na njihovoj adekvatnoj **zaštiti i upravljanju**. To je prepoznato kroz Konvenciju o zaštiti svjetske baštine. Međutim, za kulturna dobra koja obuhvataju veće prostorne cjeline, kao što su kulturno-istorijska područja ili kulturni pejzaži, sem zaštite i upravljanja za očuvanje je veoma značajno i **prostorno i urbanističko planiranje**.

Tako da adekvatna briga o baštini počiva na ta tri osnovna stuba: **zaštiti, planiranju i upravljanju**.

U nastavku su u tabelama predstavljeni okviri zaštite na nacionalnom i međunarodnom nivou, sa navedenim ključnim zakonima, institucijama i dokumentima.

ZAŠTITA NA NACIONALNOM NIVOU – Ključne oblasti	Zakonski okvir (ključni zakoni)	Institucionalni okvir (ključne institucije)	Ključna dokumenta
ZAŠTITA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zakon o zaštiti kulturnih dobara ▪ Zakon o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uprava za zaštitu kulturnih dobara Crne Gore – područna jedinica Kotor ▪ Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore – područno odjeljenje Kotor ▪ Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta 	<p>Studije zaštite kulturnih dobara</p> <p>Procjene uticaja na baštinu – HIA</p>
PLANIRANJE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zakoni o planiranju prostora i izgradnji objekata 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma ▪ Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje Opštine Kotor 	<p>Prostorni i urbanistički planovi</p>
UPRAVLJANJE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zakon o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Savjet za upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora ▪ Sekretarijat za zaštitu prirodne i kulturne baštine ▪ Opština Herceg Novi, Opština Tivat, Opština Cetinje ▪ Civilni sektor, građani/ke ... 	<p>Menadžment plan/ plan upravljanja</p>

U slučaju Područja Kotora, koje se nalazi na Listi svjetske baštine UNESCO-a, veoma je značajan međunarodni nivo zaštite.

MEĐUNARODNI NIVO ZAŠTITE	Formalni okvir	Ključne institucije	Ključna dokumenta
Područje na Listi svjetske baštine UNESCO-a	Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komitet za svjetsku baštinu ▪ Potpisnica Konvencije – država Crna Gora (Crnogorska nacionalna komisija za UNESCO, ...) 	<p>Odluke Komiteta za svjetsku baštinu</p>

5. Zaštita Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora

Zaštita Područja Kotora sprovodi se kroz mehanizme definisane zakonskim i institucionalnim okvirom na nacionalnom nivou, ali i kroz primjenu Konvencije o zaštiti svjetske baštine na međunarodnom nivou.

5.1 Zakonski i institucionalni okvir

Zaštita Područja Kotora uređuje se i osigurava primjenom više zakona. Primjenom ovih zakona se indirektno može uticati na očuvanje atributa izuzetne univerzalne vrijednosti Područja, a najvažniji među ovim zakonima su oni koji su direktno usmjereni na zaštitu kulturnih dobara i posebno na Područje Kotora.

Zakon o zaštiti kulturnih dobara donijet 2010. godine (izmjene i dopune 2011, 2017, 2019) je zamijenio prethodni Zakon o zaštiti spomenika kulture iz 1977. i 1991. godine.

Prema Zakonu o zaštiti kulturnih dobara, **kulturna dobra su valorizovani dio kulturne baštine**, registrovana i zaštićena u skladu sa Zakonom. „Kulturno dobro je svako nepokretno, pokretno i nematerijalno dobro za koje je utvrđeno da je od trajnog istorijskog, umjetničkog, naučnog, arheološkog, arhitektonskog, antropološkog, tehničkog ili drugog društvenog značaja.“

Ovim Zakonom se uređuju vrste i kategorije kulturnih dobara, načini uspostavljanja zaštite, režim i mjere zaštite, prava i obaveze vlasnika i držalaca kulturnih dobara i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara.

Zakon predviđa da se planskim dokumentima obezbjeđuje zaštita kulturnog dobra, da planski dokument mora biti usklađen sa studijom zaštite i da Uprava za zaštitu kulturnih dobara daje ocjenu/mišljenje na planski dokument u odnosu na prethodno izrađenu studiju zaštite (član 89). Zakon propisuje i sadržaj studije zaštite, njenu izradu i donošenje (član 90).

Zakon o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora

Prvi zakon koji se odnosio samo na Područje Kotora i njegovu obnovu bio je **Zakon o obnovi spomeničkog područja Kotora** iz 1991. godine.

Zakon o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora donijet je 2013. godine. Ovim zakonom se uređuju zaštita, upravljanje i posebne mjere očuvanja Područja Kotora, koje je kao prirodno i kulturno dobro upisano na Listu svjetske baštine UNESCO-a. Zakonom se utvrđuje da je zaštita Područja Kotora od javnog interesa.

Zakonom se takođe utvrđuju i ciljevi zaštite Područja Kotora, koje se posebno štiti, radi:

- 1) *očuvanja izuzetne univerzalne vrijednosti, kao dijela svjetske prirodne i kulturne baštine;*
- 2) *trajnog očuvanja autentičnih prirodnih, istorijskih, urbanističko-arhitektonskih, ambijentalnih, umjetničkih, estetskih i pejzažnih vrijednosti;*
- 3) *obezbjeđivanja uslova za održivi razvoj i korišćenje;*
- 4) *prezentacije i stručne i naučne valorizacije.*

Integralna zaštita Područja Kotora, u skladu sa zakonom, uređuje se:

- 1) *Prostornim planom Crne Gore;*
- 2) *Planom generalne regulacije Crne Gore;*

- 3) Menadžment planom;
- 4) Urbanističkim projektom;
- 5) Studijom zaštite kulturnih dobara;
- 6) Studijom zaštite prirodnih dobara.

Zakonom se 2013. godine uvodi **Savjet za upravljanje** Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora.

Izmjenama i dopunama Zakona, 2018. godine se uvodi **obaveza – Procjena uticaja na baštinu (HIA – Heritage Impact Assessment)** za sve planske dokumente za prostor Područja, kao i pojedinačna procjena uticaja na baštinu za objekte za koje Uprava za zaštitu kulturnih dobara ocijeni da je potrebno.

Institucionalni okvir

Zaštita Područja Kotora je kompleksan proces u koji su direktno ili indirektno uključene brojne institucije, te od njihovih odluka zavisi stanje zaštićenog Područja.

Za zaštitu kulturne baštine u Crnoj Gori nadležno je primarno Ministarstvo kulture (koje je u decembru 2020. godine transformisano u Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta), koje ima Direktorat za kulturnu baštinu, i njegove institucije.

Za zaštitu Područja Kotora posebno su bile formirane sljedeće institucije:

1980 – nakon katastrofalnog zemljotresa iz aprila 1979. godine i upisa na Listu svjetske baštine osnovan je **Opštinski zavod za zaštitu spomenika kulture Kotor**. Ovaj Zavod je bio nadležan za spomenike kulture sa područja opštine Kotor, sa posebnim fokusom na zaštitu Područja Kotora kao Svjetske baštine. Opštinski zavod je predstavljao stjecište brojnih domaćih i inostranih stručnjaka kao i eksperata UNESCO okupljenih na poslovima sanacije područja Kotora od posljedica izazvanih zemljotresom¹⁰.

1992 – Opštinski zavod je prerastao u regionalnu instituciju sa sjedištem u Kotoru - **Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture**. U okviru njegovih nadležnosti su bile opštine: Kotor, Tivat i Herceg Novi, uključujući Područje Kotora. U okviru Regionalnog zavoda postojala je i specijalizovana operativa za sprovođenje konzervatorsko-restauratorskih radova na spomenicima kulture, koja je kasnije ukinuta.

2011 – Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture je, na osnovu Zakona o zaštiti kulturnih dobara iz 2010. godine, transformisan u dvije institucije:

- **Uprava za zaštitu kulturnih dobara Crne Gore, sa sjedištem na Cetinju, i područna jedinica u Kotoru**
- **Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore, takođe sa sjedištem na Cetinju, i područno odjeljenje Kotor**

Uprava za zaštitu kulturnih dobara Crne Gore – nadležnost su joj upravni i sa njima povezani stručni poslovi:

- istraživanje, dokumentovanje i evidentiranje kulturnih dobara
- utvrđivanje kulturne vrijednosti, statusa *kulturno dobro* i uspostavljanje zaštite
- uspostavljanje i vođenje Registra
- izdavanje konzervatorskih uslova

¹⁰ Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor, 2015-2018

- davanje saglasnosti na projektna rješenja¹¹

Uprava za zaštitu kulturnih dobara je najvažnija institucija u sistemu zaštite i upravljanja zaštićenim Područjem i kulturnim dobrima generalno.

Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore – nadležnost su poslovi konzervatorske djelatnosti:

- konzervatorska istraživanja
- izrada konzervatorskih projekata
- izrada studija zaštite
- sprovođenje konzervatorskih mjera na kulturnim dobrima¹²

Uz navedene institucije, u Opštini Kotor postoji i **Sekretarijat za zaštitu prirodne i kulturne baštine**. Nadležnost i djelokrug rada Sekretarijata, između ostalog su:

- Koordinira i učestvuje u usaglašavanju kriterijuma i primjeni mjera, propisa i smjernica koje obezbjeđuju opstanak Kotora na Listi svjetske prirodne i kulturne baštine UNESCO-a;
- Učestvuje u izradi Menadžment plana upravljanja zaštićenim područjem Kotora;
- Obavlja administrativno-tehničke poslove za potrebe Savjeta za upravljanje zaštićenim područjem Kotora, a shodno odredbama Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno istorijskog područja Kotora;
- Usvaja Program zaštite i očuvanja područja Kotora.¹³

Savjet za upravljanje Područjem Kotora formira se radi koordinacije vršenja poslova zaštite, očuvanja i upravljanja, na osnovu Zakona o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora iz 2013. godine. Nadležnosti Savjeta su detaljno opisane u poglavlju o upravljanju Područjem Kotora.

Ključna dokumenta

Studija zaštite kulturnih dobara

Studije zaštite kulturne baštine su osnov za zaštitu vrijednosti kulturne baštine određenog područja, uključujući i njenu zaštitu u okviru prostorno planske dokumentacije. Zakonom o zaštiti spomenika kulture iz 1991. bilo je predviđeno da je *“u cilju očuvanja urbanističkog ili istorijskog karaktera ili ambijentalne cjeline starih gradova i naselja”* opština u obavezi da pri donošenju urbanističkih planova pribavi mišljenje Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture. Zakon o zaštiti kulturnih dobara iz 2010. godine uvodi, kao segment integralne zaštite, obavezu izrade Studije zaštite kulturnih dobara koja prethodi izradi planskog dokumenta. U Zakonu je navedeno da *„Planski dokument mora biti usklađen sa studijom zaštite kulturnih dobara i menadžment planom“* (član 89 i 90).

Studije zaštite kulturne baštine na prostoru Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora rađene su još od 80-tih godina XX vijeka. Odmah nakon katastrofalnog zemljotresa izrađena

¹¹ Elaborat o opravdanosti transformacije Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, Regionalnog zavoda za zaštitu spomenika kulture i Centra za arheološka istraživanja Crne Gore u Upravu za zaštitu kulturnih dobara i Javnu ustanovu Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore, Ministarstvo kulture, 2011

¹² Elaborat o opravdanosti transformacije Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, Regionalnog zavoda za zaštitu spomenika kulture i Centra za arheološka istraživanja Crne Gore u Upravu za zaštitu kulturnih dobara i Javnu ustanovu Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore, Ministarstvo kulture, 2011

¹³ www.kotor.me/me/sekretarijat-za-za%C5%A1titu-prirodne-i-kulturne-ba%C5%A1tine---nadle%C5%BEnosti/

je tokom 1979/1980 Studija zaštite spomenika kulture u Dobroti od strane stručnjaka iz Poljske. U okviru Opštinskog zavoda za zaštitu spomenika kulture 1981. godine usvojena je metodologija koja je predviđala izradu Studije zaštite graditeljskog naslijeđa Starog grada. Na osnovu studije urađen je Urbanistički projekat Starog grada Kotora. Autor studije je bio arh. Svetislav Vučenović koji je kasnije bio obrađivač i mnogih drugih studija. U periodu nakon toga Opštinski, tj. kasnije Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture Kotor, su izradili studije graditeljskog naslijeđa za mnoga naselja u okviru Područja Kotora: Prčanj (1990), Stoliv (1990), Risan (1982), Orahovac i Dražin Vrt (1992), Perast (2002, 2006), Morinj (2008) kao i studiju "Tretman nepokretnih kulturnih dobara u prostornom planu i GUP- u" (2009). Uz to Arhitektonski fakultet iz Podgorice je uradio Studiju zaštite graditeljskog naslijeđa Kostanjice (2008).¹⁴

Nakon svih ovih pojedinačnih studija, urađena je u **Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor**, kao najsveobuhvatnija i najznačajnija studija za zaštitu Područja Kotora kao Svjetske baštine. Ova studija, rađena je za potrebe izrade Prostorno urbanističkog plana (PUP) Kotora, izrađena je od strane Uprave za zaštitu kulturnih dobara- područne jedinice Kotor 2015. godine, a donijeta je i počela se primjenjivati od 2018. godine. Ova Studija je na sveobuhvatan način obradila stanje, prijetnje i rizike ali je dala i smjernice i mjere zaštite Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora. Posebno su značajni grafički prilozi Studije, u okviru kojih je prvi put urađena i mapa sa prostorno označenim atributima izuzetne univerzalne vrijednosti Područja Kotora, kao i mape na kojima su na osnovu tih vrijednosti prostorno definisane mjere zaštite.

Procjena uticaja na baštinu (Heritage Impact Assessment – HIA)

Procjena uticaja na baštinu (Heritage Impact Assessment – HIA) je proces koji se sprovodi za dobra koja se nalaze na Listi svjetske baštine UNESCO-a, kako bi se procijenio mogući negativan uticaj eventualnih zahvata, razvojnih projekata ili planova, na izuzetnu univerzalnu vrijednost područja. Procjena uticaja na baštinu se sprovodi u skladu sa Smjernicama koje je razvio ICOMOS 2009. godine.

Izrada HIA je uvedena u domaće zakonodavstvo Zakonom o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, 2018. „*Planska dokumenta moraju da budu usklađena sa Procjenom uticaja na baštinu, za cjelokupno Područje Kotora, kao i za njegove pojedine djelove. Procjenu uticaja donosi Vlada Crne Gore na period od pet godina*“ (čl. 18).

