

Predziđe legalnosti

IMAJU LI ZAKON O LEGALIZACIJI I URBANA
SANACIJA IKAKVE VEZE?

Tijekom jeseni 2020. u sklopu turneje *U iščekivanju urbanizma* u trima priobalnim gradovima – Makarskoj, Splitu i Šibeniku – realiziran je višednevni program sa svrhom osvještavanja javnosti o važnosti urbanih politika, prostornog planiranja i održivosti građenog okoliša. Organizator turneje bilo je Društvo arhitekata Splita u suradnji s arhitektima i urbanistima iz neformalne inicijative GradOdrasta, Udrugom za istraživanje, promicanje i zaštitu kulturne baštine Makarskog primorja i Zabiokovlja Kačić te sekcijom Soba pri Društvu arhitekata Šibenik. Motiv turneje činjenica je da su gradovi na Jadranu pod posebnim pritiskom deregulacije kao modela podrške razvoju turizma i prilagodbe rastu cijena zemljišta i nekretnina u obalnom pojasu.

JERE KUZMANIĆ Deregulacija, između ostalog, znači i normalizaciju postupaka uređenih Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19, u nastavku Zakon o legalizaciji), a koje u svojoj ukupnosti popularno nazivamo legalizacija. Legalizacija kao skup upravno-pravnih postupaka nerijetko *de facto* zamjenjuje postupak izdavanja akata kojima se odobrava gradnja, pa tako, pogotovo u Dalmaciji, možemo govoriti o paralelnim procedurama. Posljedica je kriza prostora, devastacija obale i politička korupcija u jedinicama lokalne samouprave, koje sustavno degradiraju svoju ulogu u odgovornom upravljanju i planiranju prostora. Makarska, Šibenik i Split gradovi su u kojima su na ove pritiske reagirali građani i struka nizom akcija i uspostavljanjem formalnih i neformalnih inicijativa, stoga je očekivani rezultat turneje bila razmjena znanja i iskustava između aktera koji se bave navedenim problemima u svojim lokalnim sredinama. Tijekom turneje nebrojeno je puta naglašeno da treba jasno utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između provođenja Zakona o legalizaciji i mogućnosti urbane sanacije metodama utvrđenim sustavom prostornog planira-

nja Republike Hrvatske, a pretpostavljenim istim navedenim Zakonom.

Skoro desetljeće nakon stupanja Zakona o legalizaciji na snagu trebali bismo se osvrnuti na premisu Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (u nastavku Ministarstvo) kako će sredstva prikupljena postupkom legalizacije bespravno sagrađenih objekata biti financijska podloga za sanaciju i konsolidaciju građenog okoliša koji je tako ostao komunalno i urbanistički nedovršen. Podsjetimo se da u samom Zakonu u članku 31. stoji: *(3) Trideset posto sredstva naknade prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nezakonito izgrađena zgrada nalazi, a koriste se namjenski za izradu prostornih planova kojima se propisuju uvjeti i kriteriji za urbanu obnovu i sanaciju područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom te za poboljšanje infrastrukturno nedovoljno opremljenih i/ili neopremljenih naselja prema programu koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.*

(4) Četrdeset posto sredstva naknade prihod su državnog proračuna Republike Hrvatske, a koriste se namjenski za provedbu ovoga Zakona, uklanjanje zgrada izgrađenih bez akta za građenje, za uspostavu i održavanje informacijskog sustava izdavanja akata za provedbu dokumenata prostornog uređenja, građenje i uporabu građevina te za uspostavu i održavanje katastra nekretnina.

