

PROSTOR



21 [2013] 1 [45]

ZNANSTVENI ČASOPIS ZA ARHITEKTURU I URBANIZAM  
A SCHOLARLY JOURNAL OF ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

SVEUČILIŠTE  
U ZAGREBU,  
ARHITEKTONSKI  
FAKULTET  
UNIVERSITY  
OF ZAGREB,  
FACULTY  
OF ARCHITECTURE

ISSN 1330-0652  
CODEN PORREV  
UDK | UDC 71/72  
21 [2013] 1 [45]  
1-234  
1-6 [2013]



Af

POSEBNI OTISAK / SEPARAT | OFFPRINT

ZNANSTVENI PRILOZI | SCIENTIFIC PAPERS

104-115 **BISERKA DUMBOVIĆ  
BILUŠIĆ  
MLADEN OBAD ŠČITAROCI**

**ZAŠTITA KRAJOLIKA**  
USPOREDBA ZAKONODAVNE OSNOVE  
U HRVATSKOJ I EUROPSKIM ZEMLJAMA

PREGLEDNI ZNANSTVENI ČLANAK  
UDK 712:719(497.5)

**LANDSCAPE PROTECTION**  
COMPARISON OF LEGISLATION IN CROATIA  
AND EUROPEAN COUNTRIES

SUBJECT REVIEW  
UDC 712:719(497.5)



SL. 1. PANORAMA SAMOBORA IZ ZRAKA  
FIG. 1. AERIAL PANORAMIC VIEW OF SAMOBOR

**BISERKA DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, MLADEN OBAD ŠČITAROCI**

MINISTARSTVO KULTURE  
KONZERVATORSKI ODJEL U ZAGREBU  
HR – 10000 ZAGREB, MESNIČKA 49

SVEUČILISTE U ZAGREBU  
ARHITEKTONSKI FAKULTET  
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26

PREGLEDNI ZNAJSTVENI ČLANAK

UDK 712:719(497.5)

TEHNIČKE ZNAJSTVI / ARHITEKTURA I URBANIZAM

2.01.02. – URBANIZAM I PROSTORNO PLANIRANJE

2.01.05. – PEJSAŽNA ARHITEKTURA

ČLANAK PRIMLJEN / PRIHVAĆEN: 22. 10. 2012. / 10. 6. 2013.

MINISTRY OF CULTURE OF THE REPUBLIC OF CROATIA  
DIRECTORATE FOR THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE  
HR – 10000 ZAGREB, MESNIČKA 49

UNIVERSITY OF ZAGREB  
FACULTY OF ARCHITECTURE  
HR – 10000 ZAGREB, KAČICEVA 26

SUBJECT REVIEW

UDC 712:719(497.5)

TECHNICAL SCIENCES / ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING

2.01.02. – URBAN AND PHYSICAL PLANNING

2.01.05. – LANDSCAPE ARCHITECTURE

ARTICLE RECEIVED / ACCEPTED: 22. 10. 2012. / 10. 6. 2013.

**ZAŠTITA KRAJOLIKA****USPOREDBA ZAKONODAVNE OSNOVE U HRVATSKOJ I EUROPSKIM ZEMLJAMA****LANDSCAPE PROTECTION****COMPARISON OF LEGISLATION IN CROATIA AND EUROPEAN COUNTRIES**

HRVATSKA  
KRAJOLIK  
PLAN ZAŠTITE KRAJOLIKA  
ZAKONODAVNA ZAŠTITA

CROATIA  
LANDSCAPE  
LANDSCAPE PLAN  
LEGAL PROTECTION

Članak analizira zakonodavnu osnovu kojom se ostvaruju preduvjeti zaštite krajolika. Raščlanjuje se i ocjenjuje stanje zaštite krajolika, koje je u Hrvatskoj obuhvaćeno četirima zakonima, te uspoređuje s primjerima nekih europskih zemalja. Rezultat su smjernice za unaprjeđenje zaštite krajolika i za učinkovitiju primjenu *Europske konvencije o krajoliku* u Hrvatskoj.

The paper discusses laws on landscape protection by providing an analysis and evaluation of the status of landscape protection in Croatia, regulated by four laws, and its comparison to that of other European countries. As a result, it provides guidelines for improving landscape protection and for an efficient application of European Landscape Convention in Croatia.

## UVOD

### INTRODUCTION

**K**rajolici Hrvatske pripadaju panonskim i mediteranskim regijama Europe i važan su element raznolikosti europskih krajolika, a to je i formalno potvrđeno potpisivanjem *European Landscape Convention* i donošenjem *Zakona o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima*.<sup>1</sup> U ovom se članku analizira stanje zakonodavne zaštite krajolika u Hrvatskoj te ga se uspoređuje s europskim zemljama kako bi se pokazale sličnosti ili nedostatci, kao i potrebe za možebitnom dopunom. Dopunom i prilagodbom zakonskih dokumenata koji uključuju pitanja zaštite krajolika u Hrvatskoj, sukladno uspostavljenim europskim standardima, omogućilo bi se sudjelovanje u međunarodnoj razmjeni podataka o krajolicima, izradi europskih klasifikacija – *Atlasa europskih krajolika* te u programima njihove zaštite. Prikazan je postojeci sustav zakonodavne zaštite krajolika u Republici Hrvatskoj u usporedbi s europskim te su predložene smjernice za poboljšanje stanja, a ujedno i učinkovitiju primjenu *Europske konvencije o krajoliku* u Hrvatskoj.

Zakonodavna osnova, koja uključuje zakonodavne dokumente i institucije koje se bave zaštitom krajolika, važan je, ali nije i jedini preduvjet zaštite krajolika neke države. Analizom zakonodavne osnove želi se prikazati njezino sadašnje stanje i ocijeniti u kolikoj se mjeri njome osigurava zaštita krajolika kao važnog elementa prepoznatljivosti i prostornog identiteta Hrvatske. Unatoč potpisivanju

*European Landscape Convention* (2000.) i donošenju *Zakona o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima* (2002.) nije donesen ni zakon ni drugi podzakonski dokumenti kojima bi se regulirala pitanja zaštite krajolika. Također, nije određeno ministarstvo koje bi bilo zaduženo za njezino provođenje.<sup>2</sup> Pitanjima zaštite krajolika u Hrvatskoj pristupa se 'sektorski', sa stajališta nekoliko zakona u sklopu kojih se različito tumači njegovo određenje, a to se posljedično odražava i u metodama njegove zaštite. Tome pridonosi i neusklađenost oko tumačenja i značenja pojmova krajolik i krajobraz, koji se kao sinonimi koriste za englesku riječ *landscape*.<sup>3</sup>

Pojedini granski pristupi, kao što su zaštita kulturne baštine te zaštita prirode i okoliša, djelomice obuhvaćaju i pitanja krajolika, dok je prostorno planiranje prepoznato kao zajednički i integrativni instrument njegove zaštite. Na taj se način pitanja zaštite krajolika uređuju četirima zakonima i planskim dokumentima iz ovih područja: zaštite prirode i kulturne baštine, zaštite okoliša i prostornog uređenja. U ostalim zakonima, kojih se primjenom i provođenjem znatno utječe na stanje i izgled krajolika, nije vidljiv odnos prema krajoliku, niti ga se u njima posebno prepoznaje.

### ZAŠTITA KRAJOLIKA U HRVATSKOJ TEMELJEM ZAKONSKIH DOKUMENATA

#### LANDSCAPE PROTECTION IN CROATIA BASED ON LEGAL DOCUMENTATION

Postojeći sustav zakonodavne zaštite krajolika jest sektorski, međusobno nedovoljno povezan i usklađen. To je očito već u pogledu uporabe pojma, odnosno značenja i korištenja riječi krajolik i krajobraz, a potom i metoda njegove zaštite. Nije određena jedna institucija ili državno tijelo odgovorno za pitanja prepoznavanja, ocjene i zaštite krajolika prema odredbama *Zakona o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima*.<sup>4</sup> U ovome se radu analiziraju postojeći zakoni koji obuhvaćaju pitanja krajolika u tri tematska okvira: 1) određenje i tumačenje pojma krajolik/krajobraz; 2) metode i kriteriji prepoznavanja, vrjednovanja i zaštite krajolika te 3) alati

<sup>1</sup> *Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima* (NN 12/02 i 11/04). Sadašnji je prijevod naziva *European Landscape Convention*, koji glasi *Konvencija o europskim krajobrazima*, netočan i trebao bi glasiti *Europska konvencija o krajoliku*. Stoga autori u nastavku teksta koriste točan prijevod.

