

URBANIZAM U NOVIM UVJETIMA

Ante Marinović-Uzelac

Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Primljeno u redakciju 4. 5. 1992.

Sažetak

Autor analizira uvjete za vođenje zemljišne politike u novom, demokratskom i tržišno orijentiranom društvu te, ističući potrebu da se provedu društvene, gospodarske i zakonodavne reforme, zaključuje: pravni je sustav osnovni uvjet za uspješnost urbanizma; pojam "društveni interes" treba zamijeniti pojmom "javni interes"; privatno vlasništvo građevnog zemljišta nije zapreka djelotvornosti urbanizma; da bi se urbanistički planovi mogli provoditi bez štete za vlasnike zemlje, a ipak u korist javnog interesa, treba uvesti pravni instrument urbane komasacije; za korištenje zemljišta nezaobilazna je parcelacija, a neodrživa "koncesija" (osim izuzetno); regulativnim mjerama urbanističkog plana može se učinkovitije utjecati na zemljišnu politiku nego nacionalizacijom.

Autor, nadalje, upozorava na probleme organiziranja urbanističke struke, te ističe učinkovitost privatne prakse, nasuprot velikim zavodima. Na kraju, analizira uzroke bespravne gradnje velikih razmjera u socijalističkoj državi.

S reformama političkoga, gospodarskoga i pravnoga sustava, koje su u predizbornoj utrci obećale sve demokratske stranke, morao bi se promijeniti i pogled na urbanizam i prostorno uređenje. Zastarjelo poimanje urbanizma, naslijeđeno iz socijalističkoga društvenog sustava, onemogućilo bi svaku reformu prema tržišnoj ekonomiji, jer su ekonomski interesi usidreni i u tlo. Isto tako, ne bi bilo moguće potpuno oživotvorenje pravne države, jer je urbanizam pravo primijenjeno na tlo.

Ima, međutim, još tvrdokornih nastojanja da se ostane u socijalizmu, skrivenih iza fraze o "zaštiti društvenog interesa".

Prvo, pitanje je, pogoduje li urbanizmu socijalističko društveno uređenje? Mnogi su u to čvrsto vjerovali, misleći da nacionalizacija građevnog zemljišta pomaže urbanizmu, te su mnogi urbanisti, i u zapadnom svijetu, bili tzv. "ljevičari". Na njihovu nesreću, moramo uočiti da nigdje nije došlo do takvih degradacija prostora - bilo u vidu bespravne gradnje, ili zagađenja tla, ili pogrešno izabranih lokacija za, u pravilu, pogrešno programirane namjene, ili zapuštanja spomeničke baštine i upropaštavanja prirode - kao u tzv. socijalističkim državama.

Pogoduje li onda urbanizmu autoritativna i desničarski orijentirana vlast? Ne, jer znamo da se tada urbanizam redovito stavlja u službu monumentalnosti i veličanja državnog sustava. Zaključak je jednostavan: urbanizmu pogoduje samo demokracija i samo je njoj on potreban, jer urbanizam u području gospodarenja prostorom jamči jasne odnose u iskorištavanju zemljišta, i time je sastavni dio pravnog sustava pravne države. Naime, zadaća urbanističkog plana, svedena na bitno, jest da na pravedan način sređuje odnose u korištenju zemljišta i prostora između javnog i pojedinačnog interesa te između nosilaca pojedinačnih interesa.

Ti se odnosi razvijaju u okvirima četiriju vrsta pravnog zauzimanja zemljišta, s obzirom na vlasništvo, odnosno posjed, i s obzirom na javnost pristupa:

1. Javno dobro (*dominium publicum*)

- a) državni, općinski, gradski javni posjed (ulice, trgovi, parkovi);
- b) pojedinačni posjed javnog karaktera (posjed ili vlasništvo pravnih i fizičkih osoba s obvezom javne služnosti: autočesta s naplatom, šume otvorene za izletnike, prometni terminali u dijelovima za putnike, ako pripadaju poduzećima i sl.).