Namjensko korištenje sredstava za izradu prostornih planova, kojima se propisuju uvjeti i kriteriji **za urbanu obnovu i sanaciju** područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom, neupitno je: a) financijska osnova prostorno-planskog postupka koji bi trebao uslijediti nakon legalizacije nelegalno sagrađenih objekata, odnosno urbane sa-

nacije i b) definirano u kontekstu postupka koji se provodi donošenjem novih i izmjenama i dopunama postojećih planova. Urbanu sanaciju i sama *Strategija prostornog razvoja Hrvatske* predviđa za *naselja i njihove dijelove u kojima je evidentiran niz negativnih prostornih i društvenih procesa: inicijalna neplanska i nezakonita gradnja, degradacija izgrađene strukture, zagušenost prometom, starenje stanovništva, gubitak gospodarskih aktivnosti; kao i za izgrađene prostore koji su pri širenju gradova ostali zanemareni (NN 106/2017)*. Stav Ministarstva da su sredstva prikupljena u proračun masovnim legaliziranjem bespravno izgrađenih objekata namijenjena provedbi sanacije nekonsolidiranih naselja potvrdila je i tada aktualna tajnica Dunja Magaš na stručnom skupu *Urbana sanacija* u organizaciji Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj 2018. godine.¹

Međutim, dobre namjere Ministarstva i stručnih kadrova u državnim tijelima rezultirale su upravo suprotnim, potpunom promjenom narativa, ne samo o mogućnostima urbane sanacije već prostornog planiranja u cjelini. Često se u stručnim krugovima, a i šire, može čuti kako je legalizacija zadnji čavao u lijesu hrvatskog prostornog planiranja te kako je nemoguće postojećim zakonskim okvirom i prostorno-planskim alatima sanirati ni urbanistički urediti naselja s velikim udjelom legaliziranih objekata.² A takva naselja danas ima skoro pa svaki veći grad, kao oblik autohtonog hrvatskog satelitskog urbanizma – od šest najvećih hrvatskih gradova pet ima preko 10 000 objekata prijavljenih za legalizaciju.³ Teza da je legalizacija bespravno izgrađenih objekata otežala mogućno-

¹ Sutlić, 2018.

² Magdić, 2018.

³ Habrun, 2018.

sti donošenja kvalitetnih planova kojima bi se neplanska ili nekonsolidirana naselja infrastrukturno i urbanistički opremila i podigla kvalitetu zasigurno je točna. Ipak, stanje reda u prostoru obrnuto je proporcionalno nužnosti planiranja. Stoga legalizacija nije učinila planiranje nemogućim, već još nužnijim. Ako uzmemo u obzir da su svi planovi urbane sanacije *legaliziranih* naselja u najvećoj mjeri neprovedeni i da zapravo metodologija postupka nije razvijena, a daljnji razvoj prostora čini sliku stanja na terenu sve kompleksnijom⁴, očito je da bi trebalo preispitati aktualnu prostorno-planersku paradigmu. S obzirom na jaz između pravne *tabule rasae*, koju je stvorio Zakon o legalizaciji, i postojećeg stanja u prostoru, nije lako odrediti koji je ustvari manevarski prostor budućeg prostornog planiranja u Republici Hrvatskoj? Ključno je pitanje za definirati ga: Koji su i kakvi alati prostornog planiranja i urbanizma potrebni kako bi se ciljano urbanistički uredilo stanje u prostoru uzrokovano procesom legalizacije bespravne gradnje?

Upravo je ovo pitanje bilo direktan povod da se splitski dio programa turneje s početka priče tematski usmjeri na problem urbane sanacije gradske periferije u obliku seminara *Grad na rubu katastrofe 2020*. Seminarom je pokušano u kratkom vremenu s minimalnim sredstvima, ustvari desantnim pristupom, ispitati mogućnosti urbanističkog interveniranja u naselju Mejaši na istoku Splita. Program je osim uvodne šetnje sa stanovnicima, studentima i predstavnicima lokalne samouprave, serije predava-

vanja⁵ te predstavljanja priručnika *Urbana obnova* Arhitektonskog fakulteta u Zagrebu činila i radionica studenata splitskog i zagrebačkog fakulteta. Radionica je ispitala mogućnosti urbane sanacije Mejaša kao naselja s velikim udjelom legaliziranih stambenih objekata. Četiri različite grupe metodološki su podijeljene s obzirom na razinu moguće intervencije (od više prema manje invazivnoj) i obavezu poštivanja postojeće prostorno-planske dokumentacije i imovinsko-pravnih odnosa (od potpune obaveze do minimalne obaveze). U trodnevnom radu grupa, koje su činile po četiri studenta, ispitani su potencijali i ograničenja različitih pristupa urbanoj sanaciji na konkretnoj studiji slučaja⁶ i sukladno tome dokazano je da

⁵ Kristina Perkov (Arhitektonski fakultet u Zagrebu): *Uvod u pojmove i prakse urbane sanacije*, Gorana Barbarić (Društvo arhitekata Splita): *Prostorni planovi na promatranom području*, Dragan Žuvela (Društvo arhitekata Splita): *Mit o urbanoj sanaciji*.