<sup>2</sup> Prema *Zakonu o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima* za njegovo je provođenje određeno Ministarstvo prostornog uređenja. Međutim, zbog kasnijeg preustroja ministarstava i njihovih nadležnosti do danas nije utvrđeno koje je ministarstvo nadležno za provođenje *Konvencije*.

<sup>3</sup> U literaturi i u zakonima pojavljuju se riječi hrvatskoga jezika krajolik i krajobraz, koje se odnose na pojam



upravljanja, način i nadležnosti provođenja zaštite krajolika (Tabl. I.).

• **Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima** – Republika Hrvatska bila je među prvim zemljama koje su 2000. godine potpisale i prihvatile *Europsku konvenciju o krajoliku (European Landscape Convention)*<sup>5</sup>, da bi 2002. godine donijela i *Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima*.<sup>6</sup> Prema *Konvenciji* krajolik znači *područje percipirano od ljudi čiji je karakter rezultat djelovanja i međudjelovanja prirodnih i/ili ljudskih čimbenika*<sup>7</sup>, a odnosi se na sva područja – prirodnih, ruralnih i urbanih obilježja. Obuhvaća područja kopna, mora i kopnenih voda bez obzira na stupanj njihove vrijednosti. Ciljevi *Konvencije* jesu poticanje zaštite, planiranja i upravljanja krajolikom te organiziranje europske stručne suradnje, ali i razmjene znanja i podataka o krajoliku. Sljedom toga proizlaze opće i posebne mjere koje svaka zemlja potpisnica treba poduzeti u skladu sa svojim ustavnim načelima i administrativnim uređenjem. Preuzete su sljedeće obveze:<sup>8</sup>

– Zakonom priznati krajolike kao bitnu sastavnicu čovjekova okruženja, izraz raznolikosti kulturnog i prirodnog naslijeđa i temelj identiteta područja;

– Uspostaviti i provoditi politike krajolika koje za cilj imaju donošenje posebnih mjera za zaštitu i upravljanje krajolicima;

– Omogućiti sudjelovanje javnosti, lokalne i regionalne uprave te ostalih sudionika u provedbi zaštite krajolika;

– Ugraditi krajolik u politike regionalnog i urbanističkog planiranja, ali i u ostale, kao što su gospodarstvo, poljoprivreda, turizam, vodoprivreda i sl., koje mogu izravno ili neizravno utjecati na krajolik.

U cilju unaprjeđivanja znanja o vlastitim krajolicima svaka zemlja potpisnica *Konvencije* obvezala se poduzeti sljedeće posebne mjere:<sup>9</sup>

– prepoznavanje krajolika na cjelokupnom teritoriju države i provođenje tipološke podjele – karakterizacije krajolika;

– analiziranje i ocjena značajki krajolika, pritisaka uslijed kojih se mijenjaju te praćenje promjena u krajoliku;

*landscape*. Podrobnije vidjeti u: DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, 2012. U ovome tekstu autori koriste riječ krajolik i pridjev krajolični.

4 DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, 2011: 267

5 *European Landscape Convention*, Council of Europe, Firenza, 2000.

6 *Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima* (NN 12/02 i 11/04)

7 *European Landscape Convention*, čl. 1.

8 *European Landscape Convention*, čl. 5.

9 *European Landscape Convention*, čl. 6.

10 *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* (NN 69/99, 151/03, 157/03, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12 i 136/12), čl.26.

Tabl. I. USPOREDBENA ANALIZA ODREĐENJA POJMA KRAJOLIK/KRAJOBRAZ – INSTRUMENTI PREPOZNAVANJA I MJERE ZAŠTITE PROPISANI ZAKONSKIM DOKUMENTIMA RH

TABLE I. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DEFINITIONS OF LANDSCAPE – DEFINING ELEMENTS AND PROTECTION MEASURES DETERMINED BY CROATIAN LAWS

Zakon	Pojam	Vrste krajolika	Instrumenti prepoznavanja i zaštite krajolika
Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima	krajobraz	svi krajolici kopna i mora (vrijedni, degradirani, urbani, ruralni ...)	prostorno planiranje tipološka klasifikacija – karakterizacija krajolika
Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara	krajolik	kulturni	Rješenje o zaštiti
Zakon o zaštiti prirode	krajobraz	nacionalni park park prirode regionalni park	Rješenje o zaštiti Plan područja posebnih obilježja
		značajni krajobraz spomenik parkovne arhitekture	Rješenje o zaštiti
Zakon o prostornom uređenju i gradnji	krajobraz/ krajolik		prostorni i urbanistički planovi svih razina
Zakon o zaštiti okoliša	krajobraz/ krajolik sastavnica okoliša		strateške studije utjecaja na okolis studije utjecaja na okolis
Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova	krajolik/ krajobraz	zaštićeni krajolik osobito vrijedan prirodni krajobraz, kultivirani krajobraz, oblikovno vrijedno područje zaštitno područje	Strategija i program prostornog uređenja RH Prostorni plan županije/Grada Zagreba Prostorni plan uređenja Grada/Opcine Generalni urbanistički plan Urbanistički plan uređenja

– ocjena krajolika na temelju stručnih kriterija vrjednovanja, ali i onih koje im pridaje lokalno stanovništvo.

Nakon donošenja navedenoga *Zakona* u Hrvatskoj nije donesen nijedan zakonodavni dokument koji bi podrobnije propisao metode djelovanja u krajoliku, niti je uspostavljen jedinstveni metodološki pristup prepoznavanju, tipološkom razvrstaju, ocjeni i zaštiti krajolika.

• **Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara** – Kao jedna od vrsta kulturnoga dobra *krajolik ili njegov dio koji sadrži povijesno karakteristične strukture koje svjedoče o čovjekovoj nazočnosti u prostoru* prepoznat je u *Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*.<sup>10</sup> U *Zakonu*, a ni u podrobnijoj razradi podzakonskih dokumenata – pravilnicima i smjernicama ne određuje se pobliže pojam, niti se propisuju kriteriji i metode njegova prepoznavanja, vrjednovanja i zaštite. Nisu utvrđeni instrumenti za njegovu zaštitu, ali ni obveze koje bi se trebale provoditi kroz ostale sektore kojima se uređuju provedbeni postupci zaštite, kao što je to u *Zakonu o prostornom uređenju i gradnji*. Krajolik koji sadrži povijesne i kulturne vrijednosti može se promatrati kao jedna od vrsta kulturno-povijesne cjeline. Stoga se zakonske obveze što se odnose na krajolik mogu povezati sa zakonodavnim obvezama koje su propisane za kulturno-povijesne cjeline. Za kulturno-povijesne cjeline, koje uključuju i kulturne krajolike, zakonom nije predviđena izrada prostornog plana po-

dručja posebnih obilježja ili sličnog prostornoplanskog dokumenta. To je jedan od razloga što je dosad na listu kulturnih dobara Hrvatske upisano samo desetak kulturnih krajolika, među kojima se ističu: Starogradsko polje na otoku Hvaru (prepoznato i kao mjesto *Svjetskog naslijeđa*); ruralni, organski razvijeni krajolik Žumberačko-samoborsko gorje – Plešivčko prigorje, arheološki krajolik otoka Palagruže itd.