2. Privatno dobro (*dominium privatum*)

- a) državni, općinski, gradski i privatni posjed ili vlasništvo (npr. vojne, rezervat vodovoda i sl.);
- b) pojedinačni privatni posjed ili vlasništvo (čestice koje pripadaju svim fizičkim i pravnim osobama za njihovu zatvorenu upotrebu).

Prema tome, u urbanizmu demokracije potrebno je, prvo, definitivno napustiti pojam "društveni interes" i zamijeniti ga pojmom "javni interes". Osim toga, pravno se društveni interes ne može točno odrediti, jer je društveni interes sve što je dobro, pa tako i svaki legitimni pojedinačni interes. Što je dobro? U pravnom smislu, dakle i u urbanizmu, dobro je ono što je zakonito, a zakon je dobar samo ako je pravedan, a pravedan je onda ako poštuje prirodno i iz socijalnih uvjeta izvedeno pravo svih strana. Pravna država, dakle, nije država koja može provesti svoje zakone - to je samo organizirana država; pravna je država ona u kojoj je nemoguće donositi nepravedne zakone!

Nužno je, dakle, da se urbanizam demokracije vrati temeljnim opredjeljenjima suvremenoga demokratskog društva, koje počiva na osobnim slobodama, slobodnom poduzetništvu i zajamčenom vlasništvu, što i

jest opredjeljenje hrvatskog Ustava. Za pravednu i uspješnu primjenu takvog urbanizma potrebno je ponovno uspostaviti neke instrumente jasnih i unaprijed poznatih odnosa, koje je komunistički sustav suspendirao upravo zato što nije htio imati jasne i unaprijed uvijek poznate odnose i pravila igre, a pojam "društveni interes" uglavnom se koristio za samovolju vlasti. Međutim, nesreća nije bila samo pojedinačna nego i društvena, jer je samovolja, ako je bez zapreka i nadzora, uvijek negativna i za društvo u cjelini.

Imajući sve to u vidu, najnužnije promjene u shvaćanju urbanizma, za koje se neki već odavna bore (naravno, u prikrivenom obliku i s nužnim mjerama opreza), bile bi ove:

Vlasništvo zemlje

Apsolutno je nužno otresti se misli o tome da bi zemljište, izvan upravo opisanog algoritma odnosa, moglo biti društveno i dano samo u koncesiju. Koncesija se u određenim slučajevima može primijeniti, ali to je samo varijanta u podsistemu opisanog sistema.

Privatnost zemljišta ima, naravno, i mana, ali su one najmanje moguće. Vlasništvo je značajna kočnica rasipanju i pogrešnoj upotrebi, ono je koristan regulator i jedini preduvjet funkcioniranja tržišta, a time i zemljišne rente. Uostalom, dihotomija vlasništvo-koncesija zapravo je mistifikacija, jer i koncesija, s obzirom na u pravilu velike investicije na zemljištu, ima sve prerogative vlasništva, ako postoji pravna država. Bilo je pokušaja u nekim zapadnim državama da se ostvari ideja o tzv. apsurdnosti privatnog zemljišta (tlo se uspoređuje sa zrakom i vodom), ali oni nisu mogli uspjeti; ona malobrojna ostvarenja postignuta su s pomoću tzv. "emphyteotičnog najma". No, i to je imalo vrlo ograničen domet i opseg, i samo teorijsko značenje, jer takav najam ima sve (barem za urbanizam) značajke vlasništva (simbolička naknada, jamstvo velike dugoročnosti, pravo na hipoteku, prenosivost i pravo nasljeđivanja). Danas nam taj instrument ograničavanja načina upotrebe zemljišta nije više ni potreban, jer se ono može postići svakim urbanističkim planom koji se temelji na načelima neometanja susjedstva i zaštite okoline.