Takođe, posebnim aktom Uprave za zaštitu kulturnih dobara se mogu odrediti područja i lokaliteti u zahvatu Područja Kotora i njegove zaštićene okoline, za koje treba pokrenuti proceduru izrade **Pojedinačne procjene uticaja na baštinu**. „*Prijedlog Pojedinačne procjene izrađene od strane stručnog tima, u okviru Područja Kotora, Uprava po pravilu dostavlja Crnogorskoj nacionalnoj komisiji za UNESCO, radi pribavljanja mišljenja od strane UNESCO-a.*“ (čl. 18a Zakona o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora).

U okviru Područja Kotora rađeno je više pojedinačnih procjena uticaja na baštinu, koje su inicirali investitori različitih planiranih kompleksa. Sveobuhvatna procjena uticaja na baštinu za Područje Kotora prvi put je izrađena za PUP Kotora 2017. godine – **HIA Boka Kotorska, Procjena uticaja dosadašnjih i budućih zahvata unutar Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora**. Rađena je u skladu sa Smjernicama ICOMOS-a, a u odnosu na zahtjeve definisane od strane Komiteta za svjetsku baštinu. Ovaj dokument je veoma važan jer se stručna javnost u Crnoj Gori prvi put sreća sa praksom procjene uticaja na (svjetsku) baštinu. Međutim, njegov je učinak bio donekle i vrlo ograničen budući da je urađeno mnogo kompromisa koji su dali pogrešne rezultate procjene uticaja nekih zahvata. Pritisak da se uticaj pojedinih investicionih zahvata procijeni mnogo blaže nego što će one istinski

¹⁴ Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor, 2015-2018

biti, umanjio je smisao izrade HIA. Slično se dešava i sa nekim pojedinačnim procjenama za baštinu koje više služe da potvrde namjeru gradnje nego da procijene njen potencijalni uticaj, pa sama obaveza izrade HIA postaje kontraproduktivna.

5.2. Međunarodni nivo zaštite Svjetske baštine

Komitet za svjetsku baštinu (World Heritage Committee – WHC) je međunarodno tijelo koje djeluje u okviru UNESCO-a, odgovorno za sprovođenje Konvencije o svjetskoj baštini, kao krovno za zaštitu kulturnih i prirodnih dobara upisanih na Listu svjetske baštine. Iako međunarodno tijelo, njegov uticaj na zaštitu je značajan. Ovaj se uticaj ogleda u monitoringu stanja i njegovoj ocjeni, savjetodavnoj stručnoj pomoći i preporukama.

Komitet za svjetsku baštinu na zasjedanjima, jednom godišnje, donosi odluke za dobra koja se nalaze na Listi svjetske baštine. Odluke se donose na osnovu izvještaja koji podnosi država potpisnica, drugih izvještaja, kao i mišljenja UNESCO-vih savjetodavnih tijela. Prema članu 172 *Operativnih smjernica za primjenu Konvencije o svjetskoj baštini*, zemlja članica je pozvana da informiše Komitet o preduzimaju ili planiranju većih intervencija koje mogu uticati na izuzetnu univerzalnu vrijednost dobra. Informacije o stanju mogu uputiti i drugi akteri i one se upućuju Centru za svjetsku baštinu (whc.unesco.org). Država potpisnica bi trebalo da ispoštuje odluke Komiteta za svjetsku baštinu.

Komitet za svjetsku baštinu u svojim dokumentima/odlukama donesenim za Područje Kotora na nizu godišnjih zasjedanja od 2003. godine ukazuje na prekomjernu urbanizaciju i upozorava na opasnost od gubitka atributa izuzetne univerzalne vrjednosti Područja Kotora ukoliko se taj proces ne zaustavi.

Centar za svjetsku baštinu osnovan 1992. godine je kontakt tačka i koordinator pri UNESCO-u za sva pitanja vezana za Svjetsku baštinu. Obezbeđujući svakodnevno upravljanje Konvencijom, Centar organizuje godišnja zasjedanja Komiteta za svjetsku baštinu i njegovog biroa, savjetuje države potpisnice prilikom pripreme nominacija za lokalitete, organizuje međunarodnu pomoć iz Fonda za svjetsku baštinu na zahtjev, i koordinira izvještavanje o stanju dobara, kao i hitne mjere koje se preduzimaju kada je dobro ugroženo. Centar takođe organizuje tehničke seminare i radionice, ažurira Listu svjetske baštine i bazu podataka, izrađuje nastavne materijale u svrhu podizanja svijesti kod mladih o potrebi očuvanja baštine i obavještava javnost o pitanjima Svjetske baštine. Stručna **savjetodavna tijela** Komiteta za svjetsku baštinu su Međunarodna unija za zaštitu prirode (IUCN), Međunarodni savjet za spomenike i spomenička područja (ICOMOS) i Međunarodni centar za proučavanje očuvanja i restauracije kulturnih dobara (ICCROM).

Savjetodavne i reaktivne monitoring misije Centra za svjetsku baštinu UNESCO-a i ICOMOS-a koje su u više navrata slate u monitoring Područja Kotora (2003, 2008, 2013 i 2018. godine) su kroz svoje izvještaje pružile značajne analize stanja i preporuke za prevazilaženje problema, koje su bile polazište Komitetu za svjetsku baštinu kod donošenja odluka za Područje.

Crnogorska nacionalna komisija za saradnju sa UNESCO-om bi trebalo da bude veza institucija na nacionalnom nivou sa UNESCO-om, uključujući i segment koji je vezan za sprovođenje Konvencije o svjetskoj baštini.

5.3. Ključni problemi

Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora je specifično kulturno dobro, harmonična simbioza prirodnih fenomena i graditeljstva i kulturni pejzaž izuzetne univerzalne vrijednosti. Područje Kotora podrazumijeva prirodno i graditeljsko nasljeđe, kopno i more, ono je prostor znatne površine koje uz materijalne posjeduje i veoma važne nematerijalne vrijednosti. I sve te vrijednosti, kao dio Svjetske baštine, treba čuvati integralno. Međutim, ni četiri decenije od upisa Područja Kotora na Listu svjetske baštine nije dovoljno osviješćena ta kompleksnost njegovih vrijednosti, ne samo kod građana/ki nego i kod stručnih osoba i posebno kod političara koji, i jedni i drugi, imaju mogućnost da odlučuju o Području i obavezu da ga zaštite. Jedan od razloga trenutno zabrinjavajućeg stanja Područja Kotora i degradacije njegovih vrijednosti je činjenica, da ne postoji svijest da je cijeli kulturni pejzaž, koji obuhvata Kotorsko-Risanski dio zaliva, područje Svjetske baštine, i da je ono što bi trebalo sačuvati upravo taj harmoničan odnos između bogate i raznovrsne graditeljske baštine i jedinstvenog prirodnog okruženja.

Iako su ispunjeni formalni uslovi, postoji zakonodavni okvir i institucije, stanje Područja Kotora je zabrinjavajuće. Nedopustive transformacije kulturnog pejzaža koje su se desile pod velikim pritiskom prekomjerne urbanizacije, kao i devastacije i neadekvatna komercijalizacija kulturne baštine, predstavljaju ozbiljne prijetnje za atribute izuzetne univerzalne vrijednosti, koji su zapisani u Retrospektivnoj izjavi iz 2014. godine, pa se samim tim se u pitanje dovodi opstanak Područja na Listi svjetske baštine.

Jedan od osnovnih uzroka alarmantnog stanja na Području Kotora je **degradacija i trenutna nefunkcionalnost sistema zaštite kulturne baštine na Području**.

Zakonskim i institucionalnim promjenama koje su se desile 2010. godine potpuno je oslabljen sistem zaštite Područja Kotora. Institucija koja je bila formirana nakon upisa Područja na Listu svjetske baštine čije je sjedište bilo u Kotoru i čija je svrha bila rad na zaštiti Područja i njegove bafer zone (Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture Kotor), je transformisana i u toj transformaciji ostala bez nadležnosti i ovlašćenja, odnosno izgubila je samostalnost u radu.¹⁵

U Izvještaju o realizaciji menadžment plana za 2017. godinu koji je pripremio Savjet za upravljanje Područjem Kotora je navedeno: „*Kadrovski potencijali Regionalnog zavoda su u reorganizaciji znatno redukovani, posebno u dijelu zaštite graditeljskog nasljeđa, a ranijim ukidanjem Specijalizovane operative značano su umanjene mogućnosti za kvalitetni pristup izvođenju radova na kulturnim dobrima. Zapravo, zaokruženi procesi koje podrazumijeva metodologija očuvanja i zaštite kulturnih dobara, a koji su bili objedinjeni u Regionalnom zavodu, reorganizacijom su usitnjeni (fragmentovani) do mjere koja se ne može smatrati efikasnim sistemom.*“¹⁶

Jedan od značajnih problema je i **neadekvatan odnos sistema zaštite kulturne baštine i prostornog planiranja**, koji ne osigurava zaštitu kulturnog pejzaža Područja. Još je u Izvještaju UNESCO-ve Savjetodavne misije za Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora iz 2013. godine navedeno:

„*Nedostaci sistema zaštite i odsustvo efikasnih instrumenata upravljanja urbanizacijom u čuvanju izuzetne univerzalne vrijednosti su i dalje ozbiljan problem. Zaštićeno područje još uvijek nema pravni status kulturnog pejzaža. Nema detaljnih režima i propisa za izradu prostornih i urbanističkih planova; odluke organa zaštite nijesu obavezujuće; upravljačke strukture su slabe i nedovoljno koordinirane, bez jasne vizije razvoja. Zato je **sistem zaštite***“

¹⁵ Osvrt na trenutno stanje na prostoru Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, EXPEDITIO i Društvo prijatelja bokeške baštine, 2020

¹⁶ Izvještaj o realizaciji Menadžment plana za 2017. godinu, Savjet za upravljanje Područjem Kotora

*i dalje previše slab da bi mogao pozitivno uticati na proces urbanizacije, prostorne planove i saobraćajne mreže.*¹⁷

Kao jedna od **preporuka** u Izvještaju o realizaciji menadžment plana za 2017. godinu je navedeno:

„Neophodno je izvršiti stručnu analizu postojećeg zakonsko normativnog okvira i stanja zaštite nastalog nakon transformacije i preduzeti neophodne mjere kako bi se sprovelo jačanje institucionalne zaštite Područja Kotora sa sjedištem u Kotoru.”¹⁸



Transformacije kulturnog pejzaža: Dobrota 1914. i Dobrota 2020.

17 Izvještaj Savjetodavne misija za Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora, 2013

18 Izvještaj o realizaciji Menadžment plana za 2017. godinu, Savjet za upravljanje Područjem Kotora

6. Prostorno i urbanističko planiranje Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora

Planiranje prostora, prostorno i urbanističko, veoma je važan instrument njegove zaštite. Ali isto tako, ukoliko je loše, ono može omogućiti i biti uzrok njegove devastacije. Opština Kotor je nakon katastrofalnog zemljotresa 1979. godine, osamdesetih godina (1987) dobila prvi Prostorni plan opštine (PPO Kotor) koji je revidiran 1995. godine. U istom periodu, nakon katastrofalnog zemljotresa do 2003. postojali su detaljni urbanistički planovi DUP Dobrota, DUP Prčanj, DUP Stoliv, DUP Risan.

Ovi su planovi bili osnov za gradnju koja je poprimala sve veći obim koji je izazvao pažnju i zabrinutost WHC (Komitet za svjetsku baštinu) pa je 2003. godine WHC prvi put u svojim dokumentima saopštio svoju zabrinutost za prostor Područja zbog njegove prevelike urbanizacije ali i loše arhitekture. Te godine Područje je posjetila Savjetodavna misija WHC i u njenom Izvještaju je između ostalog navedeno:

19. Sve veći pritisak urbanizacije cijele obale Boke može se pokazati kao veći problem od obnove zgrada oštećenih u zemljotresu. Urbanizacija je u toku djelimično na nemetodičan način, stvarajući većinu štetnih efekata. U mnogim mjestima Risanskog i Kotorskog zaliva, stepen urbanizacije je dostigao granicu preko koje vrijednosti zbog kojih je lokalitet uvršten na Listu svjetske baštine mogu biti ozbiljno ugrožene.

20. Intenzivna urbanizacija često rezultira arhitekturom lošeg kvaliteta. To uključuje brutalne betonske zgrade iz sedamdesetih i osamdesetih, poput visoke zgrade Jugopetrola podignute prije 1979. godine uz istorijsko jezgro Kotora. Velika zgrada Hotela Fjord, izgrađenog poslije 1979. godine, takođe čini tužan kontrast s gradskim istorijskom jezgrom. Trenutno raste broj novih betonskih zgrada ili pansiona i porodičnih vila. Neke od njih se mogu direktno opisati kao arhitektonski kič. Srećom, nove građevine generalno još nisu postigle – ni po količini ni po prosječnosti – takav nivo propadanja pejzaža kakav se može vidjeti na drugim mjestima Mediterana. Taj proces, međutim, počinje biti neizbježan i u Boki Kotorskoj. Brojne zgrade izgrađene bez saglasnosti ili neusklađene s građevinskim dozvolama su prilično uznemiravajuće.” (Izveštaj zajedničke UNESCO-ICOMOS misije (mart - april 2003.) WHC-03/27.COM/INF.7B)

Nakon 2003, Zajednička reaktivna monitoring misija Centra za svjetsku baštinu UNESCO-a/ ICOMOS-a za dobro svjetske baštine, posjetila je Područje 2008, 2013. i 2018. godine. Njihovi su izvještaji sveobuhvatni, dobronamjerno kritični ali savjetodavni. Ilustrativno se navodi opservacija UNESCO-ve Savjetodavne misije iz 2013. godine koja je potvrdila da je proces snažne urbanizacije nažalost i dalje u toku, a da je veza između politike uređenja prostora i politike zaštite slaba, i da prostorni i urbanistički planovi u određenoj mjeri tolerišu i podstiču tu urbanizaciju i ne usvajaju dovoljno zahtjeve zaštite izuzetne univerzalne vrijednosti Područja i odlike kulturnog pejzaža. Savjetodavna misija je istakla sljedeće:

„Odsustvo integralne zaštite područja svjetske baštine je posebno zabrinjavajuće. To znači da se za sada ne mogu štititi globalne karakteristike kulturnog pejzaža u zaštićenom području i tampon zoni. Zaštićena su samo pojedinačna dobra, cjeline i istorijski centri područja ali teritorija koja se nalazi između njih ostaje bez zaštite i izložena je urbanizaciji. O tome svjedoči važeća praksa (npr. planirana izgradnja na zonama od vrijednosti poput Morinja, zelenih pojaseva između naselja u zoni Muo – Prčan-Stoliv, ili srednjevjekovnom terenu Glavati kao i već postojeći objekti u priobalnoj zoni Tivatskog i HercegNovskog zaliva itd).“ Savjetodavna misija je u preporukama između ostalog istakla sljedeće: „ ...preporučuje da

se **obustave projekti gradnje u vrijednim zonama zaštićenog područja u Morinju, Kostanjici i Glavatima. ... Svi građevinski radovi predviđeni u skorijoj budućnosti u zalivu moraju biti revidirani na osnovu statusa zaštićenog područja kao kulturnog pejzaža i njegovog režima zaštite.**“ (Savjetodavna misija za prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora, 25–31. mart 2013)

Posebno je sveobuhvatan i vrlo precizan bio izvještaj posljedne Misije iz 2018. godine koji nije dao samo generalne ocjene nego je taksativno naveo pojedinačna sporna pitanja i mjesta koja predstavljaju prijetnju po očuvanje atributa izvanredne univerzalne vrijednosti, dao preporuke za prevazilaženje problema i definisao nosioce aktivnosti.