• **Zakon o prostornom uređenju i gradnji** – U određenju krajolika u *Zakonu o prostornom uređenju*<sup>11</sup> i *gradnji* koristi se riječ krajobraz, a opisuje ga se kao: *određeno područje, opaženo ljudima, čija je osobnost rezultat međusobnog djelovanja prirodnih i/ili ljudskih čimbenika i koje obilježava prevladavajuća prisutnost prirodnih sastojina*.<sup>12</sup> U *Zakonu* se govori o prostornom planiranju kao interdisciplinarnoj djelatnosti za upravljanje prostorom na načelima održivosti, naglašavaju se zaštita prostora i očuvanje kakvoće okoliša te zadržavanje osobnosti prostora, ali nigdje se ne spominju obilježja i karakter krajolika. U tekstu *Zakona* krajolik se spominje samo u postupcima izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja u kojima je *potrebno uzimati u obzir osjetljivost prostora, odnos prema skladu i krajobraznim vrijednostima, neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima i kulturnoj bastini*.<sup>13</sup>

Pojam krajolik koristi se i pri određivanju postupaka u planiranju *Zaštićenoga obalnog područja mora* [ZOP], *zaštićenih prirodnih vrijednosti i kulturno-povijesnih cjelina od posebnog interesa za državu*.<sup>14</sup> Naglašava se da je planiranjem i provođenjem prostornih planova obvezatno očuvati i sanirati *ugrožena područja prirodnih, kulturno-povijesnih i tradicijskih vrijednosti...te uvjetovati razvitak javne infrastrukture zaštitom i očuvanjem vrijednosti krajolika*.<sup>15</sup> Tim je *Zakonom* propisano da dokumenti prostornog uređenja u nadležnosti države – *Strategija i Program prostornog razvoja RH*, kao temeljni državni dokumenti za usmjerenje razvoja u prostoru sa smjernicama za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini, trebaju biti usmjereni i na zaštitu vrijednosti krajolika. Obveza je da prostorni planovi županija, Grada Zagreba, prostorni planovi uređenja općina i gradova uvažavaju *specifične potrebe koje proizlaze iz regionalnih osobitosti, prirodnih, krajobraznih i kulturno-povijesnih vrijednosti radi racionalnog korištenja i zaštite prostora*.<sup>16</sup> Međutim, nisu propisani postupci i način njihova ugrađivanja u prostorno-plansku dokumentaciju.

• **Zakon o zaštiti prirode** – *Zakon o zaštiti prirode*<sup>17</sup> izravno uključuje pojam krajolika (krajobraz) kao predmet zaštite u kategoriji značajnog krajobrazu i spomenika parkovne arhitekture. Međutim, *Zakonom* su obuhvaćena područja koja po svom karakteru i obi-

lježjima pripadaju i područjima krajolika, ali ih se izravno tako ne naziva, već ih se određuje kao nacionalni park, park prirode i regionalni park, iz čega proizlazi da su podložni zaštiti isključivo prirodnih sastavnica. Iako je po određenju toga *Zakona* nacionalni park područje prirodnih vrijednosti, namijenjen očuvanju izvornih prirodnih vrijednosti<sup>18</sup>, primjeri hrvatskih nacionalnih parkova ukazuju da njihovo stvarno stanje u cijelosti ne odgovara navedenom određenju. Naime, u nacionalnim parkovima, kao što su Brijuni, Sjeverni Velebit, Plitvička jezera, Krka i ostali, postoji znatan udio antropogenih elemenata, što više kulturno-povijesnih obilježja visoke vrijednosti temeljem kojih mogu biti prepoznati i kao kulturni krajolici.<sup>19</sup>

Iako je prema navedenom *Zakonu* park prirode<sup>20</sup> prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje, radi čega se i naglašava njegova kulturno-povijesna i krajobrazna vrijednost, park prirode nije prepoznat u sklopu značenja krajolika na način kojim ga opisuje *Europska konvencija o krajoliku*. Analiza proglašanih parkova prirode u Hrvatskoj, kao što su: Žumberak – Samoborsko gorje, Lonjsko polje, Učka, Medvednica itd., pokazala je da navedena područja u svome obuhvatu osim očuvanih prirodnih obilježja sadrže i visok udio antropogenih, kulturno-povijesnih struktura. Unutar tih zaštićenih predjela nalaze se mno-

<sup>11</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12)

<sup>12</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, čl. 2.–Pojmovnik

<sup>13</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, čl. 10.

<sup>14</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, čl. 49.

<sup>15</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, čl. 49.

<sup>16</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, čl. 70. i 71.

<sup>17</sup> *Zakon o zaštiti prirode* (NN 70/05, 139/08 i 57/11)

<sup>18</sup> *Zakon o zaštiti prirode*, čl. 11.: „Nacionalni park je prostrano, pretežito neizmijenjeno područje kopna i/ili mora iznimnih i višestrukih prirodnih vrijednosti, obuhvaća jedan ili više sačuvanih ili neznatno izmijenjenih ekoloških sustava, a prvenstveno je namijenjen očuvanju izvornih prirodnih vrijednosti.”

<sup>19</sup> Kulturno-povijesne i arhitektonske vrijednosti povijesnih struktura u nacionalnim parkovima Brijuni i Plitvička jezera dokumentirane su u Konzervatorskim podlogama izrađivanim za potrebe izrade Plana područja posebnih obilježja.

<sup>20</sup> *Zakon o zaštiti prirode*, čl. 13.: „Park prirode je prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora s ekološkim obilježjima međunarodne i nacionalne važnosti, s naglašenim krajobraznim, odgojno-obrazovnim, kulturno-povijesnim i turističko-rekreacijskim vrijednostima.”

<sup>21</sup> Navedena područja, izuzev parka prirode Žumberačko-samoborsko gorje, nisu istodobno prepoznata i kao kulturni krajolici. Park prirode Lonjsko polje područje je s visokim udjelom covjekova djelovanja koja se očituju kao povijesna naselja, sustavi navodnjavanja, uzorci parcelacije poljodjelskog krajolika, radi čega je pokrenut njegov postupak za upis na Listu svjetskog naslijeđa (*World Heritage List*) u kategoriji mješovitih mjesta (*Mixed Sites*) jer u sličnoj mjeri sadrže i prirodne i kulturne sastavnice.

<sup>22</sup> *Zakon o zaštiti prirode*, čl. 14.: „Regionalni park je prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna

gobrojna povijesna naselja i građevine koje zajedno sa svojom okolinom posjeduju i kulturno-povijesnu vrijednost.<sup>21</sup> Slično je i s ostalim parkovima prirode, izuzev područja visokog ili potpunog stupnja prirodnosti, kao što je Kopački rit.

Usporedba opisa parka prirode s opisom regionalnog parka<sup>22</sup> pokazuje da su i u regionalnom parku osim ekoloških naglašena i krajolična obilježja. Slično je i s pojmom *značajnoga krajobraza koji sadrži velike krajobrazne vrijednosti*.<sup>23</sup> Kako se ni u pojmovniku ni u ostalim člancima ovoga Zakona ne pojašnjava o kojim se *krajobraznim vrijednostima* radi i na koji se način ona dokumentiraju i dokazuju, može se pretpostaviti da je riječ o vrijednostima krajolika kao što je to propisano u međunarodnim dokumentima. Spomenik parkovne arhitekture opisan u navedenom Zakonu<sup>24</sup> podudara se s UNESCO-ovim određenjem namjerno oblikovanog krajolika (*Designed Landscape*)<sup>25</sup>, kojeg se vrijednost iskazuje temeljem estetskih, stilskih, umjetničkih i kulturno-povijesnih vrijednosti. Kategorija se izravno nadovezuje na *Povelju o zaštiti povijesnih vrtova i perivoja*, tzv. Firentinsku povelju.<sup>26</sup>

• **Zakon o zaštiti okoliša** – Krajolik se prema Zakonu o zaštiti okoliša<sup>27</sup> naziva krajobrazom, a osim zraka, vode, mora, tla, biljnog i životinjskog svijeta – jedna je od sastavnica

okoliša.<sup>28</sup> U ovome je Zakonu određenje krajolika preuzeto iz *Europske konvencije o krajoliku*.<sup>29</sup> Iako je Zakon opisao krajolik kroz njegova perceptivna obilježja i identitet područja što ga čini raznolikost kulturne i prirodne baštine, u ostalim člancima Zakona koji se odnose na metode, postupanje i zaštitu okoliša oslanja se isključivo na prirodne sastavnice. Budući da su krajolične vrijednosti prepoznate kao sastavnica okoliša, slijedi da se i predviđena zaštita određuje samo kroz pristup okolišu; *treba ih očuvati na razini obujma i kakvoće koji ne ugrožavaju zdravlje i život čovjeka i nisu štetni za biljni i životinjski svijet*.<sup>30</sup>

Zaštita okoliša provodi se kroz propisanu izradu studija: *Strateške procjene utjecaja na okoliš* i *Studije utjecaja na okoliš*. *Strateška procjena* je postupak kojim se procjenjuju značajniji utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom plana ili pojedinog programa, a obvezno se provodi kod izrade prostornih planova županija i Prostornog plana Grada Zagreba.<sup>31</sup> *Studija utjecaja na okoliš* izrađuje se u sklopu provođenja postupka procjene utjecaja konkretnog zahvata na okoliš.<sup>32</sup> Kriteriji i standardi za prepoznavanje i vrjednovanje krajolika u navedenim studijama nisu propisani posebnim podzakonskim aktom. Zakonom je propisano uspostavljanje *Informacijskog sustava zaštite okoliša* pod uvjetom da on sadrži podatke o stanju okoliša, a od sastavnica se navode samo prirodna dobra i njihovo korištenje.

