Dobar zakonodavni okvir preduvjet je održivog i uređenog prostora

O važnosti očuvanja identiteta prostora i ostvarenju vršnoće ukupnog okoliša, što podrazumijeva kako prirodni tako i izgrađeni okoliš, govori se u nizu nacionalnih propisa i strateških dokumenata. Ustav Republike Hrvatske spominje more, morsku obalu i otoke, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, zemljište, šume, biljni i životinski svijet, druge dijelove prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja kao vrijednosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Njima se tim temeljnim zakonskim aktom osigurava osobita zaštita.

NIKŠA BOŽIĆ
Strategija prostornog razvoja RH¹ kao uporišne vrijednosti navodi prepoznavanje, očuvanje, promicanje i održivo korištenje vrijednosti hrvatskog prostora, posebice onih na kojima se temelji njegov identitet. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine² već

¹ Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, 2017.

3 Božić, 2021.
4 https://www.amhrtki-hka.hr/hr/hnovosti/deklaracija-u-davo su-2018_3391.html

PROMJENA ULOGE PROSTORNOG PLANIRANJA

Druga je polovica dvadesetog stoljeća u Hrvatskoj bila obilježena snažnim razvojem sustava urbanističkog i prostornog planiranja koje je objedinjavalo i ostale vrste planiranja društvenog razvoja te koordiniralo i usmjeravalo njihove prostorne dimenzije. Uloga prostornog planiranja znatno je izmijenjena u vremenu koje je uslijedilo nakon osamostaljenja države i promjene društvenog uredjenja početkom 1990-ih godina. Dolazi do promjene paradigme planiranja društvenog razvoja, izmjena u sustavu vlasništva, upravljanja prostorom i uredjenju građevinskog zemljišta, što posljedično utječe i na sustav prostornog planiranja.

Kako Europska unija nema zajednički regulirano prostorno planiranje, ova disciplina nije se znatno mijenjala tijekom velike zakonodavne prilagodbe koja je prethodila pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Istovremeno su se pojavili novi akteri koji utječu na prostor, koji su posljedica primjene europskih propisa: sustav regionalnog razvojnog planiranja, ruralni razvoj, zaštita okoliša, sektorsko razvojno planiranje. Paralelno s jačanjem ovih sustava uloga prostornog planiranja kontinuirano slabi. Situacija stručno potkaptiranih privatnih ureda i javnih zavoda koji izražuju planove, je razumljivo definirani javni interes regionalnih i lokalnih uprava, manjkava zakonska regulativa i nestanak stručnih normi dovode do smaženja kvalitete planova. Kontinuirano prisajanje na sve veće kompromise rezultiralo je i degradacijom planerske struke. U planiranju se, pod pritiskom inzistiranja na isključivo pravnoj prirodi prostorno-planskih dokumenata, izgubila i elementarna logika planerske discipline.
IZAZOVI U PROSTORU
Slabljene uloge prostornog planiranja vidljivo je i u prostoru tako što znatan dio prostora koji su izgrađeni u zadnja tri desetljeća nema obilježja održivosti, sklada, funkcionalnosti ni elementarne ljepote. Ovo je prepoznato i u Strategiji prostornog razvoja RH gdje se među slabostima prostornog uređenja spominju ugroženost prostora nezakonitom ili neprimjetnom gradnjom, nepostojanje cjelovitog promišljanja razvoja urbanih aglomeracija, disperzno naseljenog i de-populacijom ugrožen ruralni prostor, neravnomjeren raspored društvene infrastrukture i nedostatak središnjih funkcija u područjima nije razvijenosti. Navodi se da je učinjeni kao se stambena područja planiraju bez osnovne infrastrukture (uključujući javne/društvene), dok nezakonita gradnja narušava identitet i stvara brojne konflikte u prostoru.