WHC je na svojim redovnim godišnjim zasjedanjima takođe upozoravao na alarmantno stanje koje je uzrokovala prekomjerna gradnja u Području i zahtijevao da se ona stavi pod kontrolu.

Istovremeno, država članica – Crna Gora u svojim izvještajima WHC-u u načelu redovno prihvata njihove sugestije i odašilje poruke o namjerama da se stanje poboljša kroz izradu PUP Kotora, kroz izradu HIA, kroz izradu Studije zaštite kulturnih dobara. Ljubazno prihvatanje svih misija prilikom njihovih dolazaka kao i njihovih izvještaja na jednoj strani, i obećanja i “frizirana” izvještavanja sa uljepšanim stanjem na drugoj, ilustruju neiskren odnos ne samo prema UNESCO WHC-u nego, u suštini, prema očuvanju vrijednosti Područja. Neiskren pristup je zapravo glavni uzrok stanja koje je dovelo Područje na ivicu opstanka ili čak brisanja sa Liste svjetske baštine.

Važeći planski dokumenti	Planski dokumenti čija je izrada u toku
I ZAŠTIĆENO PODRUČJE	
DUP Kostanjica (2009)	GUP Muo (2007-..)
DUP Morinj (2009)	DUP Prčanj (2008 -...) 95 ha
UPN Strp-Lipci (1991)	LSL Glavati-Prčanj (2008-..)
DUP Risan (2011)	DUP Morinj – Izmene i dopune 2014
UP Perast (2012)	
DUP Orahovac i Dražin Vrt (2012)	
DUP Dobrota, Izmjene i dopune (2013)	
UP Stari grad (1984)	
DUP Škaljari (2008)	
DUP Muo (1992)	
DUP Prčanj (1994)	
DUP Stoliv (2010)	
LSL Vrmac(2009)	
II PROSTOR IZVAN ZAŠTIĆENOG PODRUČJA	
DUP Kavač (2009)	DUP Nerin, Donji Grbalj, 2014
DUP Platamuni-Trsteno (2014)	
LSL Grbalj1 (2010)	
LSL Grbalj (2010)	
DUP Bigova (2011)	
LSL Vranovići-Pobrđe (2009)	
DUP Industrijske zone (1980)	
DUP Lastve grbaljske (2005)	
DUP Radanovići (2012)	
PPPNMD (2007)	
Obala u Zalivu, Zaštićeno područjire	
DSL Sektor 15: sv Matija-ušće Škurde	DSL Sektor 16: Stari grad-Škaljari-Peluzica izmjene
DSL Sektor 16: Stari grad-Škaljari-Peluzica	DSL Sektor 10: Spila-Risan-rt Banja
Obala otvorenog mora, Buffer zona	
DSL Sektor 38: Bigova, LSL Trašte	

Pregled važećih planskih dokumenata u vrijeme izrade Studije zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor 2015. godine

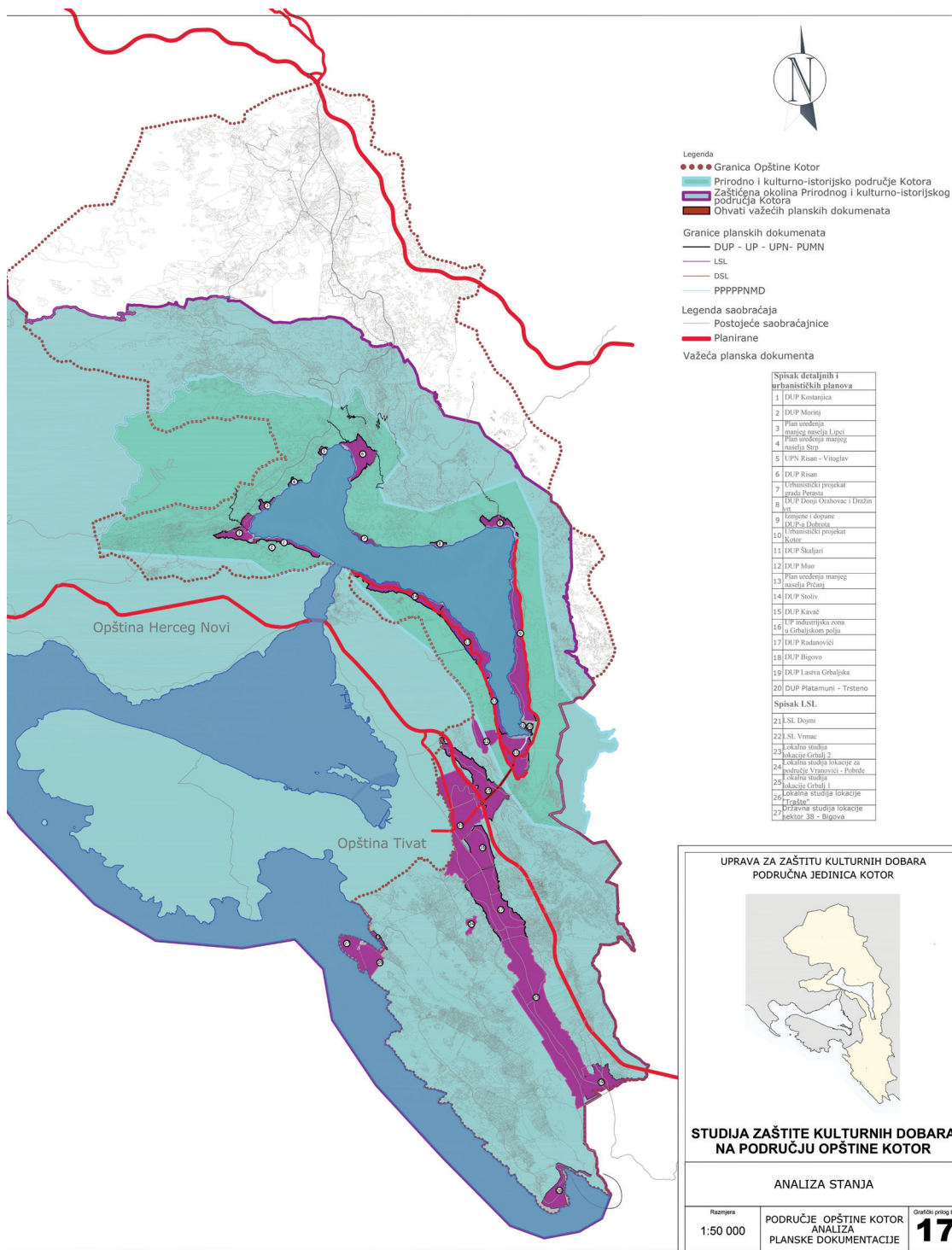
Jedno vrijeme se prekomjerna gradnja u javnosti predstavljala kao nelegalna. Međutim, izgradnja se u najvećoj mjeri odvijala na osnovu planskih dokumenata.

U vrijeme izrade Studije zaštite kulturnih dobara za potrebe izrade PUP Kotora (2013–2015), rađena je analiza planske dokumentacije Područja i tada je utvrđeno da su zaštićeno Područje Kotora pokrivala tri državna plana: PPR, PPPNMD i dvije državne studije lokacije i 14 lokalnih planova (11 DUP + 2 UP) a u izradi su bila 4 DUPa i 2 DSL.

Analizom detaljnih urbanističkih planova uočeno je da im je zajedničko:

- Izrada planskih dokumenata traje godinama a stanje na terenu se istovremeno mijenja;
- Planski dokumenti se ne izrađuju u saradnji sa Upravom za zaštitu kulturnih dobara i mogu se usvajati bez njene saglasnosti;
- Uprava nije ravnopravni partner planerima, ona daje mišljenje na određene faze izrade plana
- Obuhvat planova je nepotrebno prevelik a tokom izrade planova se nerijetko povećava, što otvara veliki prostor za gradnju
- Namjena prostora je uglavnom stanovanje iako statistički podaci kažu da na teritoriji Kotora ima više stanova nego domaćinstava
- U planskim dokumentima se pojam *kulturno dobro* primjenjuje u pravilu na pojedinačne objekte, a ne na cjelokupni prostor, pejzaž, koji je dio Svjetske prirodne i kulturne baštine
- Kada se pojedinačni objekti u planu registruju kao kulturno dobro, planska zaštita se odnosi samo na objekat ali ne i na njegovu okolinu
- Urbanističko-tehnički uslovi odnosno parametri gradnje za postojeće objekte pa i one koji imaju odlike ili već jesu kulturna dobra, isti su kao i za neizgrađene parcele;
- Volumen novih objekata je u pravilu veći u odnosu na okruženje pa se vizuelno gube vrijedni objekti, palate i stambeni objekti koji su sastavni dio univerzalne vrijednosti Područja;
- Arhitektura objekata je detaljima, bojom i materijalizacijom neujednačena i ne odražava duh podneblja;
- Objekti se ne projektuju u odnosu na topografske karakteristike lokacije/terena¹⁹

¹⁹ Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor, 2018.



Ilustracija 5: Iz Studije zaštite kulturnih dobara za PUP Kotora – pokrivenost detaljnim urbanističkim planovima

6.1. Zakonski i institucionalni okvir i planovi

Planiranje prostora zaštićenom Području svjetske baštine, odvijalo uz implementaciju nekoliko **zakona**:

- Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata (2000, 2005, 2008)
- Zakon o zaštiti kulturnih dobara
- Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog Područja Kotora
- Zakon o morskom dobru
- Program Privremenih objekata u zoni morskog dobra

Zakoni i planovi

Zakon o planiranju prostora (2000, 2005, 2008)

Do 2017. godine, planiranje prostora se odvijalo na dva nivoa: državnom i lokalnom. Posljedni Zakon prije i danas aktuelnog iz 2017. godine bio je *Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata*. Donesen je 2008. i predviđao je četiri vrste državnih planskih dokumenata i pet vrsta lokalnih planskih dokumenata:

Državni planovi:

- Prostorni plan Crne Gore
- Prostorni plan posebne namjene
- Detaljni prostorni plan
- Državna studija lokacije

Donošenje **PPCG** je obavezno, to je ključni strateški dokument države.

Prostorni plan posebne namjene se i donosi za teritoriju ili djelove teritorije jedne ili više lokalnih samouprava sa zajedničkim prirodnim, regionalnim ili drugim obilježjima koji su od posebnog značaja za Crnu Goru i koji zahtijevaju poseban režim uređenja i korišćenja. Zaštićeno Područje je u obuhvatu Prostornog plana područja posebne namjene za morsko dobro.

Detaljni prostorni plan nije izrađivan za zaštićeno Područje.

Državna studija lokacije se izrađivala za pojedine sektore u području morskog dobra, u Području su donesene tri DSL.

Lokalni planovi

- PPO/PUP (Prostorni plan opštine/Prostorno-urbanistički plan)
- DUP (Detaljni urbanistički plan)
- UP (Urbanistički projekat)
- Lokalna studija lokacije

PPO/PUP su dugoročni razvojni planovi kojima se „određuju ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave“, izrađuju se i donose za ukupnu teritoriju lokalne samouprave.

Detaljni urbanistički plan obavezno se donosi za sva naselja ili djelove naselja za koja je to

određeno prostorno-urbanističkim planom lokalne samouprave i njima su se određivali uslovi za izgradnju objekata u naseljima, izgradnja se vršila na osnovu detaljnih urbanističkih planova odnosno urbanističkih projekata ili lokalnih studija lokacije.

Za zaštićeno Područje su rađene sve vrste lokalnih planskih dokumenata.

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, 2017.

Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata donesen 2017. godine je radikalno promijenio sistem planiranja u Crnoj Gori. Ovim zakonom se predviđa izrada samo dvije vrste planskih dokumenata:

Prostorni plan Crne Gore

Plan generalne regulacije

Oba predviđena plana su **državni planski dokumenti** koje donosi Vlada. Planovi odnosno planiranje na lokalnom nivou više nije predviđeno zakonom.

Plan generalne regulacije je po karakteru regionalni planski dokument koji se izrađuje za tri regiona i nacionalne parkove. Za zaštićeno Područje na Listi svjetske baštine UNESCO-a i njegovu bafer zonu Zakon predviđa posebni plan generalne regulacije kojim bi bili stavljeni van snage svi do tada važeći planovi.

Danas (2022) pet godina nakon donošenja Zakona 2017. godine ni PPCG ni planovi generalne regulacije nijesu doneseni. Istovremeno, u primjeni su planski dokumenti doneseni na osnovu prethodnog Zakona o planiranju prostora iz 2008. godine što omogućavaju neke prelazne odredbe aktuelnog zakona.

Zakon o morskome dobru, 1992.

Na osnovu Zakona o morskome dobru posebna Komisija, formirana odlukom Vlade RCG, utvrdila je graničnu liniju morskog dobra na kopnu. Širina morskog dobra je neujednačena, negdje je minimum koji zakon predviđa a mjestimično je i više stotina metara. Pokazalo se da je neujednačena širina morskog dobra usmjerena na njegovu eksploataciju kroz investicije pa su se u toj zoni našle neke od najznačajnijih realizovanih ili planiranih državnih investicija kao što su Porto Montenegro, Aerodrom Tivat, Velika plaža u Ulcinju... U zaštićenom Području takve lokacije su hotel Teuta u Risnu, prostor između dvije rijeke na Tabačini, hotel Fjord i Jugooceanija.

Područjem morskog dobra upravlja Vlada Crne Gore preko JP Morsko dobro.