Prema tome, razlikovanje vlasništva i koncesije ima samo teorijsko značenje na razini filozofije prava, a u praktičnoj primjeni može se naći samo djelomično i u sferi "državnog ili općinskog privatnog dobra" (aerarium, lat., proprietà demaniale, tal., domaine privé de l'état, fr.), ali nikako i u sferi općega pravnog sustava zemljišnih odnosa između građana, bili oni fizičke ili pravne osobe. Naravno, to vrijedi samo u slučaju kad se ne želi socijalistička država.

Građevno zemljište

Postupak ustanovljenja građevinskog zemljišta mora se dosljedno provoditi, a gradnja na zemljištu drukčijeg statusa, bilo unutar ili izvan naselja, potpuno onemogućiti. Granice naselja imaju se određivati isključivo egzaktnim metodama geografske i urbanističke znanosti i struke, unutar obuhvata urbanističkog plana. One ne mogu biti posljedica lokalnih želja i ambicija niti sredstvo manipulacije. Taj je institut bio poznat i u bivšem sustavu, ali se iz demagoških razloga popuštalo, pa su danas mnoga građevinska područja dva do tri puta veća od potreba.

Urbana komasacija

Arondacija i komasacija urbanog i općenito građevnog zemljišta temeljni je instrument za provedbu urbanističkog plana i, u svakoj metodologiji, u svakom udžbeniku urbanizma, osnovni pojam. Nema zemlje čiji pravni sustav ne poštuje barem donekle nepovredivost vlasništva ili dugoročnih prava, ili koja u urbanizmu ne primjenjuje urbanu komasaciju.

To je i najbolnije pitanje našega bivšeg urbanizma, jer je urbanu komasaciju komunistički zakonodavac sustavno i uporno odbijao s izlikom da je zemljište nacionalizirano te da nema što komasirati. S druge strane, izmišljali su se razni načini dolaska do prava korištenja građevinskog zemljišta, npr. pravo "prvokorištenja", čime je tržište nekretninama gurnuto u ilegalu, ili, kasnije, još gori način, putem natječaja i licitacija. To je bilo ne samo asocijalno (dakle i antisocijalistički) nego i nedopustivo, čak i u kapitalizmu, kao javni oblik koji primjenjuje uprava, jer je upravo u kapitalizmu jedna od važnih zadaća urbanističkog planiranja stabilizirati neodrediv tok zemljišne rente s pomoću unaprijed utvrđenog režima korištenja i putem zakonitog tržišta.

Međutim, lijeva je ideologija označila poduzetnike parcelatore kao najgori vid lihvara i spekulanta, dok su oni zapravo, ako su zakonski kvalificirani, neizbježivi posrednici legalne i svrsishodne urbanizacije, kao što su to, na tržištu kapitala, burzovni posrednici.

No, i u režimu koncesije, u istinski pravnom poretku, urbana komasacija prava korištenja bila bi neizbježna da se htjelo poštovati interes svijui i načelo jasnih odnosa. Dapače, sa stajališta teorije prava, i u komasaciji vlasništva, ishodište ideje nije zamjena vlasništva, nego su to promjene u načinu korištenja zemljišta. Potpuno je dakle neshvatljivo da se i danas osjećaju jaki otpori urbanoj komasaciji, osim ako nije posrijedi diskretno sabotiranje predstojećih reformi. Nemoguće je urediti odnose na zemljištu pravedno i pravno, kao što je nemoguće osigurati prostor javnom interesu bez urbane komasacije.