Izdvajaju se problemi neusklađenosti sektorskih politika i nedostatak instrumenta kojima se osiguravaju javni interesi u uređenju prostora. Posebno se navede nekonzistentnost sustava prostornih standarda u prostornom planiranju te nedostatak svijesti o prostornom planiranju kao sredstvu za ostvarenje općeg dobra, umjesto ispunjenja parcijalnih interesa.

Svi ovi konflikti u prostoru postali su tako izraženi da se u javnom diskursu traži promjena paradigme planiranja. Javlja se sve snažnije građanske inicijative koje postaju sve snažniji korektor zahvatanja u prostoru, a i stručne se institucije i udruženja snažnije zalažu za promjene.

STAV PLANERSKE STRUKTE
Odbor za urbanizam Hrvatske komore arhitekata inicirao je izradu Teza za izmjenu zakonodavnog okvira iz područja prostornog planiranja koje su predstavljene na Danima arhitekata održanim 2020. godine u Šibeniku. U tezama je naglašeno kako je prostorno planiranje ključan alat za zaštitu prostora, ostvarenje skladnog okoliša i provedbu strateških odrednica društvenog i gospodarskog razvoja s bitnim naglaskom na zaštitu okoliša, prirode i cjelokupnog prostornog identiteta. Ponovljeno je kako bi procesi intenzivnih promjena u prostoru trebali imati odliku održivosti, što danas nije slučaj, osobito u dijelovima izgrađenih prostora. Zaključeno je kako su zbog toga nužne značajne promjene u pristupu prostornom uređenju te stvaranje učinkovitih mjera za provedbu planova kao preduvjetima kvalitetne gradnje. Zatraženo je da se razviju učinkoviti mehanizmi za provedbu prostornih planova kao što je urbana komasacija. Navedeno je kako je potrebno stvoriti komunikacijsku kulturu i suradnju među svim dionicama prostornog planiranja, ali i ustrajati na uvažavanju integriteta su-

5 Strategija prostornog razvoja RH 2017., por. cit.
stava prostornog planiranja koje mora ostati osnova koja garantira održivi razvoj prostora i njegovu zaštitu kao temeljnog nacionalnog dobra.

Navedene teze dalje su razrađivane u suradnji s Odborom za zakonodavstvo Hrvatske komore arhitekata te su u lipnju 2021. godine pripremljene sveobuhvatnije Teze za izmjenu zakonodavnog okvira u području prostornog uređenja i gradnje. One su predane Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kao inicijativa za izmjene postojećeg zakonodavnog okvira koji je ocijenjen lošim i nedostatnim za ostvarenje proklamiranih ciljeva zaštite nacionalnog prostornog identiteta i ostvarenje skladno izgrađenih prostora. Polazeći od sveobuhvatnih teza za izmjenu zakonodavnog okvira, u ovom tekstu fokusirat ćemo se na glavni problem sustava prostornog planiranja, a to je razina urbanističkog planiranja. No prije toga osvrta na glavne značajke koje stojte na putu izrade nove generacije prostornih planova u Hrvatskoj.

KAŠNJENJE NOVOG SUSTAVA PROSTORNOG PLANIRANJA

Prostorni planovi regionalne i lokalne razine, koji su danas na snazi, uglavnom su izrađeni i usvojeni krajem 1990-ih i u prvom desetljeću 21. stoljeća. Županijski planovi i prostorni planovi lokalne razine kontinuirano se usklađuju i reformiraju (rado se njihove izmjene i dopune) kako bi pratili procese u prostoru. To je uobičajeni postupak u prostornom planiranju i u skladu je s teoretskim osnovama planerske discipline. Međutim, teorija planiranja također kaže kako je predviđeno trajanje pojedinih planova ove razine otprilike 20 godina (danas se u nekim zemljama ova granica čak i normativno spušta na 15 godina). Budući da se izmjene planova samo rade određene prilagodbe bez izmjene temeljnih planovskih rješenja, po isteku navedenoga razdoblja potrebno je pristupiti izradi novih planova temeljenih na novim stručnim podlogama.