⁶ Prva grupa (mentori: Nikša Bilić i Petra Radić) ispitala je mogućnosti sanacije bez interveniranja u zemljišta koja nisu gradska ili dio komunalnih koridora i uz poštivanje aktualne prostorno-planske dokumentacije analizirala javni prostor naselja i predložila lokacije i mreže nekoliko važnih elemenata koji nedostaju: mrežu pješačkih putova, koridore za bicikliste, mrežu hidranata za zaštitu od požara, sustav malih javnih površina te dvije gradske parcele za garaže u neposrednoj blizini škole i župne crkve sv. Spasa. Druga grupa, koju je mentorirao autor teksta, imala je zadatak sagledati sanaciju u zoni granice privatnih i javnih zemljišta. Grupa je na trima kritičnim točkama predložila različite metode intervencije u komunalni standard i režime korištenja javnih površina uz privatna zemljišta s ciljem osiguranja parkinga za sve stambene parcele, sigurnog prostora za pješake uz rubove privatnih parcela, distribuciju komunalno održavanog zelenila i uklapanja kanti za otpad i javne rasvjete u profile cesta. Grupa pod mentorstvom Kristine Perkov fokusirala se na dugoročnije sagledavanje mogućnosti sanacije naselja na razini privatnih parcela i životnog ciklusa obitelji. U četirima različitim segmentima sagledane su mogućnosti regulacije pravila gradnje i afirmacije džepova javnih i zelenih površina sa zanimljivim zaključcima na razini uključivanja različitih sudionika poput stanara, individualnih kućanstava, građanskih inicijativa, javnih tvrtki, financijskih aktera, planera koji bi u različitim fazama bili uključeni u provedbu projekata. Posljednja grupa imala je najveću slobodu intervencije u prostor. Zanimljivim rješenjem, osmišljenim pod vodstvom Tee Trute i Petre Jerković, predloženo je umjereno povećanje gustoće izgradnje u kombinaciji sa strogim čuvanjem zelenih središnjih dijelova naselja uz stvaranje svojevrstne blokovske stambene izgradnje premrežene malim dućanima, parkovima, novim vrtićem i igralištima. Rad četvrtve grupe ubacio je u raspravu i temu urbane komasacije i okrupnjivanja parcela te problematizirao nužnu vezu između cijene i kvalitete okruženja izgrađenog kvadrata.

⁴ Za razumijevanje odnosa legalizacije i urbane sanacije u kvantitativnim parametrima, kao i kroz primjere pilot-projekata referentni materijal za razdoblje do 2018. godine nalazi se u publikaciji Korlaet, A. (eds.), 2018. *Urbana sanacija: Zbornik radova*. Zagreb: Hrvatski zavod za prostorni razvoj.

teza o financiranju konsolidiranja nelegalnih naselja sredstvima naplaćene legalizacije nije održiva. Naime, predstavljena serija mogućih urbanističkih intervencija u velikoj mjeri nadilazi i financijske i operativne mogućnosti lokalnih aktera i privatnih vlasnika, pa tako kada bi čak i postojao snažan subvencijski mehanizam za provedbu manjih ili sistematičnijih projekata urbane sanacije, kakvi su ispitani radionicom, svojevrsna gentrifikacija trenutanih korisnika bila bi vjerojatan ishod. Isto tako, logistički kapaciteti, kao i kultura participacije u planiranju potrebna za ovu razinu sanacije, u *legaliziranim* uvjetima u potpunosti nadilaze mogućnosti lokalne jedinice samouprave i referentnih zavoda da osiguraju kvalitetno planiranje i provedbu urbane preobrazbe čak i na relativno malom obuhvatu koji u ovom slučaju obuhvaća oko 2000 stanovnika. Pozitivne reakcije na radove, s druge strane, naglašavale su sagledavanje prostora kroz niz mjerila intervencije kojima se pokazalo da i najmanje invazivan pristup sanaciji naselja povećava kvalitetu života, dok najinvazivniji ne znači brisanje postojećeg stanja, već valorizaciju i iskorištavanje potencijala postojeće izgrađene strukture i socioekonomskih procesa.