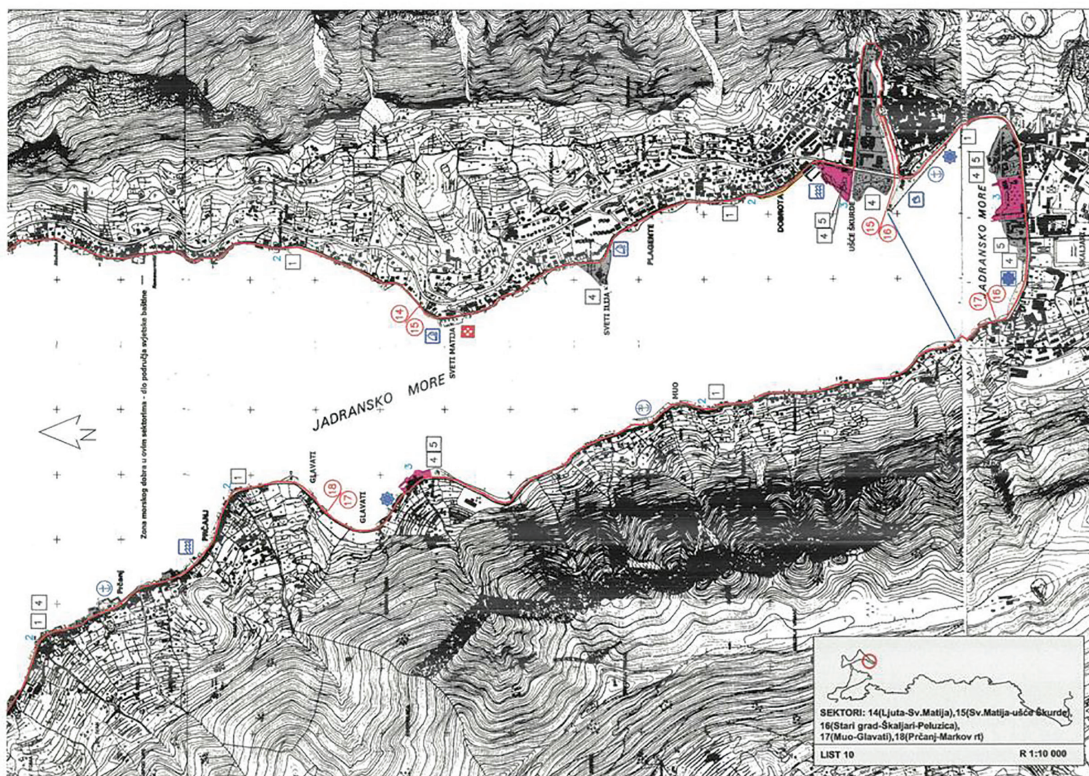
Prostor morskog dobra uređuje se državnim planskim dokumentom – prostornim planom posebne namjene (plan regionalnog karaktera) i državnim studijama lokacije za pojedine sektore.

Prostorni plan područja posebne namjene za morsko dobro prvi put je donesen 2007. godine

Ovaj državni planski dokument po karakteru je regionalni budući da obrađuje prostor morskoga dobra koji se pruža kroz šest opština na obali. Morsko dobro obuhvata cijelu dužinu obala, cca 310 km. Površinu kopna cca 58 km² neujednačene širine. Prostor je izdijeljen na 68 sektora koji se planiraju kroz DSL.

U okviru PPPNMD, obala zaštićenog **Područja** je podijeljena u 12 sektora (sektor 8 – sektor 19), a DSL su izrađene 2010. godine za Sektor 15 (Sv Matija – ušće Škurde), 2011. godine za Sektor 16 (Stari Grad – Peluzica – Škaljari) i 2016. za Sektor 10 (Spila-Risan – rt Banja).

Sve poslove na izradi, donošenju i sprovođenju državnih studija lokacije vrši resorno Ministarstvo (tada Ministarstvo održivog razvoja i turizma), a uticaj lokalne samouprave na planska rješenja je simboličan.



Ilustracija 5: Izvod iz Prostorni plan područja posebne namjene za morskog dobra, 2007

Prostorni plan za obalno područje Crne Gore do 2030. godine, 2018.

Ovaj planski dokument donesen 2018. godine obuhvata ukupnu teritoriju šest primorskih opština i zamijenio je prethodni PPPNMD iz 2007. koji je obuhvatao samo područje morskog dobra. Međutim, državne studije lokacije donesene na osnovu prethodnoga plana su i dalje u primjeni.

Program privremenih objekata u zoni morskog dobra

Program privremenih objekata u zoni morskog dobra donosi Ministarstvo čiji je resor planiranje i uređenje prostora (danas je to Ministarstvo ekologije i uređenja prostora). U početku se Plan donosio na godišnjem nivou, sada se donosi za period od 5 godina. Nadležnost odobravanja privremenih objekata je takođe u domenu Ministarstva uz prethodno pribavljeno mišljenje jedinice lokalne samouprave te Uprave nadležne za zaštitu kulturnih dobara i zaštitu životne sredine. Problem privremenih objekata u zoni morskog dobra je uvijek bio prisutan, budući da su nerijetko odobravani na lokacijama značajnim za druge funkcije ili na lokacijama koje su u zaštitnim zonama kulturnih dobara (npr „otvoreni šankovi“ na pristaništima ili ispred vizuelnih repera Područja poput onih ispred Crkve Sv. Eustahija, Crkve Sv. Matije...). Šankovi na lokacijama ostaju i po više sezona pa poprimaju karakter trajnih objekata. Problem sa privremenim objektima u zoni morskog dobra kulminira kada se kao privremeni objekti odobravaju konstruktivno i materijalizacijom u suštini trajni objekti (objekat na Turskom rtu, Plaža Kamp, ...). Zakonom o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, kao i Studijom zaštite kulturnih dobara, utvrđen je značaj i obaveza očuvanja naslijeđene linije i objekata (ponte, mandrač, uređena i prirodna obala) obale u zaštićenom Području. Postavljanje privremenih objekata koji to po načinu gradnje i dugotrajnosti ostanka na lokacijama tu obavezu dezavuiraju i na ozakonjen način izigravaju.

Zakon o zaštiti kulturnih dobara, 2010, 2011, 2017, 2019.

Zakon predviđa da se planskim dokumentima obezbjeđuje zaštita kulturnog dobra, da planski dokument mora biti usklađen sa studijom zaštite i da Uprava daje mišljenje na planski dokument u odnosu na studiju zaštite (čl. 89). Zakon propisuje i sadržaj studije zaštite, njenu izradu i donošenje (član 90). Međutim, ovaj zakon ne korespondira sa Zakonom o planiranju prostora jer on ne pominje Studiju zaštite i ne označava mišljenje Uprave kao obavezujuće za planera; služba zaštite je samo jedan od tehničkih organa od kojeg se traži mišljenje koje se mora dostaviti u određenom, kratkom roku. Ukoliko mišljenje službe zaštite ne stigne u zadanom roku, planski dokument se nastavlja izrađivati bez njega, što je za zaštićeno Područje često bio slučaj.

Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora – 2013, 2018, 2019.

Ovim Zakonom su između ostalog utvrđeni instrumenti integralne zaštite Područja Kotora (čl. 16). Zaštita se obezbjeđuje:

- 1) Prostornim planom Crne Gore – PPCG
- 2) Planom generalne regulacije Crne Gore
- 3) Menadžment planom
- 4) Urbanističkim projektom
- 5) Studijom zaštite kulturnih dobara
- 6) Studijom zaštite prirodnih dobara

Institucije

Planiranje, zaštita i upravljanje se ostvaruje pod okriljem nekoliko **institucija** od kojih su ključne:

- Ministarstvo prostornog planiranja
- Ministarstvo kulture – Uprava za zaštitu kulturnih dobara
- Opština Kotor

Svi oni su pozvani da svojim mišljenjem odnosno davanjem saglasnosti na planska dokumenta direktno utiču na stanje u zaštićenom području.

Ministarstvo planiranja prostora (ovo ministarstvo je u raznim periodima mijenjalo naziv pa se ovdje koristi naziv koji proističe iz materije o kojoj je riječ) je imalo ključnu ulogu i u procesu izrade i donošenja lokalnih planskih dokumenata jer je cijeli proces podrazumijevao dobijanje saglasnosti na sve faze izrade plana. Na taj način odgovornost ovog Ministarstva za stanje u zaštićenom Području je velika.

Ministarstvo kulture preko Uprava za zaštitu kulturnih dobara po definiciji bi trebalo da bude ključno za zaštitu kulturnih dobara. U praksi, u proteklom periodu njihova je uloga formalizovana i snažno podređena planiranju prostora, veoma je prisutno shvatanje da je zaštita „kočnica razvoja“ Područja. (U izradi PUP Kotora, pri odabiru modela razvoja između „scenarija zaštite“ i „scenarija konvergencije“ odabran je ovaj drugi.)

Opština Kotor na čijoj teritoriji je zaštićeno Područje, ima i veliku odgovornost za njegovu zaštitu. U svojoj organizaciji ima Sekretarijat za zaštitu prirodne i kulturne baštine i Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje i njihov rad se najočitije odražava na prostor Područja.

6.2. Stanje danas

Uprkos zakonodavnom okviru koji formalno gledajući može osigurati kvalitetnu zaštitu kroz planiranje prostora, danas imamo situaciju koja je sasvim suprotna, o čemu govore činjenice o zakonom propisanim instrumentima integralne zaštite Područja:

- **PPCG – Prostorni plan Crne Gore** je imao vremenski rok do 2020, novi još nije donesen a nema dovoljno pouzdanih informacija u kojoj fazi izrade se nalazi.
- **PGR, Plan generalne regulacije** je planski dokument uveden u sistem planiranja Zakonom iz 2017. Bio je dat rok od dvije godine za njegovo donošenje (2019), ovaj je rok izmjenom Zakona produžen na pet godina (2022). Takođe nema zvaničnih informacija o toku njegove izrade.
- **Menadžment plan** donijet 2011. godine, rađen je za period od 15 godina, a revizija je trebalo da se sprovodi svake tri godine. U proces **revizije Menadžment plana** se krenulo u martu 2019. godine, međutim ovaj proces nije završen.
- **Studija zaštite kulturnih dobara** je izrađena za potrebe izrade PUP Kotora 2015. godine. Evidentno je da sve njene odredbe, date u mjerama zaštite, nijesu poštovane pa bi određene djelove studije trebalo inovirati.
- **Studija zaštite prirodnih dobara** nikada nije izrađena.

Danas se na prostor zaštićenog Područja primjenjuju planski dokumenti:

- Prostorni plan za obalno područje, donesen 2018.
- Državne studije lokacije za sektore 10, 15 i 16 koje su izrađene na osnovu PPPNMD donesenog 2007.
- PUP Kotora donesen 2020.

Niti jedan od ovih planova ne prepoznaje danas aktuelni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017. godine.

PUP je ključni planski dokument jedinice lokalne samouprave. „Prostorno-urbanističkim planom lokalne samouprave određuju se ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem“ (Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2008).

PUP Kotora koji je danas, uz tri državne studije lokacije za tri sektora u zoni morskog dobra, jedini planski dokument koji se primjenjuje i kojim je omogućena gradnja na Području svjetske baštine. Njegova je izrada trajala 12 godina a usvojen je onda kada zakon tu vrstu planskog dokumenta više nije predviđao.

Hronologija izrade PUP Kotora:

2008 – Skupština opštine Kotor donijela je Odluku o izradi Prostornog plana opštine Kotor (početak izrade), osnov je bio Zakon iz 2005. godine; obrađivač AG Infoplan

2009 – Izmjena imena plana iz Prostorni plan opštine Kotor u Prostorno-urbanistički plan Kotora (osnov je Zakon iz 2008. godine koji je izmijenjen u tom dijelu)

2013 – Završen nacrt Plana i početak izrade Studije zaštite kulturnih dobara

2015 – Promijenjen obrađivač plana, izradu nastavlja Mladen Krekić sa njegovim timom

2017, 2018 – Izrađena je HIA, Procjena uticaja na baštinu za Boku Kotorsku

2020 – Usvojen PUP, osnov Zakon iz 2017, usvojila ga je Vlada CG iako je to lokalni planski dokument

U izradi PUP Kotora planer je razmatrao dva modela dugoročnog razvoja opštine:

Scenario zaštite

„U potpunosti je posvećen zaštiti kulturne i prirodne baštine, očuvanju životne sredine i prostora, održavanju prostora u stanju što bliže izvornom.“

„Ovaj scenario moguće je primijeniti u visoko tehnički i tehnološki razvijenom društvima, energetske nezavisnim i sa visokim nivoom zakonodavnih i etičkih načela upotrebe prostora.“

Scenario konvergencije koji utvrđuje granično ponašanje u prostoru, u urbanim zonama i zonama zaštite.

„Ovaj scenario podrazumijeva balans između različitih interesa odnosno integrisano rješavanje problema.“

Planer je odabrao drugi scenario – **scenario konvergencije**, a u obrazloženju odabira između ostalog navodi:

„Raspoloživi inputi za postavljanje ciljeva razvoja opštine Kotor su: strateška dokumenta opštine i države, mišljenje građana dobijeno u anketama o razvoju opštine, analiza postojećeg stanja u svim djelatnostima u fazi analize u izradi PUP-a i diskusije na radnim grupama, kao i naučni radovi i mišljenja istaknutih stvaralaca iz Kotora. Uz sve prethodno navedeno i uzimajući u obzir sadašnje stanje opštine Kotor (snage, slabosti, prilike i šanse) dobijeno kroz SWOT analizu, s jedne strane, i prihvatanje evropskih standarda i vrijednosti, s druge strane, iskristalizovao se dominantni strateški cilj razvoja opštine kroz scenario „Konvergencije“, poštujući odredbe PPPNOP-a i iskazanog scenarija u istom.

U osnovi ovaj scenario znači da se mora što prije uspostaviti konkurentna struktura upotrebe prostora, posebno u smislu stvaranja dodatne vrijednosti kroz prepoznate potencijale i na taj način uspostaviti razvoj i zaštitu prostora.“ (Prostorno urbanistički plan opštine Kotor, poglavlje 6. Scenariji razvoja)

Kada znamo da je u pitanju planski dokument koji dugoročno određuje razvoj prostora Svjetske baštine, teško je razumjeti da je bilo koji drugi model osim modela zaštite usvojen kao osnov dugoročnog razvoja tog Područja.

Donošenjem PUP Kotora stavljeni su van snage svi do tada važeći detaljni urbanistički planovi ali ne i državne studije lokacije. Danas se izgradnja na zaštićenom Području vrši na osnovu PUP-a odnosno negove detaljnije razrade GUR (generalna regulacija). Budući da PUP nema definisane urbanističke parcele, lokacija za gradnju – **jedinica građevinskog zemljišta** se utvrđuje **elaboratom parcelacije**, ovim elaboratom se utvrđuju granice lokacije za izgradnju a na temelju dokaza o vlasništvu. Uz to, na ovaj način lokaciju određuju geodetske firme a ne urbanisti. Na tako definisanim lokacijama propisuju se tipizirani urbanističko-tehnički uslovi a oni nerijetko ne korespondiraju mjerama datim u Studiji zaštite kulturnih dobara. Ne mali broj gradilišta na terenu ukazuje da se prekomjerna gradnja nastavlja i da se očekivanja da će PUP smanjiti površine za gradnju i uvesti red u prostor nijesu ispunjena.