U sustavu prostornog uređenja države osjeća se nužnost za izradom potpuno nove generacije prostornih planova koja bi odgovarala današnjem društvenom trenutku i novim razvojnim projekcijama za sljedeće plansko razdoblje. I zakonodavac je prepoznao nužnost izrade nove generacije prostornih planova te je u Zakonu o prostornom uređenju, koji je Hrvatski sabor usvojio 2013. godine, propisano kako je potrebno donijeti novi pravilnik o standardu prostornih planova. (Zakonom je bilo predviđeno da se novi pravilnik treba donijeti do 1. travnja 2014. godine.) Istim zakonom propisana je i obveza izrade novog Državnog plana prostornog razvoja te je propisan i rok za njegovo donošenje – do 1. siječnja 2016. godine. (Navedeni je rok izmjene...
GLAVNA NOVOST KOJU JE UVEO ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU IZ 2013. GODINE PLANIRANO JE UKIDANJE PODJELE NA STRATEŠKU I PROVEĐBENU RAZINU PROSTORNIH PLANOV


PODJELA NA STRATEŠKE I PROVEĐBENE PLANOVE

Glavna novost koju je uveo Zakon o prostornom uređenju planirano je ukidanje podjele na stratešku i provedbenu razinu prostornih planova. To je znatna metodološka novina, eksperiment nezabilježen u drugim usporedivim europskim državama9. Planerska struka kontinuirano upozorava kako je zamišljeni koncept neprovediv i kako bi ga nakon osam godina nefunkcionalnosti trebalo preispitati.

Prema teoriji planiranja državnih, županijskih i dijelom općinskih/prostornih planov trebali bi biti strateški planovi, odnosno planovi koji određuju osnovne pravce razvoja, zaštitu prirodnih, kulturnih i krajolikobranih vrijednosti prostora, planiraju osnovnu mrežu infrastrukture te definiraju osnovne nanicne korištenja prostora i smjernice za planove niže razine. Za pojedine manje prostorne cjeline trebali bi se izrađivati provedbeni planovi (na razini naselja ili dijela naselja te pojedinih zona posebnih namjena - turističkih, gospodarskih itd.). Za manje osjetljive i složene dijelove prostora lokalni planovi mogu propisati direktnu uvjetu provedbe. Takav sustav imali smo do 2013. godine.

Idea da svi prostorni planovi postanu provedbeni (dakle planovi temeljem kojih je moguće izdavanje dozvola) trebala je pojednostaviti sustav planiranja i izdavanja dozvola za građevine i zahvate državnog i regionalnog (županijskog) značaja. Zamišljeno je da prostorni planovi tih razina proplisu uvjete provedbe svih zahvata u prostoru državnog odnosno regionalnog značaja bez potrebe da se iste građevine i zahvati planiraju u planovima niže razine. Nekoliko

je problema u ovom pristupu. Fokusiranjem na propisivanje detaljnih uvjeta provedbe zahvata u prostoru državnog i regionalnog značaja gubi se strateški i usmjeravajući smisao ovih planskih dokumenata. Dinamika izrade Državnog prostornog plana pokazuje kako je to složen i vjerojatno teško ostvariv zadatak. (Kako primjerice u državnom planu propisati odredbe za gradnju jadranske željezničke pruge velike učinkovitosti kad za nju još nisu izrađene ni preliminarno ne studije?) Dodatno, vezati mogućnost gradnje građevina od važnosti za državu za plan koji se donosi u Hrvatskom saboru teško može jamčiti traženu učinkovitost i prilagodljivost. Konačno, susret je zamisljen tako da na nižim razinama planiranja sustav iz viših razina doslovno ostavlja **praznine** (odnosno planirane površine i koridore) nad kojim lokalna uprava ne bi imala nikakvih **planskih** ingerencij. Ovo ne samo da je problematično sa stanovišta integralnog planiranja prostora već je upitno i poštivanje ustavne odredbe koja prostorno i urbaničko planiranje stavlja u ingerenciju jedinica lokalne i regionalne samouprave. Planerska struktura koja za sada je zaustavila čvrst stav kako bi planske razine prostornih planova bile ostale odvojene. Planovi državne i regionalne razine trebali bi ostati strateški, dok bi prostorni plano-