Urbana arondacija i komasacija sastoje se od toga da se prije uspostave urbanističkog plana inventariziraju postojeće čestice i njihovi vlasnici, granice izbrišu i zemljište preparcelira, ali sada prema urbanističkom planu. Vlasnici nekadašnjih čestica dobivaju novoformirane čestice u

količini (izraženo brojem čestica) koja je proporcionalna udjelu što ga je njihovo zemljište imalo u toj zoni urbanizacije prije arondacije, ali nakon što se od ukupne površine oduzmu površine potrebne za javne namjene te napravi bilans i obračuna razlika u vrijednosti zemljišta koja se pojavila kao posljedica ulaganja zajednice. Ovisno o slučaju, vlasnicima se naplaćuje ili isplaćuje razlika. Ako na takav obračun ne pristanu, pristupa se eksproprijaciji, na temelju proglašenja postojanja javnog interesa, uz pravičnu naknadu po cijeni zemljišta prije postupka urbanizacije. Pri tom obračunu različito se postupuje s površinama oduzetim za nelukrativne javne potrebe, tj. društvenu infrastrukturu (prometnice, parkovi, škole i sl.), te za opće potrebe ali s lukrativnom svrhom (trgovine, usluge i sl.). Prve ulaze u obračun s vlasnicima kao za njih negativna stavka, dok su druge pozitivna stavka, jer će te površine opet biti nekome prodane ili ustupljene za obavljanje lukrativnih djelatnosti. Bez tako pripremljenog zemljišta i na toj podlozi izrađenog i primjenjivanog urbanističkog plana nije moguće na pravni način upravljati procesom urbanizacije i izgradnje uopće, a time i upravljati općenito, a najmanje je moguće racionalno, i za društvo korisno, gospodariti prostorom.

"Socijalistički urbanizam" provodio se isključivo oduzimanjem, tj. nasiljem. Štoviše, i u svijesti mnogih ljudi udomaćilo se shvaćanje ovakve vrste: "zašto da taj i taj svojim zemljištem profitira!", a izmicala im je iz vida činjenica da je netko na taj način svojom imovinom financirao naseljavanje drugog, da je sam bio osiromašen kako bi taj drugi bio obogaćen, te da je tako "socijalistički urbanizam" bio u najvećoj mjeri asocijalan i nemoralan!

No, što je još gore, posljedica toga nisu bile samo pojedinačne drame nego je tako onemogućenom pretvorbom patrimonija iz jednoga u drugi oblik, u ovom slučaju iz ruralnoga u urbani, istodobno onemogućena akumulacija kapitala, koji bi se inače mogao uložiti u druge oblike dobiti. Time je onemogućen socijalno pozitivan oblik urbanizacije, a ostao je samo njezin negativni vid, pauperizacija i proletarizacija stanovništva, zbog kojeg se danas i za najmanju investiciju moramo dodvoravati stranom kapitalu. Međutim, to se i htjelo i to su ideolozi socijalizma izjavljivali, zavijeno u malo drukčiji oblik; jer, bit je u tome da je socijalizam u prapovijesti bio rođen onog trenutka kad je jedan čovjek počeo zavidjeti drugome, pri čemu lijek svojem nezadovoljstvu nije vidio u tome kako da i sam to postigne, nego kako da drugome oduzme postignuto.

S druge strane, onaj kojemu je cesta, primjerice, prošla uz zemljište, naglo se obogatilo, ali ne svojom zaslugom, kao što je onaj kojemu je prošla preko zemljišta osiromašio, bez svoje krivnje, samo zato što uprava (koji paradoks za "socijalističku državu") nije bila sposobna zahvatiti višak vrijednosti (kojim je sva teorija socijalizma nabijena), a bez komasacije ga i nije mogla zahvatiti.

Parcelacija

Na području tzv. "društvene izgradnje", bilo stambene bilo poslovne, pretežito se primjenjivala apsurdna parcelacija, tako da je čestica bila gotovo istovjetna s obrisom zgrade na tlu. To je bila posljedica shvaćanja da korisniku treba dodijeliti što manje "društvenog" zemljišta, a zadržati što veću površinu kako bi se mogle slobodnije donositi odluke o komunalnim pothvatima, a katkada i o dodatnoj međuizgradnji. Na taj način korisnici zemljišta nikada nisu mogli unaprijed znati s čime mogu u budućnosti računati, s kakvim djelatnostima u susjedstvu itd.