• **Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova** – Struktura i sadržaj prostornoplanskih dokumenata u Hrvatskoj bili su do kraja 2011. godine regulirani *Pravilnikom o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova*.<sup>33</sup> Prepoznavanje i mjere zaštite krajolika propisani su kroz načela i ciljeve izrade prostornoplanske dokumentacije. U propisanoj sadržajnoj strukturi prostornih planova viših razina (prostorni planovi županija i Grada Zagreba) u poglavlju 2. *Ciljevi prostornog uređenja* izdvojena je tema zaštite krajoličnih vrijednosti od teme koja se odnosi na zaštitu prirodnih vrijednosti i posebnosti te kulturno-povijesnih cjelina. Nadalje, za poglavlje 3. *Plan prostornog uređenja*, propisana je izrada tabličnog prikaza: *Iskaz površina za posebno vrijedna i/ili osjetljiva područja i cjeline*, gdje je osim prirodnih i kulturno-povijesnih cjelina uveden i pojam krajolika. U *Odredbama za provođenje* potrebno je propisati *mjere očuvanja krajobraznih vrijednosti*. Međutim, u poglavlju 1. *Polazišta*, u analizi prostora izričekom se ne navodi potreba prepoznavanja, analize i ocjene krajolika. Ostali Zakoni koji-

i/ili mora s ekološkim obilježjima međunarodne, nacionalne ili područne važnosti, s krajobraznim vrijednostima karakterističnim za područje na kojem se nalazi.”

23 Zakon o zaštiti prirode, čl. 16.: „... prirodni ili kultivirani predjel velike krajobrazne vrijednosti i biološke raznolikosti ili kulturno-povijesne vrijednosti, ili krajobraz očuvanih jedinstvenih obilježja karakterističnih za pojedino područje, namijenjen odmoru i rekreaciji, ili osobito vrijedni krajobraz”.

24 Zakon o zaštiti prirode, čl. 18.: „... umjetno oblikovani prostor (perivoj, botanički vrt, arboretum, gradski park, drvodred, kao i drugi oblici vrtnog i parkovnog oblikovanja), pojedinačno ili skupina stabala, koji ima estetsku, stilsku, umjetničku, kulturno-povijesnu, ekološku ili znanstvenu vrijednost”.

25 \*\*\* 2008.

26 ICOMOS, 1982., *The Charter on the Protection of Historic Parks and Gardens*, art.1. *A historic garden is an architectural and horticultural composition of interest to the public from the historical or artistic point of view.*

27 Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)

28 Zakon o zaštiti okoliša, čl. 10.: „Okolišem smatra prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica, uključujući i čovjeka, kojeg osim zraka, vode, tla i zemlje čine i materijalna dobra te kulturna baština.”

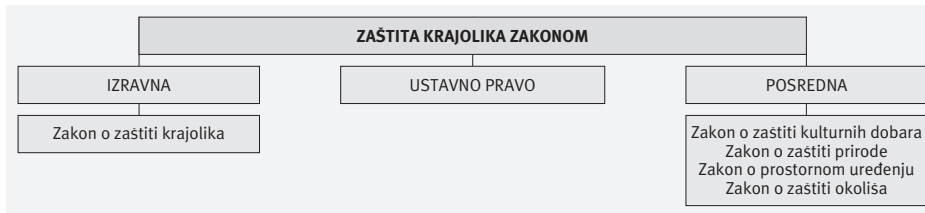
29 Zakon o zaštiti okoliša, čl. 3. Dio definicije je preuzet iz *Europske konvencije o krajoliku*: „...određeno područje videno ljudskim okom, čija je narav rezultat međusobnog djelovanja prirodnih i ljudskih čimbenika, a predstavlja bitnu sastavnicu čovjekova okruženja, izraz raznolikosti zajedničke kulturne i prirodne baštine te temelj identiteta područja”.

30 Zakon o zaštiti okoliša, čl. 50.

31 Zakon o zaštiti okoliša, čl. 56.

32 Zakon o zaštiti okoliša, čl. 69.

33 *Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova* (NN 106/98, 39/04, 45/04 i 163/04)



DIJAGRAM 1. IZRAVNA I POSREDNA ZAŠTITA KRAJOLIKA ZAKONSKIM DOKUMENTIMA U EUROPI  
DIAGRAM 1. DIRECT AND INDIRECT LANDSCAPE PROTECTION THROUGH LEGAL DOCUMENTS IN EUROPE

ma se reguliraju pitanja zaštite prostornih vrijednosti, kao što su *Zakon o zaštiti prirode* te *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*, propisuju izradu stručnih podloga (konzervatorska podloga i stručna podloga zaštite prirode), dok za krajolik to nije regulirano posebnim propisom. Ovim *Pravilnikom* (čl. 8. i 10.) za prostorni plan područja posebnih obilježja, prostorni plan uređenja općine/ grada u poglavlju 1. *Polazišta*, odnosno u analizi prostora nije predviđeno prepoznavanje obilježja, vrijednosti i stanja krajolika, ali je u 2. poglavlju teksta *Ciljevi prostornog uređenja*, predviđen osvrt na krajolik u sklopu zajedničke točke *Zaštita krajobraznih i prirodnih vrijednosti i posebnosti i kulturno-povijesnih cjelina*.

U grafičkom dijelu PPUO/G propisan je prikaz 1. *Uvjeti korištenja, uređenja i zaštite prostora*, koji se izrađuje koristeći propisano, grafičko, standardizirano znakovlje.<sup>34</sup> Planski znak prostornog pokazatelja u kategoriji zaštićenih dijelova prirode obuhvaća područje *zaštićenog krajolika* sa slovnom oznakom [ZK]. Krajobraz je obuhvaćen kategorijom *područja posebnih ograničenja u prostoru*, a uključuje: *osobito vrijedan prirodni krajobraz, kultivirani krajobraz, oblikovno vrijedno područje gradskih i seoskih cjelina, zaštitno područje uz posebno vrijedne ili osjetljive gradske i seoske cjeline, te točke i poteze panoramskih i vizurnih vrijednosti krajolika i naselja*.<sup>35</sup>

## ZAŠTITA KRAJOLIKA U ZAKONODAVSTVU EUROPSKIH ZEMALJA

### LANDSCAPE PROTECTION IN THE LAWS OF EUROPEAN COUNTRIES

Pojedine europske zemlje (Italija, Njemačka, Velika Britanija...) imaju dugu tradiciju zakonske zaštite krajolika, koja je postojala i prije donošenja *Europske konvencije o krajoliku*. Osim što je prepoznat u posebnim zakonima, krajoliku je kao zasebnoj entitetu ili kao dijelu okoliša omogućena zaštita temeljnim zakonima – *Ustavima* velikoga broja zemalja. Osim izravne zaštite zakonom krajolik je predmetom posebne vrste planiranja; pored prostornih i urbanističkih planova obvezna je izrada planova zaštite krajolika (*Landscape Plan, Landschaftsplan*) koji se izrađuju na različitim razinama, od regionalne do lokalne (Dijagram I.).