**MJERA**

**STANDARDI ZA IZRADU PROSTORNIH PLANOVA**

Podzakonski akti, koji reguliraju sadržaj i standardize elaborata prostornih planova, zastarjeli su i ne prate više ni izmijenjene zakonske propise ni strukture potrebe. **Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim pro-
stonim pokazateljima i standardu elab-
borata prostornih planova** u vrijeme kada je usvojen prije 23 godine uveo je dobrodošao sustav ujedinjavanja kartografskih prikaza, grafičkih oznaka i strukture tekstualnog dijela planova. Danas ovaj **Pravilnik** koji je imao samo manje promjene 2004. godine, a od 2011. godine primjenjuje se kao **pravna pravila koja nisu u suprotnosti sa zakonom** više ne zadovoljava potrebe izrade planova niti omogućuje da planovi svojim sadržajem prate sve zakonske izmjene, koje su u međuvremenu dogodile, te tehnički napredak, društveni razvoj i izmijenjene tehnologije izrade planova. Novi pravilnik izrađuje se od 2014. godine uz zabrinjavajuće naznake da se umjesto tehničke standardizacije dijelova planova novim pravilnikom poku-

10 Narodne novine, broj 106/98, 39/04, 45/04, 163/04, 148/10 - prestao važiti, br/11.
šavaju normirati stručna (planerska) rješenja. Radi se o metodološki potpuno pogrešnom pokušaju da se sami kreativni čin prostornog planiranja svede na odabir ponuđenih namjena koje su detaljno normirane podzakonskim aktom i ponuđene u online aplikaciji za izradu planova. Time se pod izlikom ujednačavanja standarda zapravo nameće uniformiranost planerskih rješenja te se istovremeno nameće i samo jedan tehnički alat za izradu planova. Pritom sadržaj i standardi pojedinih potrebnih tipova planova ostaju nerazrađeni, a zamišljeni je sustav neefikasni i ne omogućuje moguće potrebne prilagodbe. Ovaj će pokušaj posvemašnje standardizacije i preddefiniranosti nesumnjivo imati i propusta (koje je u ovoj fazi nemoguće uočiti) što će dovesti do problema u provedbi, jer će za ispravak aplikacije trebati čekati izmjene pravilnika. Novéhnologije (poput očekivanog prelaska na GIS sustave) ne mogu zamijeniti metodologije prostornog planiranja koje moraju imati svoj tijek razvoja. Digitalizacija i s njom povezana standardizacija su dobrodošle, ali ne bi smjele posta-
NEDOSTATAK DETALJNIJEG URBANISTIČKOG PLANIRANJA SREDIŠNJIH NESSELJA
Hrvatska je zemlja grada, i to velikim dijelom zemlja malih i srednje velikih gradova. U većini jedinica lokalne samouprave glavnina prostornih problema koncentrirana je u njihovim središnjim naseljima. Danas za središnja naselja grada/općine ne postoji obveza izrade detaljnog plana od prostornog plana uređenja. S izuzetkom malog broja naselja, koja imaju zakonsku obvezu i mogućnost izrade GUP-a, većina malih i srednjih gradova nema cje- lovit detaljni plan za svoje središnje naselje.
U tezama za izmjenu zakonodavnog okvira predloženo je da se uvede za-

konska obveza izrade GUP-a (ili cjelovitog UPU-a) za sva središnja naselja jedinica lokalne samouprave sa statusom grada. Dodatno, predloženo je da se županijskim prostornim planovima omogući propisivanje obveze izrade urbanističkog plana uređenja i za druga naselja ovisno o analizi lokalnih prilika i planiranom sustavu naselja.