To je, dakako, neprihvatljivo, a pogotovo će biti neprihvatljivo nakon pretvorbe vlasništva. Osim toga, nepotrebno je, čak štetno, i za sam javni interes, jer se te tzv. "slobodne" površine između zgrada gotovo nikada nisu mogle definirati kao korisne javne površine, a opterećivale su općinska sredstva za održavanje, zbog čega se obično i nisu održavale, jer su zapravo bile ničije.

Temeljno je načelo da se za svaku zgradu mora unaprijed i prije projektiranja, a ne tek nakon izgradnje, utvrditi, jasno i urbanističkim planom, čestica koja će zgradi omogućiti opstanak pod relativno trajno sigurnim i unaprijed vidljivim uvjetima. Time će se ujedno odrediti i racionalni razmaci između zgrada, te indirektno regulirati namjena a direktno način gradnje, i izbjeći rasipanje građevnog zemljišta na nepotrebne i neodređene površine. Tada će se, napokon, kao u cijelom svijetu, moći, uz ostalo, razlikovati javna od privatnih parkirališta.

Nažalost, čuje se s mjerodavnih mjesta kako se ne smije ići u parcelaciju zemljišta koje je sada pod "društvenom" izgradnjom, jer bi se u protivnom morao za svaki komunalni zahvat voditi sudski postupak. Takvo gledanje otkriva sav jaz koji nas dijeli od demokracije i pravne države. Upravo je taj "dosadni detalj" sudskog postupka glavna vododijelnica između pravne i nepravne države, između demokracije i totalitarizma. Jedna od tipičnih posljedica socijalističke indoktrinacije o čestici kao izrazu sitnovlasničkog građanskog mentaliteta bilo je zalaganje za nestanak čestice, čak i u naseljima s obiteljskim kućama, pa su takav stav zastupali i značajni arhitekti u nastavi u arhitektonskim školama. Pritom im je izmaklo iz vida da čestica nije samo izraz vlasništva nego da ona jamči privatnost, bez koje obiteljska kuća, budući da se stanuje i u prizemlju, nema svrhe, jer joj svatko može prići i zavirivati kroz prozor.

Nadalje, oni studentima ne govore istinu kad tvrde da u Švedskoj ili SAD ima naselja bez čestica; jer je ono što se u tom smislu moglo vidjeti po revijama i te kako parcelirano, samo na drukčiji način. Uvijek su posrijedi kuće građene na zajedničkoj čestici koja ih ograđuje prema van, te tako tvore privatno naselje. Unutar te velike, zajedničke katastarske čestice nalaze se: interna parcelacija (makar i nevidljiva), zajednički zeleni prostori i unutrašnje, privatne ulice. Postoji dakle sličnost s etažnim vlasništvom pa se takvi suvlasnici cijeloga sklopa mogu obvezati ugovorom o međusobnim odnosima, koji je obavezan

aneks kupoprodajnom ugovoru. Prema tome, takav ugovor ima snagu kućnog reda pa, uz ostalo, uključuje i način ponašanja, što se u javnoj ulici ne može postići.

Naknadna parcelacija

U vezi s iznesenim deformacijama u parcelaciji, u predstojećim privatizacijama bit će neizbježne naknadne parcelacije u svim građevnim sklopovima koji će se prodavati u više vlasničkih fragmenata. Primjerice, turistička naselja kao što su Plava i Zelena laguna ili Borik teško će se moći prodati kao cjeline jednom vlasničkom naslovu. Vjerojatnije je da će se prodavati pojedini dijelovi, a tada su moguća dva puta: ili će vlasnici pojedinih zgrada biti suvlasnici zajedničke čestice, ili će se morati provesti parcelacija kompleksa prema kriteriju najmanje funkcionalne cjeline za svaku česticu, s osiguranjem javnog pristupa i autonomnosti infrastrukture. Za prvu varijantu mora se pripremiti zakonski instrumentarij, jer suvlasništvo takve čestice nije jednostavna stvar. Doduše, ono će biti regulirano ugovorom, ali taj ugovor, osim privatnog dijela, sadrži i čitav niz dispozicija koje proizlaze iz javnog prava.