• **Krajolik u ustavnom pravu europskih zemalja** – *Ustav Republike Hrvatske*<sup>36</sup> navodi da su najviše vrijednote ustavnog poretka, između ostalih, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, dok se pojmovi krajolik i kulturna baština izravno ne spominju. Analizirani ustavi odabranih europskih zemalja pokazali su da je u njihov sadržaj uključen i pojam krajolika koji je važan čimbenik nacionalne vrijednosti.<sup>37</sup> *Ustav Republike Italije* jamči zaštitu krajolika te nacionalne povijesne i umjetničke baštine<sup>38</sup>, slično kao i *Ustav Savezne Republike Njemačke*, prema kojemu je država (federacija) nadležna donositi zakone za zaštitu prirode i upravljanje krajolikom, a umjetnički, povijesni i spomenici prirode te krajolici trebaju biti zaštićeni u pojedinim saveznom državama.<sup>39</sup> Najbliži suvremenom poimanju krajolika jest *Ustav Švicarske* koji je ovlastio kantone za provođenje zaštite prirode i krajolika, dok je zadaća konfederacije provođenje obveza očuvanja i zaštite karakterističnih obilježja krajolika.<sup>40</sup> *Ustav Portugala* obvezuje državu da u planiranju načina korištenja prostora osigura da krajolici budu biološki uravnoteženi i da ih klasificira u skladu s njihovim potrebama zaštite, te da osigura sigurno očuvanje prirode i kulturnih vrijednosti povijesnih i umjetničkih obilježja.<sup>41</sup>

U *Ustavima* ostalih europskih zemalja naglašena je briga za okoliš, kao nova odgovornost države, a krajolik je obuhvaćen kao integralni dio okoliša. Tako *Ustav Grčke* osigurava zaštitu prirodnog i kulturnog okoliša<sup>42</sup>, a članak 45. *Ustava Španjolske*<sup>43</sup>, koji se odnosi na okoliš, upućuje na racionalno korištenje svih

<sup>34</sup> *Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova* (NN 106/98, 39/04, 45/04 i 163/04), Prilog: Standard elaborata prostornog plana

<sup>35</sup> *Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova*, Prilog: Standard elaborata prostornog plana

<sup>36</sup> *Ustav Republike Hrvatske*, čl. 3., procisceni tekst od 25.4.2001.

<sup>37</sup> Analizirani su primjeri sljedećih država: Italije, Francuske, Češke, Slovačke, Njemačke, Grčke, Španjolske i Velike Britanije.

<sup>38</sup> *Ustav Republike Italije*, 1947., čl. 9.2.

<sup>39</sup> *Weimarski ustav*, 1949., čl. 150.

<sup>40</sup> *Ustav Švicarske*, 1962. godine, čl. 24., postavlja obvezu zaštite močvara i močvarnih tla te mjesta posebnih ljepota, zabranjujući tamo bilo kakvu izgradnju.

<sup>41</sup> *Ustav Portugala*, 1976., čl. 66.

<sup>42</sup> *Ustav Grčke*, 1976., čl. 24.

<sup>43</sup> *Ustav Španjolske*, 1978., čl. 45.

<sup>44</sup> *Ustavi saveznih država: Baden Württemberg*, 1953., čl. 86. i 141.; *Bavarske*, 1946., čl. 62.; *Hessen*, 1946.

<sup>45</sup> *Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*, 1977., 1998.

<sup>46</sup> *Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz*, 1966., 1995.

<sup>47</sup> *Code de l'environnement, Titre V: Paysages*, 1993. S obzirom na tradiciju zaštite krajolika, u Francuskoj je još



prirodnih resursa, uključujući i zaštitu i očuvanje krajolika. Na razini regija, saveznih država Njemačke, o krajoliku se govori u sklopu povezanosti sa zaštitom umjetničkih, povijesnih i kulturnih spomenika.<sup>44</sup> Tako je primjerice *Ustavom Bavarske* određeno da društvo i pojedinci moraju čuvati vanjski izgled gradova, sela, a javna uprava mora osigurati upravljanje i zaštitu krajolika te omogućiti svakomu pristup područjima prirodnih i panoramskih ljepota.

• **Krajolik u nacionalnim zakonima pojedinih europskih zemalja** – U europskim zemljama rijetki su primjeri da su pitanja zaštite krajolika regulirana posebnim zakonom o krajoliku. Postoji tek nekoliko zakona o krajoliku na državnoj razini, i to u Italiji, Njemačkoj, Švicarskoj, Francuskoj, Češkoj i Slovačkoj. Iako je njemački federalni *Zakon o zaštiti prirode i upravljanju krajolikom*<sup>45</sup> usko povezan sa zaštitom prirodnih ekosustava, bavi se i krajolikom, a uključuje urbane i neurbane okoliše te povijesne kulturne krajolike (*historische Kulturlandschaften*). Za potrebe zaštite krajolika uvedena je obveza izrade *Plana zaštite krajolika (Landschaftsplan)*. Cilj švicarskoga federalnog *Zakona o zaštiti prirode i krajolika*<sup>46</sup> jest očuvanje i zaštita karakterističnih obilježja krajolika i pojedinih mjesta povezanih s prošlošću, prirodnih rijetkosti i nacionalnih spomenika te promicanje njihove zaštite i upravljanja. U Francuskoj je u sklopu *Zakona o okolišu* zasebno poglavlje Zakona posvećeno krajolicima (*Paysages*).<sup>47</sup> Tim je zakonom propisano da se zaštita krajolika treba provoditi podzakonskim dokumen-

tima i izradom prostornoplanske dokumentacije (prostorni planovi uređenja, urbanistički planovi, planovi korištenja zemljišta i sl.) te propisivanjem mjera zaštite krajolika na lokalnim razinama.

S obzirom na svoju dugogodišnju brigu o krajolicima, Italija je jedna od rijetkih zemalja koja ima poseban zakon o krajoliku – *Zakon o kulturnim dobrima i krajoliku*.<sup>48</sup> Još je 1939. godine u Italiji donesen prvi zakon o krajoliku kojim su prirodne ljepote i njegove estetske sastavnice izjednačene s povijesno-umjetničkim naslijedom.<sup>49</sup> Veliko značenje navedenoga zakona bilo je uvođenje obvezne zaštite prirodnih ljepota i uvođenje krajoličnog planiranja kao provedbenog instrumenta njihove zaštite. U *Zakonu o kulturnim dobrima i krajoliku*, osim dotadašnjih, uključene su i nove kategorije krajolika, kao što su predjeli širine 150 m obostrano uz tok rijeke, predjeli širine 300 m udaljeni od obale mora te područja visoravni iznad 1200 m/n.v., za koje svaka regija ima obvezu izrade plana zaštite krajolika i prostornog plana.<sup>50</sup>

Velika Britanija, iako nema poseban zakon o zaštiti krajolika, nego ga regulira s nekoliko različitih,<sup>51</sup> također ima dugu i vrlo uspješnu tradiciju zaštite krajolika zahvaljujući posebno ustrojenoj instituciji za pitanja zaštite krajolika.<sup>52</sup> Među zakonskim dokumentima novijega datuma kojima se osigurava zaštita krajolika jest *Zakon o zaštiti prirode i krajolika* donesen u Češkoj<sup>53</sup> i Slovačkoj.<sup>54</sup>

• **Posredna zaštita krajolika kroz ostale zakone i propise** – Dva su pristupa u zaštiti krajolika: izravna ili neposredna zaštita koja se provodi posebnim zakonom o zaštićenim područjima krajolika, te neizravna ili posredna zaštita koja se provodi zakonom o prostornom uređenju ili zakonima ostalih sektora. Analiza pokazuje da se u najvećem broju zemalja pitanja zaštite krajolika rješavaju posredno, kroz ostale zakone, primjerice: *Zakon o prostornom planiranju* (Švicarska, Njemačka, Danska); *Zakon o prirodnim mjestima i spomenicima* (Belgija, Francuska); *Zakon o zaštiti prirode* (Belgija, Francuska, Švedska, Norveška, Danska); *Zakon o povijesnoj i kulturnoj baštini* (Švedska, Slovenija, Norveška); *Zakon o morskoj obali* (Francuska, Španjolska); *Zakon o urbanom planiranju i razvitku* (Norveška, Velika Britanija, Francuska, Belgija, Malta, Finska, Mađarska, Cipar, Španjolska, Danska); *Zakon o sumama* (Rumunjska, Grčka, Danska) i *Zakon o urbanizmu* (Francuska).<sup>55</sup> U svim ovim državama utvrđeno je da unatoč nepostojanju zakona o zaštiti krajolika postoji obveza izrade dokumentacije o krajoliku kao podloge za izradu prostornoplanske dokumentacije, a zaštita krajolika rješava se i u sklopu obveze izrade studija utjecaja na okoliš. Jedan oblik posredne zaštite krajolika jest njegovo prepozna-

1906. godine bio donesen tzv. *Zakon Briand* kojim su se propisale metode zaštite prirodnih lokaliteta i spomenika umjetničkog karaktera.

48 *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2004.