U Zakonu iz 2008. koji je predviđao njegovu izradu, definisana je njegova svrha i sadržaj (čl 25): *“Prostorno-urbanističkim planom lokalne samouprave određuju se ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja lokalne samouprave, u skladu sa planiranim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem. ... Prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave sadrži: izvod iz Prostornog plana Crne Gore; ocjenu postojećeg stanja prostornog uređenja; položaj i pravce razvoja lokalne samouprave u odnosu na susjedne lokalne samouprave u Crnoj Gori u cjelini; osnovnu koncepciju namjene površina, uređivanja, izgradnje i korišćenja prostora; osnove prostorne organizacije u pogledu položaja i povezivanja objekata infrastrukture sa naseljenim mjestima; razradu mreža naselja; namjenu površina sa odgovarajućim grafičkim prikazima; koncesiona područja; područja zone, lokacije za lokalne objekte od opšteg interesa...”* Istovremeno je istim zakonom definisan Detaljni urbanistički plan (čl. 26) *Detaljnim urbanističkim planom određuju se uslovi za izgradnju objekata u naseljima na području prostorno-urbanističkog plana lokalne samouprave, na način koji obezbjeđuje sprovođenje tih planova.*

Upoređujući svrhu i sadržaj prostorno urbanističkog plana i detaljnih urbanističkih planova, očigledno je da se planiranje „udaljava“ od terena, a uslovi gradnje uopštavaju što nije put do poboljšanja stanja u prostoru Područja.

6.3. Ključni problemi

Planiranje prostora odnosno urbanistički planovi su vjerovatno ključni uzrok današnjeg stanja, što je svojevrsni paradoks budući da bi planiranje trebalo da osigura red i svaku vrstu uređenosti prostora. Niz posljednjih godina, posebno na prostoru zaštićenog Područja Kotora, vlada veliki investicioni pritisak na prostor koji pred tim pritiskom nestaje, drastično se mijenja, gubi svoj prirodni identitet... dešava se paradoks da prirodne ljepote prostora koje su izazvale interes investitora nestaju upravo njihovim prekomjernim intervencijama. **Prekomjerna gradnja** nastala je na osnovu planskih dokumenata koji je trebalo da osiguraju zaštitu izvanrednih univerzalnih vrijednosti Područja i njihovo racionalno korišćenje u svrhu razvoja; umjesto toga planovi upitnog kvaliteta su poslužili da ono što nije trebalo da se desi prostoru, bude ostvareno na zakonit način. **Sistem je podržavao takvo formalno urbanističko planiranje;** što je dovelo do alarmantne situacije koja zahtijeva brzo, promišljeno i osmišljeno djelovanje, zahtijeva sistem planiranja prostora koji će ponuditi mehanizme zaustavljanja trenda svuda prisutne gradnje i mehanizme sanacije već napravljene štete te sređivanja stanja haosa u prostoru i njegovog urbanog opremanja i uređenja, sistem koji će zaštitu izuzetne univerzalne vrijednosti staviti u fokus planiranja prostora.

Do danas nije ostvareno **integralno planiranje zaštićenog prostora i njegove buffer zone,** odnosno cijelog Bokokotorskog zaliva koje je neophodno kako bi se došlo do najboljih rješenja brojnih zajedničkih problema tri opštine, a posebno saobraćaja i komunalne infrastrukture koji su najizraženiji. Zajednički problemi logički nameću potrebu izrade jedinstvenog prostornog plana cijeloga zaliva a to je i preporuka WHC / ICOMOS-a. Ova ideja nije nikada razmatrana na nivou tri opštine, a njihova međusobna saradnja u rješavanju zajedničkih problema je na nezadovoljavajućem nivou i ne doprinosi njihovom prevazilaženju.

Loš sistem se ogleda i u **međusobnoj neusaglašenosti dva zakonodavna okvira** – onoga o zaštiti kulturnih dobara i onoga o planiranju prostora, i nepostojanju partnerskog odnosa između planera i institucija zaštite kulturnih dobara tokom izrade plana. Zaštita

je podređena planiranju koje je tretira formalno. Služba zaštite nije partner u procesu planiranja, ona je samo jedna u nizu institucija koja je dužna da pruži podatke za izradu planskog dokumenta i da mišljenje na faze njegove izrade (nacrt i prijedlog plana).

Novi **PUP Kotora** je stavio van snage detaljne urbanističke planove, ali su površine planirane za izgradnju i dalje velike pa se trend prekomjerne gradnje nastavlja. Ovaj plan je usvojen tri godine nakon što ga aktuelni zakon ne prepoznaje, te on po karakteru, sadržaju i svrsi nije vrsta plana koji može biti osnov za gradnju.

Umjesto da se teži sistemu planiranja koje se spušta na nivo mikrolokacije ne bi li se sagledale posebnosti svakog lokaliteta i definisali urbanističko-tehnički uslovi primjereni vrijednostima konkretne lokacije, planiranje se sve više uopštava i udaljava od terena a uslovi gradnje definišu za širi prostor jer PUP-om drugačije nije moguće, imajući u vidu mjerilo u kojem se izrađuje.

Pored toga što svi planski dokumenti omogućavaju prekomjernu gradnju, **tretman pojedinačnih zaštićenih kulturnih dobara kao i naslijeđene baštine** koja je dio cjelovite vrijednosti područja nije odgovarajući i nije zasnovan na stručnim standardima, pa se planska zaštita odnosi isključivo na objekat ali ne i na njegovu okolinu. Okolina se pretvara u građevinsko zemljište na kojem se planira izgradnja koja u vizuelnom smislu guta objekte (npr. Palata Dabinović – Kokotova kula, Crkva Sv. Stasija, ukupni prostor između dva puta u Dobroti, prostor između dvije crkve na Prčanju...).



Fotografija 1: Palata Dabinović i njena okolina



Fotografija 2: Crkva Sv. Stasija okružena privremenim i trajnim objektima

7. Upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora

Za zaštitu kulturne baštine, posebno kompleksnih cjelina i kulturnih pejzaža, veoma je značajno i upravljanje. Sistem upravljanja kulturnom baštinom pomaže u očuvanju i upravljanju određenim dobrom na način da se štite vrijednosti baštine, naročito izuzetna univerzalna vrijednost ako se radi o dobru Svjetske baštine, i, gdje je to moguće, unapređuju šire socijalne, ekonomske i ekološke koristi i izvan granica dobra.

Postoje različiti sistemi upravljanja baštinom koji variraju od zemlje do zemlje i od dobra do dobra. Svakako da su sistemi upravljanja pojedinačnim kulturno-istorijskim objektima (kao što su npr. vjerski objekti, utvrđenja, palate), koji imaju jednog vlasnika, znatno jednostavniji. Za složena kulturna dobra sa više vlasnika, korisnika i upotreba, kao što su istorijski centri i kulturni pejzaži, upravljanje je mnogo složenije i proces donošenja odluka je složeniji i on obuhvata različite aktere koji su vezani za dobro.

Za veoma kompleksna i prostorno velika kulturna dobra, različita tijela mogu biti uključena u upravljanje, a proces donošenja odluka može biti veoma složen. Zbog toga je potrebno da se kroz sistem upravljanja definiše **nova platforma za donošenje odluka**, da postoje jasno definisani odnosi i veze između svih aktera i procesa koji utiču na zaštitu područja, uključujući mehanizme donošenja odluka.²⁰

Područje Kotora sa zaštićenom okolinom spada u takva veoma kompleksna i velika kulturna dobra.

7.1. Zakonski i institucionalni okvir

Upravljanje zaštićenim Područjem Kotora je uređeno **Zakonom o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora** iz 2013. godine. Zakonom je utvrđeno da se Područjem Kotora upravlja u skladu sa Menadžment planom, a da radi koordinacije vršenja poslova zaštite, očuvanja i upravljanja, Vlada obrazuje Savjet za upravljanje Područjem Kotora.

Glavni mehanizam koji treba da osigura djelotvornu zaštitu i poboljša značaj Područja Svjetske baštine je Menadžment plan. To je strateški plan koji predstavlja okvir za integralno i proaktivno upravljanje zaštićenim Područjem.

Plan upravljanja – menadžment plan

Menadžment plan ili plan upravljanja je ključni dokument za upravljanje određenim područjem. On uzima u obzir i integriše sva postojeća relevantna dokumenta, uključujući strategije i planska dokumenta, lokalne urbanističke planove, planove istraživanja i konzervacije, lokalne i nacionalne strategije u oblasti obrazovanja, kulture, nauke, lokalnog razvoja i turizma. Kada se izradi, menadžment plan postaje krovni dokument na osnovu kojeg se dalje razvijaju kratkoročni, operativni planovi za različite oblasti i aspekte lokaliteta.

Od 2010. godine obaveza donošenja Menadžment plana je utvrđena Zakonom o zaštiti kulturnih dobara (čl. 91) u kojem se između ostalog kaže:

²⁰ World Heritage Resource Manual – Managing Cultural World Heritage /Priručnik za svjetsku baštinu – Upravljanje svjetskom kulturnom baštinom/, UNESCO, ICCROM, ICOMOS and IUCN. 2013.

- (1) *Plan upravljanja nepokretnim kulturnim dobrom (u daljem tekstu: Plan upravljanja) je strateški dokument za dugoročno upravljanje, zaštitu, očuvanje, korišćenje i prezentaciju nepokretnih kulturnih dobara.*
- (2) *Planom upravljanja se utvrđuje i uspostavlja strategija, ciljevi, aktivnosti i implementacione strukture za upravljanje kulturnim dobrom na efikasan i održiv način, sa ciljem očuvanja vrijednosti kulturnog dobra.*
- (3) *Plan upravljanja se obavezno donosi za nepokretno kulturno dobro koje je upisano na Listu svjetske baštine i nepokretno kulturno dobro koje se nominuje za upis na ovu listu.*

Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog Područja Kotora iz 2013. godine takođe obavezuje na izradu Menadžment plana, u članu 9. Zakon kaže:

“Područjem Kotora se upravlja u skladu sa menadžment planom Kotora (u daljem tekstu: Menadžment plan).

Menadžment plan donosi Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), u skladu sa zakonom».

Proces izrade Menadžment plana za Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora

Potreba za izradom Menadžment plana za Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora sadržana je u ocjeni stanja zaštićenog područja, u Izveštaju Misije UNESCO/ ICOMOS, koja je boravila u Kotoru marta 2003. godine. Izrada Menadžment plana je pokrenuta 2006. godine, na osnovu akta Vlade Republike Crne Gore, i Odluke Skupštine opštine Kotor. Nosilac posla je bio Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture Kotor.

Nakon prve faze izrade Menadžment plana koja se odvijala u periodu 2006-2007, i preporuka Komiteta za svjetsku baštinu za njegovu doradu, Menadžment plan je doraden tokom 2011. godine.

Menadžment plan je nacionalnim propisima Crne Gore **dobio status obavezujućeg dokumenta**, s obzirom da je Zakonom o zaštiti kulturnih dobara iz **2010. godine**, prepoznat i utvrđen kao strateški dokument za dugoročno upravljanje, zaštitu, očuvanje, korišćenje i prezentaciju kulturno-istorijskih cjelina, lokaliteta i područja, koji donosi Vlada Crne Gore, na prijedlog Ministarstva kulture.

Vlada Crne Gore je, na prijedlog Ministarstva kulture, usvojila Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, na sjednici od 29. decembra 2011. godine.

Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora je strateški dokument koji bi trebalo da predstavlja osnovu za efikasno upravljanje područjem. Menadžment plan je donijet 2011. godine, rađen je za period od 15 godina, a revizija je trebalo da se sprovodi svake tri godine. U proces **revizije Menadžment plana** se krenulo u martu 2019. godine, međutim ovaj proces nije završen.

Savjet za upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora

Na osnovu Zakona o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora iz 2013. godine, Područjem Kotora se upravlja u skladu sa Menadžment planom, a radi **koordinacije vršenja poslova zaštite, očuvanja i upravljanja**, Vlada obrazuje Savjet za upravljanje Područjem Kotora (u daljem tekstu: Savjet). Savjet se osniva i radi na osnovu Zakona o zaštiti prirodnog i

kulturno-istorijskog Područja Kotora, član 9:

'Savjet ima predsjednika i deset članova.

Savjet imenuje i razrješava Vlada na prijedlog organa državne uprave nadležnog za poslove kulture.

U Savjet se imenuje po jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove kulture, organa državne uprave nadležnog za poslove uređenja prostora i zaštite životne sredine, organa uprave nadležnog za zaštitu kulturnih dobara, Crnogorske nacionalne komisije za UNESCO i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i očuvanjem Kotora i pet predstavnika Skupštine Opštine Kotor.

Mandat Savjeta traje četiri godine.

Predsjednik Opštine Kotor je po položaju predsjednik Savjeta.'

Savjet radi na sjednicama. Sjednice Savjeta održavaju se po potrebi, a najmanje jednom mjesečno.

Administrativno-tehničke poslove za potrebe Savjeta vrši organ lokalne uprave Opštine Kotor nadležan za poslove zaštite prirodne i kulturne baštine.

Nadležnosti Savjeta su definisane članom 10 Zakona. Savjet:

- 1) promoviše značaj univerzalnih prirodnih i kulturnih vrijednosti Područja Kotora, kao svjetske baštine;*
- 2) koordinira izradu, reviziju i sprovođenje Menadžment plana;*
- 3) inicira i prati realizaciju projekata i aktivnosti koji su predviđeni Menadžment planom;*
- 4) daje saglasnost nakon pribavljanja mišljenja nadležnog organa lokalne uprave za inicijative, programe i urbanističke i druge projekte koji se odnose na Područje Kotora i njegovu zaštićenu okolinu koje donose organi lokalne samouprave, državni organi, javna preduzeća i drugi, radi njihovog usklađivanja sa Menadžment planom i drugim dokumentima od značaja za Područje Kotora;*
- 5) podstiče i usmjerava realizaciju aktivnosti i projekata koji doprinose unapređenju zaštite, očuvanja i razvoja Područja Kotora;*
- 6) vrši monitoring stanja Područja Kotora i zahtijeva od subjekta iz člana 7 ovog zakona preduzimanje odgovarajućih mjera iz njihove nadležnosti;*
- 7) priprema godišnji izvještaj o sprovođenju Menadžment plana i stanju Područja Kotora;*
- 8) priprema i dostavlja organu državne uprave nadležnom za poslove kulture izvještaj o radu, polugodišnje;*
- 9) pribavlja mišljenje predsjednika Opštine Herceg Novi, Opštine Tivat ili gradonačelnika Prijestonice Cetinje o stanju, zaštiti, očuvanju i upravljanju Područja Kotora i/ili njegove zaštićene okoline, koje zahvata njihove teritorije.*

Rad Savjeta za upravljanje Područjem Kotora

Prvi saziv Savjeta za upravljanje imenovala je Vlada Crne Gore 28.12.2015. godine. Prva sjednica Savjeta 22.02.2016. godine, a Savjet je održao ukupno pet sjednica.