Probuđeni optimizam studentskih radova u duhu urbanističkih metoda čileanskog arhitekta Alejandra Aravene donekle je otrijeznio okrugli stol s mentorima radio-ničkih grupa pojačanima Draganom Žuvelom uz moderaciju predsjednice DAS-a Daše Gazde. Sudionici su razgovarali o sljedećim koracima, odnosno o tome koliko je teško ovakve ideje realizirati. U kompleksnoj mreži političkih, strukovnih i društveno-ekonomskih odnosa nažalost teško do izražaja dolaze dobre prakse, a dodamo li tome i da su sredstva koja su Zako-

nom predviđena za pilotiranje, monitoring i diseminaciju dobrih praksi u većoj mjeri odlukama državne uprave nenamjenski potrošena, jasno je da je održivi temelj pretpostavljene sanacije ozbiljno narušen. U jednom od rijetkih pokušaja metodološke artikulacije urbane sanacije naselja nezakonite gradnje, koji je izradila Javna ustanova za prostorno uređenje Osječko-baranjske županije, pod nazivom *Pilot projekt – metodologija sanacije nezakonite gradnje na području Osječko-baranjske županije – lokacija Gradski vrt i južno stadionsko naselje Osijek*⁷ spretno su sažeti samo neki od problema provođenja urbane sanacije postojećim prostorno-planskim i proceduralnim okvirom: *Urbana sanacija kao pojam opisana je jednom rečenicom u pojmovniku Zakona. Kako prepoznati prostor na kojem bi je bilo poželjno provesti prepušteno je jedinica lokalne samouprave, koje nerijetko ne raspolažu potrebnim znanjima u području prostornog planiranja. Dokaz tomu leži i u činjenici da su učestali upiti jedinica lokalne samouprave Zavodu od kojeg se traži podatak o površinama urbane sanacije za potrebe izrade izvješća o stanju u prostoru lokalne razine. U Izvješću o stanju u prostoru Osječko-baranjske županije ('Županijski glasnik' broj 5/15.) nisu detektirane površine za urbanu sanaciju niti prostorni planovi rađeni ili planirani u tu svrhu.* (JUPUOBŽ)

Osim lošeg financijskog upravljanja i neraszmjera u odnosima ključnih aktera u proceduri i provođenju urbane sanacije, jedan od problema je i ideja da bi se istim prostorno-planskim alatima, prostornim planom uređenja grada ili općine (PPUO/G) i urbanističkim planom uređe-

⁷ Više primjera pilot-projekata može se naći u gore navedenom zborniku radova.

LEGALIZACIJA JE MOŽDA NAJ- KOMPLEKSNIJI SLOJ URBA- NOG PROSTO- RA KOJI SMO STVORILI NA TERITORIJU RH

nja (UPU), treba-
li rješavati pro-
stori potpuno
drugačijeg karak-
tera. Naime, pre-
ma trenutačnom
planerskom okviru
istim bi se alatom
trebao planira-
ti prostorni razvoj
npr. novog naselja, stare gradske jezgre
i neplanski legaliziranih tkiva. U kontekstu
široko definiranog okvira i nerazrađene
metodologije urbane sanacije imati ovako
neprecizan alat zapravo postaje kontra-
produktivno i, kako praksa pokazuje, de-
motivirajuće i za jedinice lokalne samou-
prave i za rijetke planerske institucije koje
bi trebale biti inicijatori projekata.