49 Zanimanje za prirodu i krajolik javlja se još u razdoblju Rimskoga Carstva s pojavom prvih napetosti između gospodarskog razvoja i očuvanja estetskog statusa prirode. U 18. stoljeću, u razdoblju romantizma, kultura otkriva etičke, moralne i društvene motive smjestene u prirodne i estetske vrijednosti krajolika kojima je potrebno očuvanje. U 19. stoljeću estetski aspekti krajolika dovode do uzdizanja prirodnih vrijednosti kao nacionalnih simbola i izraza identiteta.

50 Zakon br. 1497 iz 1939. godine o *Zastiti prirodnih ljepota* obuhvaćao je četiri kategorije pejzažnih dobara: a) nepokretne strukture karakteristične za prirodni okoliš i njihovu geološku posebnost, b) perivoje, vrtove i parkove koji nisu pokriveni zakonom o kulturnoj baštini, ali posjeduju karakterističnost i ljepotu, c) grupirane strukture i tipičan izgled krajolika koji posjeduju estetske i tradicionalne značajke, d) lijepe panorame koje se odnose na prirodno okruženje, vanjske točke i vidikovce, lijepe poglede (belvedere) za uživanje u pogledu.

51 *Wildlife and Countryside Act*, 1981.; *Environmental Protection Act*, 1990.; *Natural Heritage (Scotland) Act*, 1991.

52 Podrobnije u potpoglavlju 3.4. Institucije za zaštitu krajolika

53 *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1992.

54 *Zákon o ochrana přírody a krajiny*, 2002.

55 \*\*\* 2010.

Tabl. II. USPOREDBENI PREGLED ZAKONSKE ZAŠTITE KRAJOLIKA U POJEDINIM EUROPSKIM ZEMLJAMA  
TABLE II. COMPARISON OF LANDSCAPE PROTECTION POLICIES IN EUROPEAN COUNTRIES

Država	Posebni zakon za krajolik	Posredna zaštita krajolika	Dokumentiranje krajolika	Procjena utjecaja na krajolik
Belgija		DA	DA	DA
Česka	<i>Zákon o ochraně přírody a krajiny</i>	DA	DA	DA
Danska		DA	DA	DA
Finska		DA	DA	DA
Francuska	<i>Code de l'environnement – Paysages</i>	DA	DA	DA
Grčka		DA	DA	DA
Italija	<i>Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio</i>	DA	DA	DA
Hrvatska		DA	NE	DA
Irska		DA	DA	DA
Mađarska	U pripremi	DA	NE	DA
Norveška		DA	DA	DA
Njemačka	<i>Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege</i>	DA	DA	DA
Portugal		DA	DA	DA
Slovačka	<i>Zákon o ochrana přírody a krajiny</i>	DA	NE	DA
Slovenija		DA	DA	DA
Švedska		DA	DA	DA
Švicarska	<i>Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz</i>	DA	DA	DA
Velika Britanija	<i>Wildlife and Countryside Act, Environmental Protection Act, Natural Heritage (Scotland) Act</i>	DA	DA	DA

vanje i karakterizacija. Velik broj europskih zemalja, izuzev nekoliko (Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija...), proveo je dokumentiranje krajolika – izradu tipološke klasifikacije krajolika na području državnog teritorija (Tabl. II.).

• **Institucije za zaštitu krajolika** – Nacin kojim se u pojedinim europskim zemljama upravlja vrijednostima krajolika ovisi o nacionalnom pristupu te o institucionalnom ustroju i organizaciji službe za zaštitu krajolika. Na razinama vlada najcesce su u to uključena ministarstva: Ministarstvo za kulturna dobra i krajolik (Italija), Ministarstvo za okoliš (Francuska, Češka, Danska, Njemačka), Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prirode (Nizozemska) itd. U zemljama gdje nije uspostavljena javna politika zaštite krajolika niti je imenovano odgovorno upravno tijelo, odjeli pojedinih ministarstava zajednički dogovaraju pitanja njegove zaštite. U pravilu se osnivaju *Nacionalna povjerenstva za krajolike* koja kao koordinacijska tijela određuju i uspostavljaju pristupe, načela i metode zaštite krajolika na državnoj razini, na razini koordinacije.<sup>56</sup>

Posebno ustrojena ustanova za zaštitu krajolika jest *The British Countryside Commission*, osnovana 1968. godine, sljednik organizacije *National Park Commission* koja je osnovana 1949. godine. Ima široko područje djelovanja; obuhvaća prirodne i kulturne krajolike, kao i sve ostale krajolike diljem nacionalnog teritorija. Kao neovisna vladina agencija ima

čitav niz uloga: organizaciju, istraživanje, izradu dokumentacije, promociju, informiranje te edukaciju stručnjaka i javnosti, a usko suraduje sa svima koji djeluju u krajoliku. Također, ima ulogu savjetovanja vlade i parlamenta o pitanjima zaštite krajolika i ostalih zaštićenih područja. Organizacijsku strukturu čine lokalni i regionalni uredi, budući da veliku ulogu i odgovornost prema krajoliku imaju lokalna i regionalna samouprava. Kao u Velikoj Britaniji, i u mnogim europskim zemljama<sup>57</sup> odgovornost i briga o krajolicima povjerena je lokalnoj i regionalnoj upravi.

## PROVOĐENJE ZAKONSKE ZAŠTITE KRAJOLIKA U EUROPSKIM ZEMLJAMA

### IMPLEMENTATION OF LANDSCAPE PROTECTION POLICIES IN EUROPEAN COUNTRIES

Provođenje metoda prepoznavanja, tipološke klasifikacije i dokumentiranja (inventarizacije) krajolika visokih vrijednosti bez zakonskih mjera za osiguranje njihove zaštite nije dovoljno učinkovito. Zakonski sustav omogućuje, ovisno o vrijednostima krajolika, različite metode zaštite i stupanj zakonskog utjecaja. Analiza dosadašnjih iskustava europskih zemalja pokazuje da postoje različite metode zakonske zaštite krajolika (Dijagram 2.). Među najvažnije ubrajaju se:

- provođenje tipološke klasifikacije krajolika na razini državnih teritorija
- zakonska zaštita posebno vrijednih krajolika karakterističnih za određeno područje
- ugrađivanje mjera zaštite krajolika u prostornoplansku dokumentaciju, razvojne programe i strateske planove razvoja
- obveza izrade *Plana zaštite krajolika* odnosno (*Landscape Plan, Landschaftsplan, Piano Paesaggistico*).

U posljednjem je desetljeću, posebice nakon potpisivanja *Europske konvencije o krajoliku*, velika pozornost usmjerena krajoliku, a velik broj europskih zemalja proveo je tipološko razvrstavanje i dokumentiranje krajolika diljem nacionalnih teritorija. Cilj razvrstavanja i dokumentiranja jest poboljšati znanje o krajoliku te omogućiti bolju informiranost javnosti, stanovništva i lokalne uprave o stanju i vrijednostima krajolika. Dobiveni podatci služe kao polazišta za izradu urbanističkih i prostornih planova uređenja, kao i za do-

<sup>56</sup> Tako je primjerice u Švicarskoj odgovoran Federalni ured za okoliš i krajolik koji ima odjel za zaštitu krajolika. U Češkoj je odgovorna *Agencija za zaštitu prirode i krajolika*, u Francuskoj od 1945. godine postoji *Bureau de l'Architecture* koji je odgovoran za estetsku zaštitu posebnih mjesta, kao i za cjelokupan nacionalni krajolik. Od 2007. *Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire* s odjelom Con-

nošenje odluka o upravljanju određenim krajolicima. Iako je to u osnovi informativna dokumentacija, u europskim zemljama javna uprava i prostorni planeri imaju obvezu njezine primjene.

Krajolici mogu biti u sklopu različitih zakona razvrstani i vrjednovani kao posebna područja zaštite. Na taj su način krajolici zbrinuti zaštitnim mehanizmima, s različitim pravnim režimima i stupnjevima zaštite – od potpune zabrane promjena sve do posebnog korištenja i programa praćenja. Obvezna je izrada *Plana zaštite krajolika* kojeg je struktura sadržaja određena zakonom. Drugi oblik zaštite provodi se kroz prostorne planove različitih razina u kojima se uspostavljaju granice zaštite osobito vrijednih predjela krajolika te određuju mjere postupanja i njihove zaštite. Zaštita se temelji na načelima očuvanja prepoznatih obilježja – karaktera krajolika, sprječavanju radnji koje mogu ugroziti, narušiti i dovesti do gubitka vrijednosti. Primjerice, planiranje zaštite krajolika u Njemačkoj koncipirano je kao dio integralnog pristupa planiranju cjelokupnog prostora te je kao zasebna vrsta obveznog plana uključeno u sustav prostornoplanskih dokumenata. U Italiji još od 30-ih godina prošlog stoljeća postoji obveza izrade *Plana zaštite krajolika (Piano Paesaggistico)*, i to za velike dijelove državnog teritorija.<sup>58</sup> Regije su obvezne izrađivati regionalne planove zaštite krajolika koji moraju biti koordinirani s planovima urbanističkog razvoja. Sadržaj regionalnih planova zaštite krajolika pokazuje određene razlike, ovisno o karakteru obrađivanog prostora, a njihov se pravni doseg, ovisno o zakonskim odredbama pojedine regije, kreće od smjernica pa do obvezatnih uvjeta koji se moraju ugraditi u urbanističke razvojne planove.