Regulacijske mogućnosti urbanističkog plana

Usporedo s uspostavljanjem za pravnu državu uobičajenih odnosa morat će se promijeniti i shvaćanja o ulozi i moći urbanističkog plana. Spomenut ću samo nekoliko primjera:

a) *Javni interes*

U uvjetima pretežito podružtvovljenog vlasništva i djelatnosti pokrkanu je značenje "javnog" i "privatnog", a katalizator toga bio je neodrediv pojam "društvenog", dok se privatno identificiralo s vlasništvom pojedinačne fizičke osobe, što je posve pogrešno (vidi shemu tih odnosa u prethodnom dijelu teksta). Zbog toga se i moglo dogoditi, i pritom misliti da je to ispravno, da se npr. nekom hotelu dodijeli i dio obale, jer su, dakako, i hotel i obala bili "društveni". No, zaboravljalo se da je čak i u socijalizmu hotel "privatan" (pripada poduzeću, u teoriji čak i radnicima, i rezerviran je samo za goste), dok je obala "javna", jer je dio općeg dobra i jer nije stvorena ničijom investicijom. To znači da urbanistički plan mora osigurati uzdužnu javnu komunikaciju obalom i dovoljno guste poprečne pristupe, slobodne svakome. Izuzetno se može nekome dopustiti da poduzme radove kako bi se mogao koristiti obalom, ali to je već privilegij iz kojega dotični nema pravo izvlačiti dalje privilegije i izvoditi neka posjedovna prava kojima bi skućio javnost prostora.

Nažalost, opasnost od takvih deformacija postoji i danas, i vrlo je uočljiva u strahopoštovanju pred inozemnim kapitalom. Već se, naime, javljaju investitori za turizam sa zahtjevima za takve privilegije, koje

oni nikada ne bi mogli imati u svojim, zapadnim zemljama (privatna obala, privatna lučica, preveliki tereni, ograđene marine i sl.).

b) *Namjena zemljišta*

Urbanizam bivšeg sustava djelovao je na načelu "što se mora" a ne "što se ne smije", pa se umišljalo da urbanistički planovi mogu namjenu zemljišta odrediti u detalje, diferencirajući namjene čak i unutar homogenih i potpuno kompatibilnih grupa namjene.

Istina, u bivšem "Pravilniku o izradi provedbenih urbanističkih planova" bilo je samo navedeno da se za svaku česticu u urbanističkom planu mora, uz ostalo, definirati i "namjena". Birokratima, međutim, nije ni na pamet padalo da se klauzula o namjeni može ispuniti i tako da se navede "neodređeno", ili "bilo koja namjena", ako za to ima razloga. Prema shvaćanju pisca ovih redaka, koji je godinama živio i radio u administrativnom okruženju jedne pravne države kakva je Francuska, "Pravilnik..." se imao shvaćati kao obrazac koji treba ispuniti: važno je da se nešto, pa tako i namjena, ne zaboravi. Ona se ne mora pozitivno odrediti, ali se to mora izričito navesti. Prema tome, namjena se može odrediti od vrlo strogog do nikakvog ograničenja. Najčešće se određuje u okvirima vrlo velikih grupa homogenih i kompatibilnih namjena, a samo izuzetno u detalje.