U Hrvatskoj, uostalom, postoje dva urba-
nistička autoriteta: birokratski i akademski.
I jedan i drugi imaju svoju ulogu u nadre-
alnoj slici prostora u kojem živimo ponaj-
prije zbog napora i jednog i drugog da
zadrže sigurnu distancu od stvarnosti pro-
stora. Dok prethodno opisani birokratski
pristup prepoznaje, ali drži sigurnu udalje-
nost od najsloženijih problema u prostoru
uzrokovanih upravo neplanskom i be-
spravnom gradnjom, akademski djeluje
kao da ne registrira postojanje navedene
problematike. Fakulteti općenito u svojim
nastavnim i radioničkim zadacima uglav-
nom izbjegavaju temu Zakona o legaliza-
ciji i posljedica koje su obilježile sada već
jednu generaciju i arhitekata i urbanista, a
akademska produkcija vezana za stigma-
tizirana neplanska naselja veća je, dublja
i aktualnija u društvenim znanostima nego
među disciplinama koje se bave prostoro-
m. Dobar je primjer kvalitetnog pristupa
istraživanju legalizirane gradnje u društve-
nim znanostima članak *Duge sjene neza-*

*konite gradnje – nekoliko uporišta za soci-
ološku interpretaciju*⁸ koji stavlja u odnos
motivaciju za nelegalnu gradnju s pojmo-
vima primarnog i sekundarnog stanovanja
te geografijom malih, velikih i srednjih gra-
dova u Hrvatskoj. Stručna literatura pro-
stornih disciplina na vidnoj je distanci od
stvarnih prostorno-socioloških pokazate-
lja, a rijetki temeljni tekstovi šturo definira-
ju okvire pristupa legaliziranoj gradnji. Pa
tako se u nedavno objavljenom priručniku
*Urbana obnova: Urbana regeneracija Do-
njeg grada, Gornjeg grada i Kaptola*⁹ Ar-
hitektonskog fakulteta u Zagrebu proble-
mi urbane sanacije bespravne gradnje u
lokalnom kontekstu spominju isključivo u
prvoj rečenici uvodnika, u paragrafu gdje
se prepoznaju nedostaci zakonske re-
gulative, i to kao kratka opservacija, od-
nosno primjer loše prakse. Iako se radi o
materijalu pripremljenom za potrebe ob-
nove nakon potresa, propušteno je u kon-
ceptualnoj i specifičnoj razradi pojma ur-
bane obnove *legalizirana* tkiva uvrstiti kao
potencijalne *razloge za pokretanje* proce-
dure, odnosno promišljanje metodologi-
je rada ili kao dio *polazišta i ciljeva* urba-
ne obnove.

Legalizacija je legalno-pravna i prostorna
činjenica i možda najkompleksniji sloj ur-
banog prostora koji smo stvorili na terito-
riju Republike Hrvatske. Kao takva, umje-
sto da izaziva opću stručno-intelektualnu
nelagodu, trebala bi biti najatraktivniji pro-
stor djelovanja, preispitivanja i zagovara-
nja novih prostornih politika, istovremeno i
najjača poluga za zahtijevanje izmjena za-
konodavnog okvira kojim smo tako često
iritirani. Upravo bi od takvih prostora treba-
lo početi promišljanje novih prostornih po-
litika i alata prostornog planiranja – od pe-

⁸ Mišetić, Ursić i Mišetić, 2018.

⁹ Jukić, Mrđa, Perkov, 2019.