Drugi saziv Savjeta imenovan je 14.09.2017. godine. Prva sjednica drugog saziva Savjeta je bila 16.01.2018. godine, i do marta 2019. je održano ukupno deset sjednica.

Krajem 2019. i početkom 2020. godine, nakon zaključaka Skupštine Opštine Kotor, Rješenja Vlade Crne Gore o razrješenju predsjednika i pet članova Savjeta prije isteka mandata kao i ostavke na članstvo u Savjetu predstavnice nevladinih organizacija, prva sjednica trećeg saziva Savjeta održana je 10.02.2020. godine.

Zapisnici sa sjednica Savjeta se nalaze na veb stranici Opštine Kotor [https://www.kotor.me/me/savjet-za-upravljanje-podru%
c4%8djem-kotora/](https://www.kotor.me/me/savjet-za-upravljanje-podru%c4%8djem-kotora/)

Savjet je dužan da, do 1. marta tekuće godine, dostavi Vladi godišnji **izvještaj o sprovođenju Menadžment plana i stanju Područja Kotora**. Veoma je značajan **Izvještaj o realizaciji menadžment plana za 2017. godinu** koji je pripremio Savjet za upravljanje Područjem Kotora.²¹

7.2. Ključni problemi

Iako su Zakonom o zaštiti Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora definisane nadležnosti Savjeta koje su veoma značajne, u praksi se pokazalo da je **Savjet postoji samo kao forma**, da služi kao platforma za razmjenu informacija različitih aktera, ali da u suštini **nema nikakvog uticaja na procese koji se dešavaju na Području Kotora**. Pokazalo se da **postojeći sistem upravljanja nije funkcionalan i adekvatan za složenu cjelinu kao što je Područje Kotora i da je potrebno definisati nove mehanizme i tijela za upravljanje**.

Još na prvoj sjednici drugog saziva Savjeta održanoj u januaru 2018. godine Savjet se saglasio da je „neophodno **izvršiti izmjenu pravno-institucionalnog okvira koji definiše mehanizme i tijela za upravljanje Područjem**, u skladu sa Menadžment planom za Područje“.

U Izvještaju o realizaciji Menadžment plana za 2017. godinu koji je pripremio Savjet jasno je navedeno da **uloga Savjeta ne podrazumijeva upravljačku funkciju koja je prepoznata u Menadžment planu** i da je „**potrebno preispitati pravno-institucionalni okvir koji će unaprijediti mehanizme i tijela za upravljanje Područjem**.“

O efikasnosti Savjeta govori i činjenica da nije imao sjednice od marta 2019. do početka februara 2020. godine iako je predviđeno da se sastaje jednom mjesečno.

Krajem 2019. i početkom 2020. godine razrješeno je pet članova/ca drugog saziva Savjeta, stručnjaka iz različitih oblasti zaštite kulturne baštine, među kojima su bili i stručnjaci sa najvećim iskustvom i referencama u oblasti zaštite kulturne baštine Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora. Činjenica da se najbolji stručnjaci iz oblasti zaštite kulturne baštine na Području Kotora isključuju iz Savjeta za upravljanje jasno govori o nerazumijevanju kompleksnosti i značaja zaštite i upravljanja Područjem Kotora, o nevrednovanju i nepoštovanju struke i o intencijama za dalji razvoj ovog prostora Svjetske baštine.

21 [https://www.kotor.me/me/savjet-za-upravljanje-podru%
c4%8djem-kotora/](https://www.kotor.me/me/savjet-za-upravljanje-podru%
c4%8djem-kotora/)

8. Zaštićena okolina – bafer zona

Iako je Područje Kotora upisano na Listu svjetske baštine još 1979. godine, granice njegove zaštićene okoline – bafer zone (buffer zone) utvrđene su tek **2011. godine**, kroz proces izrade Menadžment plana.

Zaštićena okolina Područja svjetske baštine Kotora određena je polazeći od činjenice da Boka Kotorska predstavlja nedjeljiv region, jedinstvenu cjelinu sa brojnim kohezionim faktorima: Bokokotorskim zalivom sa četiri povezana manja zaliva, kao geografskom odrednicom, njegovim zaleđem sličnih prirodnih karakteristika, zajedničkom historijom, tradicijom i baštinom.²²

Zaštićena okolina Područja Kotora **obuhvata cijeli Bokokotorski zaliv i njegovo zaleđe**, unutar granica **opština Kotor, Tivat i Herceg Novi**. Zaštićena okolina Područja Kotora ima površinu od **36,491 ha** i proteže se od plaže Jaz do padina Orjena i Lovćena.

Zakonom o zaštiti kulturnih dobara je predviđeno da zaštićena okolina kulturnog dobra podliježe jednako značajnom stepenu zaštite kao i kulturno dobro koje štiti:

(2) *Zaštita kulturnih dobara je od javnog interesa.*

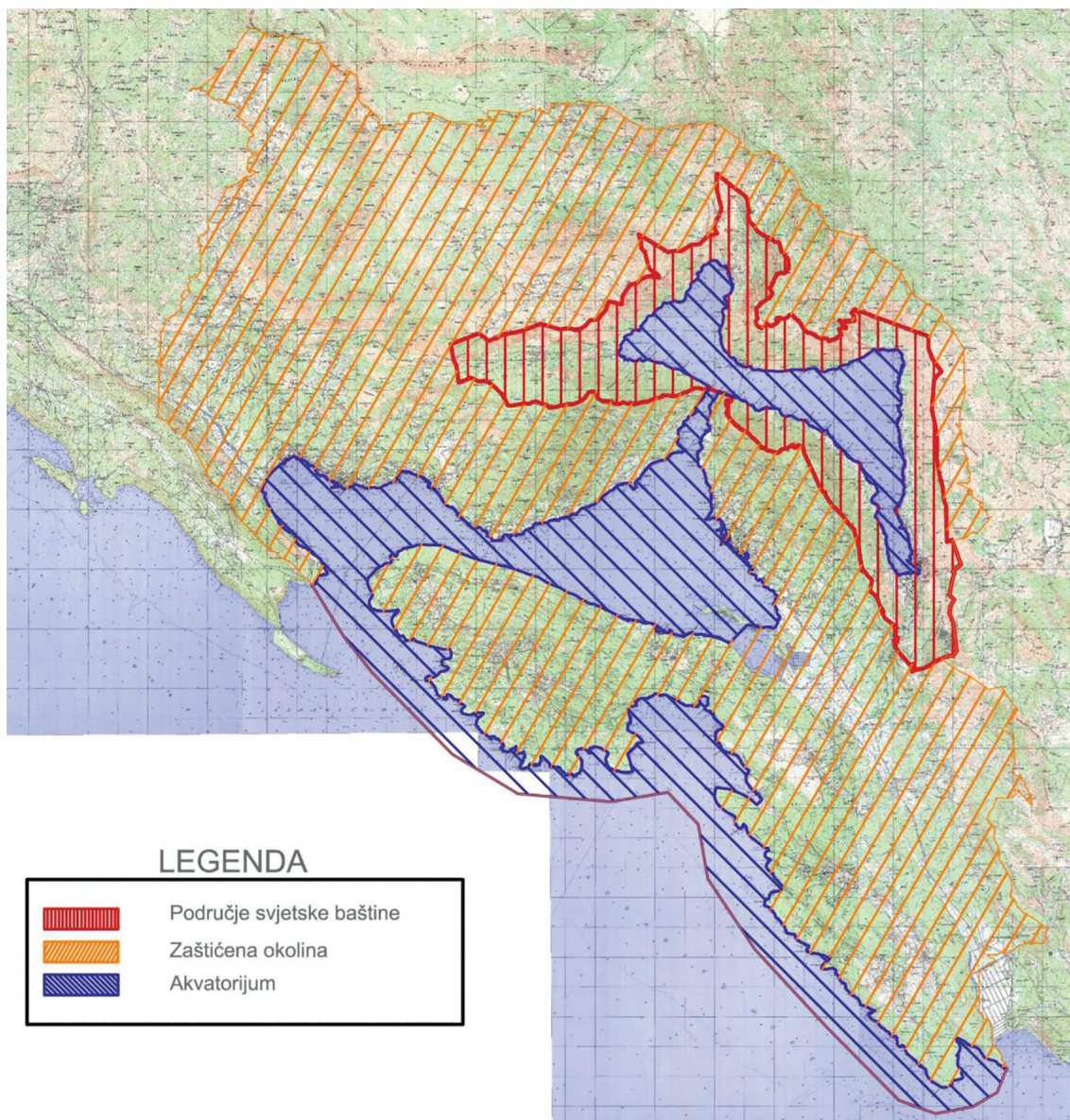
(3) *Zaštitu, kao i kulturno dobro, imaju i zaštićena okolina nepokretnog kulturnog dobra, predmet koji sa nepokretnim kulturnim dobrom čini istorijsku, umjetničku, vizuelnu ili funkcionalnu cjelinu, objekat u kojem se trajno čuvaju ili izlažu pokretna kulturna dobra, dokumentacija o kulturnom dobru, dobro pod prethodnom zaštitom, obavezni primjerak publikacije i javna arhivska građa.*

Komitet za svjetsku baštinu, kroz **Operativne smjernice za implementaciju Konvencije o svjetskoj baštini**, takođe definiše posebna pravila za bafer zonu. Ona predstavlja područje koje okružuje nominovano dobro koje ima komplementarna zakonska i/ili običajna ograničenja koja se postavljaju vezano za njegovo korišćenje i razvoj kako bi se **dao dodatni sloj zaštite dobra**.

Od kada je definisana granica, i uprkos zakonskoj obavezi ali i praktičnoj potrebi zaštite toga prostora čije stanje se odražava na stanje Područja, do danas nijesu propisane nikakve mjere i pravila za bafer zonu. Predstavnici dvije opštine bafer zone nemaju svoje predstavnike u Savjetu za upravljanje Područjem Kotora, pa samim tim nemaju ni mogućnost odlučivanja. Predstavnici bafer zone često nemaju ni pune i pravovremene informacije pa ne mogu dijeliti ni odgovornost.

Bafer zona Područja nije samo administrativna činjenica, taj prostor dijeli kulturno-istorijsku prošlost i dio je geografskog sklopa. Zaštićeno Područje i njegova bafer zona su integralni prostor i zato je veoma važno i postupanje u njoj. Imajući u vidu da bafer zona treba da obezbijedi i dodatni sloj zaštite Područja potrebno je i za nju definisati mjere i pravila kao i za samo Područje.

22 Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, 2011.



Ilustracija 6: Granica Područja svjetske baštine i Zaštićene okoline, izvor Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora

9. Karakteristični primjeri

Loše planiranje i upravljanje Područjem Kotora rezultiralo je lošom zaštitom koja prijeto atributima izuzetne univerzalne vrijednosti zbog kojih je upisano na Listu svjetske baštine. Izdvojeni su karakteristični primjeri koji ilustruju kako se ti atributi mogu ugroziti nepoštovanjem principa zaštite odnosno koliko je važno očuvati zaštićenu okolinu pojedinačnih kulturnih dobara, prepoznati i očuvati nematerijalne odlike kulturnoga dobra, očuvati neizgrađene "zelene" prekide između naselja odnosno ne spajati naselja u neprekidnu rivijeru. Primjeri obuhvataju kako već realizovane planove i projekte (Kostanjica, Kamp, Turski rt) tako i one koji su u planu i predstavljaju potencijalnu opasnost (Glavati, Most preko Veriga).

Kostanjica

Plan uređenja manjeg naselja, 1991 – površina 20 ha

Izmjene i dopune DUP Kostanjica, avgust 2009 – površina 20 ha

Planski dokument je omogućio izgradnju sadašnjeg naselja na do tada potpuno neizgrađenom terenu, zelenoj pošumljenoj padini, kako je navedeno u tekstu samoga DUP-a „*područje Kostanjice ima izuzetno bujnu vegetaciju za koju su karakteristične šuma lovora i kestena, koje treba staviti pod režim zaštite i racionalnog korišćenja.*“ Osim biološke i botaničke vrijednosti zelenog pokrivača Kostanjice koji je trebalo čuvati, značajna je bila njegova uloga neizgrađene zelene pozadine Peraških ostrva, posebno Gospe od Škrpjela. Ovi simboli zaštićenog Područja su se isticali na zelenoj pozadini Kostanjice koja je tako bila njihov vizuelni dio. Izgradnjom naselja, Gospa od Škrpjela je vizuelno devalvirana, izgubila se u strukturi naselja i zauvijek je uništena karakteristična vizura iz Perasta na ovo kulturno dobro izuzetnog značaja.

Posljedica izgradnje naselja Kostanjica je primjer koliko je važna zaštićena okolina kulturnog dobra i kako kulturno dobro može biti devalvirano i kada se intervencija fizički ne dešava direktno na njemu (u ovom slučaju kulturno dobro i njegovu okolinu razdvaja more). Očuvanje zelene padine Kostanjice je imalo važnost i zbog očuvanja ukupnih vrijednosti zaštićenog Područja od kojih je među najvažnijim upravo smjena linijskih naselja i zelenih površina između njih.

Postojala je namjera proširenja naselja prema Morinju i spajanje ta dva naselja kao i proširenja prema Verigama do Turskog rta. Međutim, od toga se odustalo.

Kostanjica je kao veliki problem istican i ponavljan u Odlukama WHC na nizu zasjedanja kao i u Izvještajima savjetodavnih misija koje su posjećivale Područje. **Negativan impakt izgradnje ovoga naselja je jedan od najistaknutijih problema koji dovode u pitanje opstanak Područja na Listi svjetske baštine UNESCO-a.**



Fotografija 3: Pogled ka Gospi od Škrpjela prije izgradnje naselja u Kostanjici



Fotografija 4: Pogled ka Gospi od Škrpjela nakon izgradnje naselja u Kostanjici

Kamp, Dobrota

Prostor nekadašnjeg auto kampa, po čemu je ovaj lokalitet i nazvan, nalazi se između magistralnog puta sa gornje strane i priobalnog sa donje. Teren je u blagom nagibu, na više je mjesta podzidan međama zidanim kamenom pa se stepenasto spušta do obale. Na parceli se nalazio samo jedan prizemni objekat u kojemu su bili centralni sadržaji auto kampa. Objekat je zidan u drugoj polovini XX vijeka, skladnih je proporcija i jednostavnog arhitektonskog izražaja, nenametljivom formom je ostvarivao svoju funkciju ne utičući negativno na vizuelnu percepciju prostora u kojem se nalazi. Na cijeloj površini parcele rasle su grupacije starih i visokih stabala hrasta. Prethodna namjena ovoga prostora kao autokampa bila je dobar spoj ekonomske (turističke) eksploatacije prostora kojom se ne narušavaju prirodne, ambijentalne i pejzažne vrijednosti.