Međutim, danas se u korisnika, ali i u službenika uprave, stvara uvjerenje da se čestici ništa, pa ni namjena, ne može odrediti. To treba energično suzbijati i građanima jasno obznaniti da demokracija nije anarhija, da je svačija sloboda ograničena slobodom drugih, a da je u zemljišnim odnosima jedan od glavnih instrumenata za to urbanistički plan. Iz tih raspona shvaćanja proizlaze i kompetencije i ograničenja urbanističkog plana:

Pravni smisao namjene površina, u pravnoj državi, polazi od postavljanja ograničenja, tj. od toga što na čestici ne smije biti da se ne bi smetalo okolini (neposrednoj ili općoj), dok se u totalitarističkom načinu mišljenja polazilo od namjere i volje vlasti. Katkada je tu namjeru i volju urbanist morao zadovoljiti, a katkad mu je služila kao sredstvo za nametanje svoje volje, zaodjenute u pojam "konceptije". Shvatljivo je, dakle, zašto su bivšem sustavu bili dragi veliki urbanistički zavodi i zašto su nemalom broju urbanista oni bili "radno sredstvo", koje im je omogućavalo da nastupaju s pozicija sile, te zašto su se i jedni i drugi užasavali od pomisli na to da se dopusti "privatna" urbanistička djelatnost. Tipično je da je ta sprega velikih urbanističkih zavoda i tadašnjeg Republičkog komiteta za građevinarstvo pokušala ostvariti regionalne monopole, osigurati ih zakonom, i onda istim zakonom na vrlo proziran način onemogućiti, čak i Arhitektonski fakultet, u izradi urbanističkih planova, jer je Sveučilište bilo još posljednja utvrda relativne nezavisnosti i samouprave. U Saboru nije uspjelo, ali su bili uporni! Koliko su shvaćanja okamenjena pokazuje i to što mnogima u urbanističkoj struci i pripadnoj upravi još nije jasno zašto je pravno moguće diskriminirati prema namjeni npr. stanovanje i industriju (postoje različite potrebe, međusobne smetnje itd.). Zašto više nije moguće pro-

storno diskriminirati stanovanje i hotele? Jednostavno zato što između hotela i stambene zgrade nema razlike koja bi bila pravno relevantna. Osim toga, s vremenom se svaka stambena zgrada može pretvoriti u hotel, i obratno, pa se to danomice i događa. Luksuzni hotel "Negresco" u Nici, na samoj obali, rasprodao je prije nekoliko godina svoje gornje katove kao stanove. Za urbanistički plan to jednostavno nema nikakvog značenja (čak su i prostorni normativi isti; primjerice, jedno parkirališno mjesto po smještajnoj jedinici, i to na vlastitom zemljištu, dakle najčešće podzemno).

Prirodno je, međutim, da uprava nastoji da se prostor što bolje uredi te poduzima mjere da se on što bolje koristi, radi općeg dobra, pa će neke lokacije htjeti sačuvati za posebne namjene. Ali, ako su posrijedi odluke unutar kompatibilnih namjena, to se ne će postići samo i jednostavno urbanističkim planom; u takvom slučaju općina može takve terene kupiti pa ih onda, kao aerarium, davati, prema svojem nahodanju, u koncesiju, pri čemu, dakako, riskira, jer možda neće naći željenog investitora. Drugi je put da primijeni postupak eksproprijacije. Samo se, u tom slučaju, prije mora utvrditi postojanje javnog interesa i odrediti pravična naknada - a to je sudski postupak, kojim se javni interes ne utvrđuje olako. Osim toga, politički su izbori čimbenik kojim se uprava obuzdava u zloupotrebi vlasti i u olakom pribjegavanju instrumentu eksproprijacije.

Urbanistički plan, međutim, raspolaže posrednim i diskretnijim sredstvima kojima može utjecati na namjenu. To su, primjerice, mjere za određivanje načina gradnje s pomoću koeficijenata izgrađenosti tla i koeficijenata iskorištenosti čestica, zadanim ili ograničenim visinama, gustoćama stanovništva, stanova i radnih mjesta itd.