riferije prema centru, od nekonsolidiranog prema konsolidiranom. Kašnjenje odgovora, koji bi sustavno propitao ili usmjerio razvoj bespravno ili neplanski proizvedenog građenog okoliša, nije spriječio da se paralelno dogode pojedinačne intervencije kao pokušaji opremanja istih naselja potrebnim javnim sadržajima. Ta naknadna rješenja proizašla iz dostupnog gradskog zemljišta i ciklusa mandata lokalnih političkih aktera nezasluzeno se promatraju kao *još jedan sloj nereda*, dok ustvari imaju potencijal da budu polazišta konsolidacije. S druge strane ponavljani argumenti o nekolaborativnim stanovnicima, koji će uvijek i isključivo reagirati u vidu privatnog interesa, moraju biti mijenjani sustavnim metodološkim pristupom procesu planiranja po uzoru na više od šest desetljeća urbanističkih praksi koje kao polazište uzimaju informirano mišljenje krajnjih korisnika uključenih u proces odlučivanja u svim fazama rada na sanaciji: planiranju, projektiranju, gradnji, korištenju i redistribuciji. Često spominjan u arhitektonskim krugovima, *Aravenin* urbanizam nije projektantska dosjetka, već sustavan višegodišnji rad u trokutu lokalna samouprava, struka, stanovnici koji je proizašao iz latinsko-američke tradicije samoorganizacije u prostornom planiranju¹⁰. Mnogo je takvih lekcija koje bi se mogle inkorporirati u neka nova polazišta, metode i alate prostornog planiranja, a sve se relevantniji čine upravo prostori Latinske Amerike, koji u ovoj tematici imaju desetljeća iskustva koji daju rezultate, a ne oni Beča i Pariza. Dok god je prostorno planiranje zatečeno stvarnošću u stanju zamišljati samo restriktivne okvire razvoja – što se ne smije, a ne aktivno i dinamično osmišljavati pre-

skriptivne metode unapređenja kvalitete života u prostoru – *kako bi se moglo* – ono kao takvo neće imati svrhu. I dok se već priprema novi zakon kojim bi se legalizirala infrastruktura i obalne *intervencije*, očito je da se obećanje Zakona o legalizaciji kao modelu urbane sanacije bespravne gradnje nije ostvarilo. Štoviše, novi valovi legalizacije samo proširuju teritorije i mogućnosti za bespravnu gradnju i tako povećavaju područja kojima je potrebna sanacija. Budući da negdje mora početi restrukturiranje prostornog planiranja u Hrvatskoj, prijedlog je da ono počne tamo gdje je najteže: sanacije posljedica legalizacije od periferije prema centru. ■

LITERATURA

1. Aravena, A. i Iacobelli, A. (2012.) *Elemental – Incremental Housing and Participatory Design Manual*. Prvo izdanje. Berlin: Hatje Cantz, str. 51–83.
2. Habrun, S. (2018.) Kvantitativni i prostorni pregled ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada. U: *Urbana sanacija: Zbornik radova*. Zagreb: Hrvatski zavod za prostorni razvoj, str. 210–223.
3. Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Osječko-baranjske županije (2018.) *Pilot projekt – metodologija sanacije nezakonite gradnje na području Osječko-baranjske županije – lokacija Gradski vrt i južno stadionsko naselje Osijek*. Osijek: JU Zavod za prostorno uređenje Osječko-baranjske županije.
4. Jukić, B., Mrđa, A. i K. Perkov (2019.) *Urbana obnova: Urbana regeneracija Donjeg grada, Gornjeg grada i Kaptola*. Zagreb: Arhitektonski fakultet.
5. Magdić, D. (2018.) *Prostorno planiranje kao kontrola štete*. Dostupno na: <http://pogledaj.to/arhitektura/prostorno-planiranje-kao-kontrola-stete>. [Pristupljeno: 27. studenog 2020.]
6. Mišetić, A., Ursić, S. i R. Mišetić (2018.) Duge sjene nezakonite gradnje – nekoliko uporišta za sociološku interpretaciju. U: *Urbana sanacija: Zbornik radova*. Zagreb: Hrvatski zavod za prostorni razvoj, str. 244–253.
7. Sutlić, K. (2018.) *Svake godine prijavi se 4000 slučajeva bespravne gradnje*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/domidizajn/eksterijeri/svake-godine-prijavi-se-4000-slucajeva-bespravne-gradnje-7900857>. [Pristupljeno: 27. studenog 2020.]
8. Turner, J.F. (1972.) *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. New York: Macmillan.
9. Turner, J.F. (1976.) *Housing by people: Towards Autonomy in Building Environments, Ideas in progress*. New York: Pantheon books.

¹⁰ Vidi: Turner, 1972., 1976.; Aravena i Iacobelli, 2012.