Dio obale ispred kampa posjedovao je sve karakteristike kulturnog dobra jer je predstavljao autentični izgled trase i svih građevinskih elemenata puta, kao i tradicionalnu tehniku gradnje saobraćajnica u XIX vijeku, te ga je zbog toga trebalo očuvati u autentičnom izgledu i stanju.

Na prostoru nekadašnjeg kampa posječena su sva stabla i porušen objekat koji mu je služio. Umjesto toga je podignuto turističko naselje. Ispred naselja je u moru uređena vještačka plaža, nasut je šljunak koji nije prirodni sa lokaliteta, izgrađena su dva lukobrana koji formiraju plažu; svi objekti u moru su građeni kao "privremeni" na osnovu Programa postavljanja privremenih objekata u zoni morskog dobra. Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora i Studija zaštite kulturnih dobara obavezuju na očuvanje prirodne i izgrađene linije obale i istorijskih objekata na njoj (mula, mandračići, podzidi...). No, ta odredba na ovom mjestu nije poštovana i linija obale je grubo i trajno promijenjena.



Fotografija 5: Lokacija "Kamp" prije izgradnje



Fotografija 6: Lokalitet "Kamp" nakon izgradnje kompleksa i nasipanja plaže (preuzeto sa sajta Allure Palazzi Kotor Bay)

Glavati

Glavati su neizgrađen prostor na kraju naselja Prčanj, formira ga padina Vrmca koja se spušta do obale formirajući uvalu Sv. Ane. Jedine građevine su mala crkva Sv. Ane i ruševine plate Sbutega koja je bila okružena terasastim dolcima. Kolaska saobraćajnica duž obalne granice izranja iz mora i podzidana je kamenom sa jednako tako ozidanim parapetima.

U dokumentu Uprave za zaštitu kulturnih dobara, Mišljenje na Lokalnu studiju lokacije Glavati, Prčanj – PRIJEDLOG plana. 12. februar 2014. godine, se navodi:

- *Središnji dio je uvala Glavati, danas potpuno neizgrađen prostor očuvan u svojem prirodnom i kulturno-istorijskom izgledu; neizgrađeno područje Glavata pokriveno autohtonom šumskom vegetacijom i slobodnim zelenim površinama, koje je sačuvalo odlike prvobitnog kulturnog pejzaža obala zaliva, zbog kojih je, između ostalog, ovo područje i uvršteno na listu svjetske prirodne i kulturne baštine. Šumske površine i zelenilo zauzimaju najveći dio teritorije. Komunikacija unutar bloka odvija se isključivo pješačkim putevima i stazama. Loše prohodna pješačka šumska staza vodi od obale do Crkve Sv. Ane na brdu uz koju su ostaci palate, jedne od najstarijih objekata na ovom području, koja se nalazi na listi registrovanih spomenika kulture. Uz granicu neizgrađenog pejzaža je palata Tre sorele koja je takođe zaštićeno kulturno dobro. Priobalni niz stambenih objekata sjeverno i južno od centralnog neizgrađenog prostora Uvale Sv. Ane čine dobro očuvani i graditeljski vrijedni objekti. Priobalni put sa kamenim parapetima i mandračima sa donje strane i kamenim međama sa gornje, autentični su elementi koji svjedoče o zanatskom umijeću i poimanju estetskih vrijednosti koji su bili prisutni vjekovima prije. Iza priobalnog niza, i danas su u velikoj mjeri očuvani dolci podzidani suvozidima koji ilustruju autentični pejzaž i način organizacije naselja sa stambenim objektima uz obalu, mandračima za barke ispred, i obradivim dolcima iza njih, i sa dramatičnim strmim padinama Vrmca u čijem se podnožju naselje razvilo. Područje Glavata sačuvalo je u velikoj mjeri prvobitnu fizionomiju, ukoliko se izuzme nekoliko objekata u okviru izgrađenih cjelina koji gabaritima, formama i koloritom narušavaju ambijentalnu sliku Glavata pa je izvjesno da je naselje koje je u obuhvatu*

predmetnog planskog dokumenta sačuvalo integritet i autentičnost.

- *U svim domaćim i međunarodnim dokumentima kojima se područje Kotora štiti, potencira se vrijednost ostvarene sinergije prirodne i kulturne vrijednosti, morfologija i antropogeno nasljeđe, značaj zelenih neizgrađenih predjela kojima se razdvajaju nizovi naselja duž obale i istovremeno naglašava značaj očuvanja odlika istorijskog pejzaža i zelenih prekida te se naglašava opasnost od spajanja naselja kontinuiranom gradnjom kojom se gubi identitet stvaran prethodnim vjekovima.*
- *Ljepota i kulturno-istorijski i pejzažni značaj Glavati i važnost njihovog očuvanja, posebno se na više mjesta pominju u Izvještaju Savjetodavne misije za prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora (25-31. mart 2013. godine gdje se između ostalog kaže (citati):*

... Zona Glavati, između Mua i Prčanja, srednjovjekovna slobodna zelena zona, između naselja, sa crkvom, starim putevima, arheologijom i tradicionalnim zelenilom, koja predstavlja značajan primjer horizontalne strukture pejzaža. Regionalni organ zaštite zabranjuje gradnju u toj zoni [DOSIJE_05].

... Misija preporučuje da se obustave projekti gradnje u vrijednim zonama zaštićenog područja Morinju, Kostanjici i Glavatima ...

Savjetodavna Misija je u preporukama istakla sljedeće: **„Misija preporučuje da se obustave projekti gradnje u vrijednim zonama zaštićenog područja Morinju, Kostanjici i Glavatima.**

... Svi građevinski radovi predviđeni u skorijoj budućnosti u zalivu moraju biti revidirani na osnovu statusa zaštićenog područja kao kulturnog pejzaža i njegovog režima zaštite.“ 2013.

Uprkos svim vrlo eksplicitnim upozorenjima Komiteta za Svjetsku baštinu da se Glavati očuvaju kao važan doprinos očuvanju izvanredne univerzalne vrijednosti Područja, Opština Kotor je 2017. donijela Odluku o raspisivanju konkursa za arhitektonsko-urbanističko rješenje za turistički objekat kategorije 5 zvjezdica, na urbanističkoj parceli up6, blok 2, u zahvatu lokalne studije lokacije „Glavati-Prčanj”. Na Konkursu su prijavljena tri rada, sva tri planiraju gradnju turističkih kapaciteta velike površine na najvećem dijelu površine Uvale Sv. Ane. Projekat nije realizovan, a LSL Glavati- Prčanj je stavljena van snage Odlukom o donošenju PUPa Kotor koji je usvojen na sjednici Vlade 13.08.2020. godine. PUP Kotor ne predviđa gradnju na prostoru uvale sv. Ane na Glavatima, namjena prostora je “površina za pejzažno uređenje”.



Fotografija 7: Glavati, pogleda sa mora

Turski rt

Lokalitet Turski rt predstavlja prirodni vidikovac na ulazu u Kotorsko-risanski zaliv koji ima izuzetan značaj, ne samo prostorni, materijalni nego i ne manje važan nematerijalni.

Objekat na Turskom rtu je neprimjeren pandan utvrđenoj crkvi Gospe od Anđela podignutoj u XVI vijeku ili ranije, jedinstvenoj po spoju sakralne i fortifikacijske funkcije koja je do skoro bila jedan od repera u prostoru i usamljena stražarila na ulazu u Područje. Tjesnacem Verige prolazi najvažnija vizuelna osa koja povezuje Perast odnosno zaštićeno Područje sa Tivatskim zalivom i polostrvom Luštica, Ovu osu je neophodno sačuvati nenarušenu jer povezuje četiri zaliva u jedinstveni prostor Boke, a Turski rt je važna tačka na toj osi. Važno svojstvo ovoga lokaliteta je njegova neizgrađenost kroz minule vjekove uprkos namjeri Turskih vlasti da na tome mjestu podignu utvrđenje. Izgradnjom sadašnjeg objekta se negiraju istorijska i pejzažna svojstva Turskog rta, negira se neizgrađenost kao bitno istorijsko i pejzažno svojstvo lokacije koje proizilazi iz strateškog značaja ovog mjesta naspram utvrđenja na Verigama, gdje je od najstarijih vremena postojala straža i gdje su se odvijale administrativne i druge formalnosti prilikom ulaska brodova u Kotorsko-risanski zaliv. Tjesnac Verige svoje ime zahavljuje legendi koja govori kako se u prošlosti postavljao lanac (verige) u tjesnac kako bi spriječio prolaz neželjenim brodovima u unutrašnjost zaliva.

Nasuprot svim upozorenjima i stručnim stavovima, na Turskom rtu je podignut ugostiteljski objekat. Objekat je podignut kao **privremeni na osnovu programa privremenih objekata u zoni morskog dobra**. Objekat je privremen samo po formi odobrenja, konstruktivno i materijalizacijom je trajan objekat i kao takav na lokalaciji postoji i radi do danas. Ponovo je uvršten u Program postavljanja privremenih objekata za period do 2023. godine. Ovo je primjer koliko je loše neintegralno planiranje prostora morskog dobra i ostalog kopna u zaleđu kao i kako se kroz privremene objekte koji to nijesu dodatno obesmišljava sistem planiranja prostora. Nepovratno je izgubljena nematerijalna komponenta lokaliteta i značajno narušeni autentičnost i integritet tjesnaca i ulaza u Područje.



Fotografija 8: Privremeni objekat na Turskom rtu

Most preko Veriga

Ideja izgradnje mosta preko tjesnaca Verige se javila godinama unatrag i od tada priča o njoj povremeno utihne ali nikada nije definitivna odlučena sudbina ove investicije. O mostu se najčešće govori kao o pojedinačnom objektu, ne sagledavajući ukupni problem koji se proteže na saobraćajnicu čiji bi on bio dio, kao ni na problem ukupnog saobraćaja u Zalivu.

Međutim, most nije sam sebi svrha, most je jedan od objekata saobraćajnice koja prolazi iznad Tivta i dalje obalom do granice sa Albanijom. Saobraćajnica bi iznad Tivta, na padini brda Vrmac, proizvela snažan vizuelni uticaj na kulturni pejzaž koji ima veliku vidljivost bilo kako da se dolazi u Boku Kotorsku – brodom, avionom, autom. Tivat je dio bafer zone zaštićenog Područja, a brdo Vrmac je sa kotorske strane dio tog Područja, sa tivatske i kotorske park prirode (procedura proglašenja je u toku). Crnogorska obala je stjenovita i strma i od Budve prema jugu, pa treba razmotriti koji bi uticaj na pejzaž proizvela saobraćajnica i tim dijelom trase. Nije nam poznato je li ikada pitanje mosta i saobraćajnice zbog koje bi se gradio sagledano razmatrajući različite aspekte ovog problema: koji će problem riješiti naspram problema koje će proizvesti, uticaj na pejzaž, uticaj na baštinu, uticaj na svakodnevni život građana jer dijeli prostor na onaj sa jedne i sa druge strane saobraćajnice (a vezu nije moguće uspostavljati na malim razmacima za put tog ranga) ... Nije nevažna ni potencijalna cijena izgradnje na terenu koji je ovakve morfologije i geologije (strm i uglavnom stjenovit teren).

Most presijeca najvažniju vizuelnu osu koja spaja Perast – Verige – Tivatski zaliv odnosno Lušticu, vizuelna osa koja spaja i objedinjuje zaštićeno Područje i njegovu bafer zonu. Dakle osnovni problem je upravo presijecanje te vizuelne ose i promjena vizure iz tivatskog zaliva i Veriga na prilazu području, promjena vizure na Perast



Fotografija 9: Simulacija mosta, preuzeto iz „Studije vizuelnog uticaja“

Izgradnja mosta preko Veriga je predmet dugogodišnje izuzetno velike pažnje i izaziva zabrinutost WHC.

Izgradnja objekta problematizuje se u brojnim dokumentima sa godišnjih zasjedanja WHC kao i u izvještajima savjetodavnih misija UNESCO/ICOMOS. Ovdje se citira Izvještaj Misije iz 2008. godine kao primjer:

*„Kada je u pitanju most na Verigama, misija je preporučila izradu Studije vizuelnog uticaja aktuelnog prijedloga mosta na Verigama na izuzetnu univerzalnu vrijednost područja i okolnog pejzaža za cijelu teritoriju Boke Kotorske, uključujući i potencijalnu tampon zonu. **Misija je unaprijed procijenila da bi most imao negativan uticaj na pejzaž i da bi: presijecao najvažniju vizuelnu osu koja povezuje Perast preko Veriga sa Tivatskim arhipelagom i morem;** on bi povrijedio arhitektonsku cjelinu crkve Sveta Neđelja, na rtu Sveta Neđelja, koja predstavlja važan reper na pomenutoj vizuelnoj osi; most bi predstavljao agresivnu intervenciju koja bi štetila vizuelni integritet kulturnog pejzaža (osovine), kao i prilaza zaštićenom području.“ (Reaktivna misija 2008, Izvještaj)*

Preporuka Misije je rezultirala izradom Studije vizualnog uticaja mosta na Verigama na izuzetnu univerzalnu vrijednost Područja koju je izradio Institut za urbanizam i regionalno planiranje RWTH Univerzitet u Ahenu. Studija je na vrlo sveobuhvatan način sagledala eventualne posljedice izgradnje mosta i dala precizne preporuke za projekat koje se ukratko citiraju ovdje:

*„Vizualizacije su pokazale da prelaz preko tjesnaca Verige putem planiranog mosta Verige bez ikakve sumnje predstavlja izuzetno jak i nepovratan zahvat u Boki Kotorskoj, koji veoma mijenja i vizuelni doživljaj postojećeg kulturnog pejzaža i njegove ekološke i istorijske veze. O ovom aspektu uvijek treba voditi računa u toku planiranja. Iz ovog razloga treba shvatiti gore navedene pakete mjera sa aspekta eksperata kao *conditio sine qua non* kako bi se postigla kompatibilnost planirane izgradnje mosta i izgradnje cjelokupne brze obalne ceste sa sadašnjim statusom Svjetskog nasljeđa kao i održivim razvojem cjelokupne Boke Kotorske.“ (Studija o vizuelnom uticaju predloženog mosta Verige u Boki Kotorskoj, Novembar 2009. g. Institut za urbanizam i regionalno planiranje RWTH Univerzitet u Ahenu)*