## ZAKLJUČAK

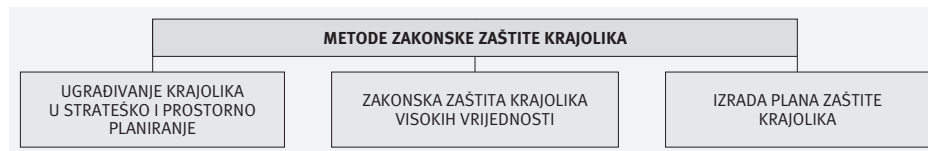
### CONCLUSION

Iako postoje obveze prepoznavanja i zaštite krajolika koje proizlaze iz *Zakona o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima*, krajolik u Hrvatskoj nije na jedinstven način zastupljen u postojećim zakonskim dokumentima. Ne postoji jedan zakon o zaštiti krajolika, već se problematika njegove zaštite rješava sektorski četirima zakonima: *Zakonom o prostornom uređenju i gradnji*, *Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*, *Zakonom o zaštiti prirode* i *Zakonom o zaštiti*

*struction, urbanisme, aménagement et ressources naturelles*. U Mađarskoj, Grčkoj, Makedoniji, Srbiji... osnovana su Nacionalna povjerenstva za krajolike.

<sup>57</sup> Velika Britanija, Irska, Francuska, Švicarska, Njemačka i skandinavske zemlje

<sup>58</sup> Zahvaljujući tome, danas je oko 70% teritorija Italije pokriveno zaštitom i obvezom izrade *Plana zaštite krajolika – krajoličnog plana*.



DIJAGRAM 2. METODE ZAKONSKE ZAŠTITE KRAJOLIKA  
DIAGRAM 2. LEGISLATIVE METHODS OF LANDSCAPE PROTECTION

*okolisa*. Ni u jednom od navedenih zakona krajolik se ne sagledava cjelovito – na način kako ga prepoznaje i opisuje *Europska konvencija o krajoliku*, nego se, ovisno o pristupu, fragmentarno sagledavaju njegove sastavnice. Dobre strane i prednosti domaće zakonske regulative pokazuje *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* koji predviđa zaštitu krajolika koji kao svjedočanstva čovjekova djelovanja u prostoru posjeduju kulturno-povijesne vrijednosti. Međutim, u zakonskim dokumentima izostaje propisivanje i razrada mjera zaštite te obveza izrade *Plana zaštite krajolika*. Nedostaci ostalih analiziranih zakona jesu neprepoznavanje krajolika kao entiteta koji je oblikovao čovjek svojim djelovanjem na prirodni okoliš. Slijedom toga, *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* ne predviđa potrebu izrade krajoličnih podloga te ugrađivanje mjera zaštite krajolika u prostornoplansku dokumentaciju svih vrsta i razina. Također, ne predviđa ni obvezu izrade *Plana zaštite krajolika* za zaštićena područja krajolika.

Analizom zakonske osnove zaštite krajolika koja se već provodi u nizu europskih zemalja te usporedbom sa stanjem u Hrvatskoj uočeni su nedostaci i manjkavosti te potreba revizije i dopune zakonskih dokumenata. Slijedom obveza preuzetih potpisivanjem *Europske konvencije o krajoliku* u Hrvatskoj treba uspostaviti odgovarajuće zakonodavne okvire za skrb o krajolicima. Da bi se omogućila zadovoljavajuća zaštita krajolika u skladu s odrednicama *Konvencije* te da bi se postigli željeni učinci u upravljanju i razvoju krajolika, predlažu se sljedeće smjernice za poboljšanje zakonskih dokumenata i ustroj institucije za njegovo provođenje:

- Krajolike treba priznati kao bitnu sastavnicu identiteta prostora i konstitutivnu komponentu čovjekove okoline te ih ugraditi u *Ustav RH*;
- Osigurati jedinstvenu zakonodavnu osnovu za zaštitu krajolika donošenjem *Zakona o zaštiti krajolika* i njegovo usuglašavanje sa *Zakonom o zaštiti prirode* i *Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*, unutar kojih je već postavljena tema zaštite krajolika;
- Izraditi podzakonske dokumente vezane za planiranje, zaštitu, očuvanje i uređenje krajolika, a novim *Pravilnikom o načinu izrade prostornoplanske dokumentacije* odrediti standarde uključivanja podataka o krajoliku u prostornoplansku dokumentaciju svih razina;

## LITERATURA

### BIBLIOGRAPHY

– Krajolik treba uključiti u politike prostornog uređenja i sve ostale koje na nj izravno ili posredno utječu (gospodarstvo, poljoprivreda, turizam, vodno gospodarstvo, sumarstvo, energetika, kultura, arhitektura i sl.);

– Donijeti Nacionalnu strategiju i program zaštite krajolika prema obvezama Europske konvencije o krajoliku;

– Osnovati stručnu ili stručno-znanstvenu ustanovu, Agenciju za krajolike ili barem Odjel za krajolike pri Ministarstvu kulture i Nacionalno povjerenstvo za krajolike za zaštitu i brigu o krajolicima te osigurati međusektorsku suradnju između nadležnih ministarstava;

– Plan zaštite krajolika treba uključiti kao dio sustava prostornoplane dokumentacije;

– Osigurati provođenje jedinstvene metode za tipološki razvrstaj krajolika na razini države te na regionalnoj i lokalnoj razini;

– Osigurati pravnu podršku i normativne okvire za izradu *Atlasa krajolika Hrvatske*.

Planiranje prostornog razvoja i prostorno uređenje Republike Hrvatske bez uključivanja i uvažavanja prepoznatljivosti i raznolikosti krajolika više nije prihvatljivo, niti je u skladu s odredbama *Europske konvencije o krajoliku*.

- DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, B. (2011.), *Napredak u primjeni Europske konvencije o krajolicima i planiranje aktivnosti u razdoblju 2011.-2013. godine*, „Prostor”, 19 (1 /41/): 267-269, Zagreb
- DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, B. (2012.), *Krajolik kao kulturno naslijeđe – Metode prepoznavanja, vrjednovanja i zaštite kulturnih krajolika Hrvatske*, disertacija, Arhitektonski fakultet, Zagreb
- LIPOVAC, N. (2012.), *Uvod u zakonodavstvo prostornog uređenja*, Arhitektonski fakultet, Zagreb
- OBAD ŠČITAROCI, M.; DUMBOVIĆ BILUŠIĆ, B.; BOJANIĆ OBAD ŠČITAROCI, B. (2011.), *Značaj i očuvanje krajolika u prostornom uređenju*, u: *Perspektive prostornog razvoja Republike Hrvatske* [ur. BUTIJEŠ, S.; MAGAS, B.; OBAD ŠČITAROCI, M.; KNIFIĆ SCHAPS, H.; TURNSEK, M.): 65-75, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Zagreb
- \*\*\* (1997.), *Strategija prostornog uređenja RH*, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje
- \*\*\* (1999.), *Program prostornog uređenja RH*, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje
- \*\*\* (2008.), *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*, UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, World Heritage Centre, Paris [whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf /10.12.2010./]
- \*\*\* (2010.), *Basic text 1970-2010, Territory and Landscape*, No 3, Council of Europe, Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT), Council of Europe Publishing, Strasbourg
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o europskim krajobrazima (NN 12/02 i 11/04)
- Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03 – ispravak, 87/09, 88/10, 61/11 i 25/12)
- Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05, 139/08 i 57/11)
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11, 50/12)
- Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)
- Zakon o vodama (NN 153/09)
- Zakon o sumama (NN 140/05)
- Zakon o regionalnom razvoju RH (NN 153/09)
- Zakon o poljoprivredi (NN 66/01)
- Zakon o energiji (NN 68/01)
- Zakon o cestama (NN 84/11)
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Švicarska, 1966. [www.admin.ch/ch/d/sr/4/451.de.pdf /21.12.2010./]
- Code de l'urbanisme, Francuska, 1977. [droit-finances.commentcamarche.net/legifrance/10-code-de-l-urbanisme /21.12.2010./]
- Benelux Convention on Nature Conservation and Landscape Protection, 1982. [www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Multilateral/En/TRE000757.txt /21.12.2010./]
- Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine, et de l'énergie, 1984. [www.droitbelge.be/codes.asp#walam /21.12.2010./]
- Zákon o ochraně přírody a krajiny, České národní rady 244/1992. [htwww.uhul.cz/legislativa/114\_92/Zakon\_114\_1992.pdf /21.12.2010./]
- Code de l'environnement, Francuska, 1993. [egifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle /21.12.2010./]
- Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), 1998. [www.gesetzesweb.de/BNatschG.html /21.12.2010./]
- Zákon o ochrane prírody a krajiny, 543/2002. [www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-ochrane-prirody-a-krajiny/ /21.12.2010./]
- Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Italija, 2004. [www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1226394\_Codice2004.pdf /21.12.2010./]
- Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98, 39/04, 45/04 i 163/04)
- Pravilnik o obliku, sadržaju i načinu vođenja Registra kulturnih dobara Republike Hrvatske (NN 89/11)