PROBLEM URBANISTIČKOG PLANU UREĐENJA
Dok sustav prostornog planiranja uz brojne probleme još donekle funkcionira – posebno u dijelu propisivanja općih planskih kriterija i zaštite prostora – to se ne može reći za razinu urbanističkog planiranja koja je ključna za ostvarenje ciljeva održivog urbanog razvoja. Najniža planska razina svedena je na samo jedan tip plana – urbanistički plan uređenja (UPU) – koji je postao središnji problem našeg urbanističkog planiranja. Primjena propisanih metodologije izrade i pravilnikom propisanih standarda rezultira substandardnim planovima. UPU, kako je danas definiran, univerzalni je plan koji se primjenjuje i na planiranje radnih zona, novih dijelova naselja, cijelih naselja, dijelova za urbanu sanaciju ili zaštićenih povijesnih cjelina. Ova provedbena razina planiranja, koja bi trebala biti najdetaljniji plan, svela se na planiranje osnovnog razgraničenja javnih od privatnih površina, utvrđivanje osnovne namjene površina (zoning) te propisivanje općih koeficijenata na razini pojedinih zona. U našoj planerskoj praksi više ne postoji provedbeni plan koji bi propisivao parcelaciju, površine za izgradnju ili vršio provjere urbane kompozicije (odnosi izgradenosti, volumeni izgradnje, visine, građevinske crte, visine izgradnje i sl.).

Na provedbenoj razini planiranja potrebno je metodološki razviti i stručno standardizirati izradu nekoliko različitih tipova planova provedbene razine, primjerice:
1. cjeloviti urbanistički plan naselja
2. urbanistički plan neizgrađenog dijela naselja
3. urbanistički plan izdvojenog građevinskog područja izvan naselja
4. urbanističko-konzervatorski plan povijesne cjeline
5. urbanistički plan područja urbane obnove/preobrazbe.

Svaki od ovih planova zahtijeva specifične metodološke pristupe, kao i prostorne standarde, te ovo ne može biti jedinstveni tip plana kako ga sada tretira naše zakonodavstvo. Nacrt pravilnika o standardu planova ne rješava ovaj problem. Propisima je, također, potrebno omogućiti plansku mogućnost utvrđivanja obuhvata UPU-a (sa zabranom izdavanja dozvola do donošenja plana), i to na temelju stručnih prostorno-planskih kriterija. Danas se UPU-i uglavnom ne rade za logične funkcionale cjeline, nego za minimalne dijelove za koje postoji zakonska obveza nijhove izrade. Takvi parcijalni
NA PROVEDBENOJ RAZINI PLANIRANJA POTREBNO JE METODOLOŠKI RAZVITI I STRUČNO STANDARDIZIRATI IZRADU NEKOLIKO RAZLIČITIH TIPOVA PLANOVOGA PROVREBNE RAZINE

obuhvati planova rezultiraju i parcijalnim prostornim rješenjima. U tezama za izmjenu zakonodavnog okvira predloženo je i da se razmotri mogućnost uvođenja jednostavnijih planova (osnovna regulacija prostora) te mehanizama prostornih provjera na projektne razini (urbanističko-arhitektonska studija) uz sudjelovanje javnosti.

Brojni strateški dokumenti u fokusu budućeg razvoja stvaju stvaranje održivih gradova i zajednica te promiču stvaranje vršno oblikovanih prostora za život. Teško je zamisleti ostvarenje tih ciljeva bez učinkovitog sustava prostornog i urbanističkog planiranja. Predvjet za učinkovito prostorno planiranje dobar je i učinkovit zakonodavni okvir koji mora omogućiti rješavanje izazova prostornog razvoja te omogućiti daljnji razvoj planarske discipline. Današnji zakonodavni okvir iz područja prostornog planiranja to ne omogućuje, stoga su potrebne njegove promjene.

LITERATURA