10. Umjesto zaključka

Poslije 40 godina od upisa na Listu svjetske baštine UNESCO-a, stanje u kojem se trenutno nalazi Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora je izuzetno zabrinjavajuće. Izvještaji UNESCO/ICOMOS savjetodavnih i reaktivnih monitoring misija i odluke Komiteta za Svjetsku baštinu još od 2003. godine kontinuirano i jasno govore o problematičnom stanju na prostoru Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, prevashodno vezanom za prekomjernu urbanizaciju ali i za neefikasan sistem zaštite i upravljanja. Takođe, već duži niz godina i stručna javnost i civilni sektor sa Područja Kotora ukazuju na zaista alarmantno stanje vezano za zaštitu, planiranje i upravljanje ovim područjem Svjetske baštine.²³

Bez obzira na formalna nastojanja Crne Gore da ispoštuje odluke Komiteta za Svjetsku baštinu, negativne promjene koje su jasno vidljive u prostoru pokazuju da nijesu uspostavljeni neophodni mehanizmi za zaštitu izuzetne univerzalne vrijednosti ovog područja Svjetske baštine, i da se negativni trendovi nastavljaju. Bez obzira na deklarativne stavove, trenutno su sistemi zaštite, planiranja i upravljanja Područjem Kotora urušeni i neefikasni. Sve to je uzrokovano nažalost i generalno veoma lošim sistemima prostornog planiranja i zaštite kulturne baštine u cijeloj Crnoj Gori, ali se na području Svjetske baštine Kotora posebno negativno odražava i veoma jasno vidi.²⁴

„Međutim, potrebna je veća svijest o tome da se zaštićeno područje i zaštićena okolina područja posmatraju kao integralni dio jedinstvenog kulturnog pejzaža Bokokotorskog zaliva. Predstoje izazovi za dalje definisanje zajedničkih razvojnih strategija za zaštićeno područje i zaštićenu okolinu, za integrirano planiranje i za uspostavljanje ukupnog sistema upravljanja. Te mjere će biti presudne da se osigura da nekontrolisana i pretjerana urbanizacija, kao i razvoj infrastrukture, budu na odgovarajući način riješeni da se osigura da ne dođe do negativnih uticaja na izuzetnu univerzalnu vrijednost zaštićenog područja. Potrebno je obezbijediti i odgovarajuće i dovoljne resurse za subjekte zadužene za zaštićeno područje kako bi mogli da sprovedu očuvanje, zaštitu i unapređenje zaštićenog dobra.“²⁵

23 Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a, EXPEDITIO, 2020

24 Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a, EXPEDITIO, 2020

25 Izvod iz Retrospektivne izjave o Izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti, 2014

11. Literatura i izvori

- *Nominacioni dokument (elaborat) za upis Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora na UNESCO-vu listu svjetske baštine*, pripremili: Miloš Milošević, Jovan Martinović, Milenko Pasinović, Kotor, 1979.
- Milenko M. Pasinović, *Područje Kotora na Listi svjetske prirodne i kulturne baštine UNESCO-a*, Fakultet za turizam i hotelijerstvo – Kotor, Kotor, 2001.
- *Studija o vizuelnom uticaju predloženog Mosta Verige u Boki Kotorskoj*, Institut za urbanizam i regionalno planiranje RWTH Univerzitet u Ahen-u, novembar 2009.
- *Menadžment plan Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora*, Ministarstvo kulture, Cetinje, 2011. (<https://www.gov.me/dokumenta/49877dff-c870-466d-b225-0fa63ab755eb>)
- *Studija zaštite kulturnih dobara na području opštine Kotor*, Uprava za zaštitu kulturnih dobara - Područna jedinica Kotor, Kotor, 2015-2018.
- *Procjena uticaja na baštinu za Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora u skladu sa smjernicama ICOMOS – HIA*, Arhitektonski fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 2017.
- *Godišnji izvještaj o sprovođenju Menadžment plana i stanju Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora za 2017. godinu*, Savjet za upravljanje Prirodnim i kulturno-istorijskim područjem Kotora, 2018. (<https://www.kotor.me/me/savjet-za-upravljanje-podru%4%8djem-kotora/>)
- *Zabrinjavajuće stanje Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, Crna Gora*, EXPEDITIO Centar za održivi prostorni razvoj i Društvo prijatelja bokeške baštine, 2018. (https://expeditio.org/images/2014_new_documents/WHW_izvjestaj_2018_Bahrain_Podrucje_Kotora_CG.pdf) članak objavljen u: World Heritage Watch Report 2018, Berlin 2018 (https://www.world-heritage-watch.org/images/konferenz-reports/2018-Report_WHW.pdf)
- *Prirodno i kulturno-istorijsko područje Kotora na Listi svjetske baštine UNESCO-a*, EXPEDITIO, Kotor, 2020. (https://issuu.com/expeditiokotor/docs/prirodno_i_kulturno-istorijsko_podrucje_kotora-scr)
- *Osvrt na trenutno stanje na prostoru Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, Crna Gora*, EXPEDITIO Centar za održivi prostorni razvoj i Društvo prijatelja bokeške baštine, Kotor, maj 2020. (https://www.expeditio.org/images/2014_new_documents/World%20Heritage%20Watch%20Report%202020_Podrucje%20Kotora_CG.pdf) članak objavljen u : World Heritage Watch Report 2020, Berlin 2020 (<https://world-heritage-watch.org/wp-content/uploads/2020/06/WHW-Report-2020.pdf>)

UNESCO-va dokumenta

- *Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine*, UNESCO (<http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>)
- *Operativne smjernice za implementaciju Konvencije o svjetskoj baštini*, UNESCO, Centar za svjetsku baštinu (<http://whc.unesco.org/en/guidelines/>)

- *World Heritage Information Kit*, UNESCO World Heritage Centre, 2008. (<https://whc.unesco.org/en/activities/567/>)
- *Smjernice za procjenu uticaja na baštinu za dobra svjetske kulturne baštine*, ICOMOS, 2009.
- *World Heritage Resource Manual – Managing Cultural World Heritage (Priručnik za svjetsku baštinu – Upravljanje svjetskom kulturnom baštinom)*, UNESCO, ICCROM, ICOMOS and IUCN, World Heritage Centre, Paris, 2013.

Izvori

- Veb stranica UNESCO-ve Konvencije o svjetskoj baštini: <http://whc.unesco.org/>
- Informacije o Prirodnom i kulturno-istorijskom području Kotora na veb stranici UNESCO-ve Konvencije o svjetskoj baštini: <http://whc.unesco.org/en/list/125>
- Informacije o Kotojskoj tvrđavi kao dijelu transnacionalnog kulturnog dobra Venecijanski odbrambeni sistem između XVI i XVII vijeka „Stato da Terra” – zapadni „Stato da Mar”: <http://whc.unesco.org/en/list/1533>
- Informacije o kulturnoj baštini Bokeljske mornarice na UNESCO-voj Reprezentativnoj listi nematerijalne kulturne baštine: <https://ich.unesco.org/en/RL/cultural-heritage-of-boka-navy-kotor-a-festive-representation-of-a-memory-and-cultural-identity-01727>

Ostalo

Reagovanja civilnog sektora

- *Otvoreno pismo Ministarstvu kulture, Društvo prijatelja bokeške baštine*, Kotor, 06. septembar 2016. godine (https://expeditio.org/images/2014_new_documents/Otvoreno_pismo_Ministarstvu_kulture.pdf)
- *Otvoreno pismo Društva prijatelja bokeške baštine ministru kulture*, Društvo prijatelja bokeške baštine, Kotor, 29. mart 2017. godine (https://expeditio.org/images/2014_new_documents/Razno/Otvoreno_pismo_Ministru_kulture.pdf)
- *Dopis Komitetu za Svjetsku baštinu UNESCO vezano za stanje Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora*, Društvo prijatelja bokeške baštine, 2018. (https://expeditio.org/images/2014_new_documents/Saopstenja/UNESCO_Pismo_i_aneksi_CG.pdf)

Primjedbe civilnog sektora na prostorno plansku dokumentaciju

- *Primjedbe i komentari na Nacrt Prostorno urbanističkog plana Opštine Kotor iz februara 2020*, EXPEDITIO i Društvo prijatelja bokeške baštine, Kotor, 24.03.2020. https://expeditio.org/images/2014_new_documents/Komentari_Nacrt%20PUP%20Kotor_mart%202020.pdf
https://expeditio.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2033:primjedbe-i-komentari-na-nacrt-prostorno-urbanistickog-plana-opstine-kotor-iz-februara-2020&catid=81&Itemid=422&lang=sr
- *Primjedbe na Izvještaj o Strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu za Lokalnu studiju lokacije „Vrmac” Kotor*, Kamelija Stoliv, Evropski dom Tivat, EXPEDITIO Kotor, 2009

11. Aneksi

11.1. Izvještaji UNESCO/ICOMOS misija i odluke Komiteta za svjetsku baštinu UNESCO-a

Godina	Misija	Izvod ključnih zaključaka i preporuka
2003	Zajednička UNESCO-ICOMOS misija Prirodnom i kulturno-istorijskom području Kotora, 26 mart - 3 april 2003	<p>U mnogim mjestima Risanskog i Kotorskog zaliva, stepen urbanizacije je dostigao granicu preko koje vrijednosti zbog kojih je lokalitet uvršten na Listu svjetske baštine mogu biti ozbiljno ugrožene.</p> <p>Ne postoji plan posebne namjene Svjetske baštine i kao ni plan upravljanja lokalitetom. Takav plan je neophodan, kao i određivanje jednog koordinatora odgovornog za praćenje i usmjeravanje razvoja saobraćajnih, građevinskih i drugih aktivnosti koje se često odvijaju nekontrolisano.</p>
2008	Zajednička UNESCO Centar za svjetsku baštinu/ ICOMOS reaktivna monitoring misija, 29 oktobar - 2 novembar 2018	<p>Misija je izrazila zabrinutost zbog tekućeg i ubrzanog urbanog razvoja Područja Kotora. Dinamika ovih transformacijskih procesa je izvan predviđanja i postojeće institucije ne mogu se nositi s njom.</p> <p>Sistem upravljanja nije adekvatan zbog nedostatka specifičnog upravljača i efikasnih mehanizama kontrole.</p>
2013	ICOMOS Savjetodavna misija, 25-31 mart 2013	<p>Proces snažne urbanizacije je i dalje u toku na teritoriji zaštićenog područja i tampon zone. On u određenoj mjeri prijeti izuzetnoj univerzalnoj vrijednosti i odlikama kulturnog pejzaža.</p> <p>Nedostaci sistema zaštite i odsustvo efikasnih instrumenata upravljanja urbanizacijom u čuvanju izuzetne univerzalne vrijednosti su i dalje ozbiljan problem. Zaštićeno područje još uvijek nema pravni status kulturnog pejzaža.</p> <p>Nema detaljnih režima i propisa za izradu prostornih i urbanističkih planova; odluke organa zaštite nijesu obavezujuće; upravljačke strukture su slabe i nedovoljno koordinirane, bez jasne vizije razvoja. Zato je sistem zaštite i dalje previše slab da bi mogao pozitivno uticati na proces urbanizacije, prostorne planove i saobraćajne mreže.</p> <p>Preporuke za:</p> <ul style="list-style-type: none">- poboljšanje politike zaštite- poboljšanje politike uređenja prostora i urbanizma- poboljšanje saobraćajne mreže- tehničku pomoć

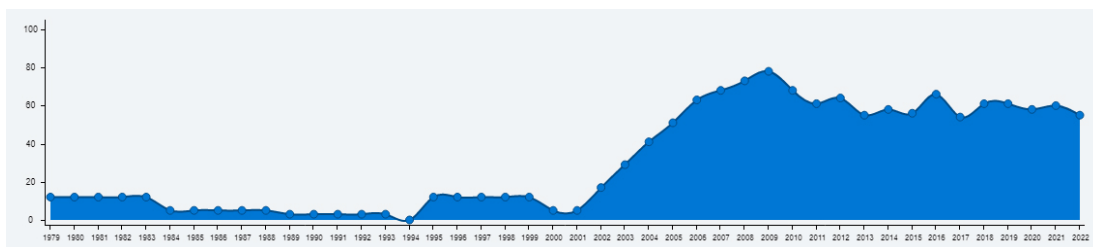
2018	Zajednička UNESCO Centar za svjetsku baštinu/ ICOMOS reaktivna monitoring misija, 18-21 februar 2008	<p>Najvažnije pitanje sa kojim se dobro suočava, očigledno od 2003. godine, je potreba da se ograniči proces urbanizacije obala Boka Kotorske, prvenstveno Kotorsko-risanskog zaliva i duž prolaza Verige. Ovo zahtijeva radikalnu promjenu ciljeva revidiranog prostornog plana u pripremi, uključujući i projekat autoputa koji se u njemu nalazi, usklađivanje prostornog plana sa Menadžment planom za dobro svjetske baštine, i unapređenjem djelotvornosti mehanizama, naročito Savjeta za upravljanje, preko kojeg se oni primjenjuju i prate.</p> <p>Set preporuka za:</p> <ul style="list-style-type: none"> - saobraćajnu infrastrukturu - morsku infrastrukturu - reviziju prostornih i menadžment planova, i Savjeta za upravljanje - konkretne lokacije oko zaliva - gradnju unutar bafer zone - restauraciju istorijskih zgrada
------	--	---

Odluke Komiteta za svjetsku baštinu UNESCO-a

Sve odluke se nalaze na: <http://whc.unesco.org/en/list/125/documents/>

Godina	Odluke
1982	06COM XII.41 – Technial co-operation requests
2002	26COM 21A.17 – Natural and Cultural-Historical Region of Kotor (Yugoslavia)
2003	27COM 8B.3 – Properties removed from the List of World Heritage in Danger
2003	27COM 7A.27 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Serbia and Montenegro)
2004	28COM 15B.78 –
2005	29COM 7B.84 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Serbia and Montenegro)
2006	30COM 7B.90 – State of Conservation (Natural and Culturo-historical Region of Kotor)
2007	31COM 7B.100 – Natural and Culturo-historical Region of Kotor (Montenegro)
2008	32COM 7B.101 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)
2009	33COM 7B.114 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)
2012	36COM 8B.58 - Cultural Properties – Examination of minor boundary modifications – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro)
2012	36COM 7B.79 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)

2014	38COM 8E – Adoption of Retrospective Statements of Outstanding Universal Value
2014	38COM 7B.29 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125)
2015	39COM 8B.47 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor, Montenegro
2016	40COM 7B.54 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125ter)
2018	42COM 7B.26 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125ter)
2019	43COM 7B.87 – Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125ter)
2021	44COM 7B.51 - Natural and Culturo-Historical Region of Kotor (Montenegro) (C 125ter)



Trend izvještavanja zasnovan na učestalosti kojom je Komitet za svjetsku baštinu raspravljao o ovom dobru / 0 = minimum izvještaja, 100 = maksimum izvještaja