## IZVORI

### SOURCES

#### ZAKONSKI DOKUMENTI

##### LEGAL DOCUMENTS

- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, pročišćeni tekst 85/10)
- European Landscape Convention (2000.), Firenza [www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention /20.12.2010.]
- Charter on the Protection of Historic Parks and Gardens, ICOMOS-IFLA (1982.), Firenza [www.international.icomos.org/charters/florence.pdf /20.12.2009./]

#### IZVOR ILUSTRACIJE

##### ILLUSTRATION SOURCE

- Sl. 1. Foto: Maja Bilušić, 2011.



## SAŽETAK

## SUMMARY

## LANDSCAPE PROTECTION

## COMPARISON OF LEGISLATION IN CROATIA AND EUROPEAN COUNTRIES

Croatian landscapes belong to the Pannonian and Mediterranean regions of Europe and represent a significant element that contributes to European landscape diversity, which has officially been proven by Croatia's ratification of the European Landscape Convention. The purpose of the paper is to provide an analysis of the legislative status of landscape protection in Croatia and compare it with laws and regulations of individual European countries with the goal of discovering similarities or shortcomings and the need for their advancement. The aim of the paper is to draw conclusions from the comparison so as to provide guidelines which could improve the state of landscape protection in Croatia and, at the same time, make the application of the European Landscape Convention in Croatia more effective. Although it is not the single most important precondition in landscape protection of a country, legislature is nevertheless very important. The analysis has shown its current state and provided assessment of how much it ensures landscape protection as an important element of recognizability and spatial identity of Croatia. Despite the signing of the European Landscape Convention (2000), and the passing of the Act on the Ratification of the European Landscape Convention (2002) there has been no additional laws or subordinate regulation governing the issue of landscape protection or a ministry appointed for the implementation of the convention. Landscape protection has been dealt with in Croatia from the perspective of different "sectors" and several laws within which landscape protection has been differently interpreted. Individual approaches in different professional and scientific fields, such as cultural heritage protection, physical and natural protection and physical planning only partially include landscape, while physical planning has been recognized as a common and integrative instrument of its protection. Consequently, landscape protection is governed by four laws and planning documents pertaining to natural and cultural heritage protection, landscape protection and physical planning. Other laws, whose application and execution strongly impact the appearance and state of landscape, do not demonstrate any specific attitude towards landscape or its recognition in a specific way. According to the European Landscape Convention, each signatory has been obliged to take necessary

measures: to identify and classify landscapes, to assess them on the basis of professional evaluation criteria; to analyze the pressures transforming them and to observe and keep records of the changes. However, there have been no legal acts or regulations which might determine in more detail the jurisdiction over or methods for the implementation of these requirements. Landscapes of exceptional value have been recognized by the Act on the Protection and Preservation of Cultural Property as one type of cultural heritage. The Nature Protection Act directly includes landscape as an element of protection in the category of exceptional landscape and monuments of landscape architecture.

Certain European countries (Italy, Germany, Great Britain, France and other) have a long legal tradition in landscape protection which predates the European Landscape Convention. In addition to its recognized status in specific laws and regulations, landscape has been left as a separate entity or part of environment which has been recognized and is contained in the constitutions of numerous European countries. In addition to direct protection, spatial and urban plans, landscape is included in a special type of required planning in a number of countries – the Landscape Protection Plan, which is adopted on several levels, from the local to the national one. There are few countries in which landscape protection is regulated by specific laws, or which have several national laws on landscape (Italy, Germany etc).

Application of landscape recognition and documentation methods without proper legal foundations and measures which could ensure landscape protection is not sufficiently effective. Depending on landscape values, the legal system enables various protection methods and degree of legal influence: typological classification, legal protection of outstanding landscapes, integration of landscape protection measures into physical planning documentation and the creation of the Landscape Protection Plan. The analysis and comparison between the legal landscape protection in Croatia and the legislations of European countries, especially the European Landscape Convention, shows certain deficiencies. Among all analysed laws, not a single one takes an integral approach to land-

scape as it is described in the convention. They rather take into consideration particular landscape components. Positive sides and advantages of the Croatian regulation over the rest is the Act on the Protection and Preservation of Cultural Property which understands landscape as a testimony of human activity in a certain space and as such contains cultural and historical significance and determines its protection accordingly. However, the legal documentation does not contain protection measures and there is no requirement for the creation of Landscape Protection Plan. The shortcomings of other analysed laws include a lack of recognition of landscape as an entity shaped by people's activities in the natural environment. Consequently, the Physical Planning and Construction Act does not envisage any need for the creation of regulatory foundation for landscape and the integration of landscape protection measures into any sort of physical planning documentation applicable on any administrative level.

In order to ensure satisfactory landscape protection and achieve desired impacts in the spatial management and development in Croatia, the paper suggests the following: landscapes should be an integral element of the constitution as a crucial component of spatial identity. Additionally, there should be a single legal document for landscape protection in the form of Landscape Protection Act and its should be adjusted to the existing legal framework (Nature Protection Act, Environmental Protection Act, Act on the Protection and Preservation of Cultural Property, Physical Planning and Construction Act). There should also be an institution in charge of all activities related to landscape protection and coordination of intersectoral activities. The Landscape Protection Plan should be integrated into the framework of physical planning documentation. There should be a National Landscape Protection Strategy and Programme, and landscape should be integrated into physical planning and other relevant policies. The Croatian legal framework on landscape protection supplemented with the aforementioned propositions would enable Croatia's participation in the international information exchange and the creation of European classification - the European Landscape Atlas and in the programmes of their protection.

**BISERKA DUMBOVIĆ BILUŠIĆ  
MLADEN OBAD ŠĆITAROCI**

## BIOGRAFIJE

## BIOGRAPHIES

Dr.sc. **BISERKA DUMBOVIĆ BILUŠIĆ**, dipl.ing.arh., konzervatorica zaposlena u Ministarstvu kulture, Upravi za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorskom odjelu u Zagrebu. Bavi se istraživanjem, zaštitom i očuvanjem graditeljskog naslijeđa, posebno povišenih cjelina i kulturnog krajolika.

Dr.sc. **MLADEN OBAD ŠĆITAROCI**, dipl.ing.arh., redoviti je profesor, predstojnik Katedre za urbanizam, prostorno planiranje i pejzažnu arhitekturu na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. [www.scitaroci.hr]

**BISERKA DUMBOVIĆ BILUŠIĆ**, PhD, Dipl.Eng.Arch., works at the Ministry of Culture, Directorate for the Protection of Cultural Heritage, Conservation Department in Zagreb. Her theoretical and practical interests include built heritage, especially historical cores and cultural landscape.

**MLADEN OBAD ŠĆITAROCI**, PhD, Dipl.Eng.Arch., is a full professor, head of the Department of Urban Planning, Physical Planning and Landscape Architecture at the Faculty of Architecture, University of Zagreb [www.scitaroci.hr].