Ta su sredstva posve legitimna i sa stajališta najvećeg liberalizma, jer reguliraju odnose u fizičkoj okolini; u ishodištu je dakle ideja uređivanja odnosa građevina između susjeda što se može primijeniti i na cijele zone, ulice, grupe itd.

c) *Primjena vrednovanja*

Uzmimo samo jedan primjer: dio analitičkog elaborata urbanističkog plana u kojem se analizira građevno stanje zgrada. Mnogi su mislili, i još misle, da taj elaborat služi kao podloga odluci o rušenju objekata koji su u "slaboj" kategoriji. Studente smo u nastavi teško mogli uvjeriti da nije tako, toliko je način mišljenja iskvaren socijalizmom kad je riječ o odnosu prema vlasništvu. Građevno stanje zgrade ni najmanje ne može utjecati na odluku o rušenju, jer je to privatna stvar vlasnika (ako zgrada ne ugrožava okolinu; ako ugrožava, prvi je stupanj naredba vlasniku da ukloni opasnost). Zašto onda radimo takve analize? Zato da bismo mogli procijeniti gdje će otkup ili eksproprijacija biti lakši i jeftiniji. Međutim, neposredno na odluku o rušenju može utjecati samo smještaj, i to samo ako je suprotan ne "našoj koncepciji" nego javnom interesu, pod uvjetom da se on za dotičnu lokaciju može utvrditi.

d) Posebne kategorije velikih pothvata

Dosad smo se bavili samo općim urbanizmom, tj. pitanjima koja se tiču uobičajenih urbanističkih planova. Postoje i posebne zadaće, veliki zahvati, kao što su rekonstrukcija i sanacija cijelih četvrti, kada je potrebno provesti vrlo opsežna rušenja (Les Halles u Parizu), ili kompleksna planska izgradnja, u kratkom roku, velikih poslovnih centara (La Défense kraj Pariza), ili obnova i revitalizacija povijesnih gradskih središta (Varšava, Dubrovnik, Colmar), uređenje pješačkih zona (brojni gradovi Njemačke) i sl. Ti su se pothvati mogli uspješno organizirati i izvesti samo uz donošenje posebnih zakonskih instrumenata i uspostavljanje vrlo složenih financijskih mehanizama, te povjeravanje provedbe specifičnim ustanovama koje su objedinjavale javno i privatno financiranje. No to se moglo provesti pravedno i zakonski samo u uvjetima zaštite javnog interesa i visokog stupnja zaštite pojedinačnih interesa. To su bile granice koje su takve pothvate branile od megalomanije i tako ih zapravo omogućavale.

Organizacija profesije

U novom, demokratskom i tržišnom sustavu snažno kucaju na vrata "slobodne profesije", kako su se nekoć nazivale. Od neovisnih zanimanja "autorskog tipa" (npr. umjetnici), potrebno je razlikovati slobodne profesije javnog djelovanja čiji pripadnici imaju neposrednu javnu odgovornost. To su: liječnici, advokati, javni bilježnici, građevinski inženjeri, geometri i arhitekti, ako nisu namješteni nego imaju vlastite urede. Tržišni sustavi slobodnih društava nezamislivi su bez tako organiziranih djelatnosti, jer se one postavljaju između vlasti i interesa korisnika. Međutim, za to moraju postojati organizirane, profesionalne komore, ali u tom pogledu ni SAH ni nadležno ministarstvo još se nisu ozbiljno pomaknuli. Javljuju se ideje o osnivanju zajedničke komore "inženjera i arhitekata", što je neprihvatljivo, jer je raspodjela posla takva da arhitekt dobiva posao neposredno od naručioca koji je investitor zgrade, a inženjer statičar dobiva posao od arhitekta. Prema tome, inkompatibilno je da djeluju u istoj komori.

Što se tiče urbanizma, prošlo je vrijeme velikih urbanističkih zavoda i instituta, barem kao izrađivača planova. Takve organizacije imaju, dođuše, nekih prednosti u pogledu sakupljanja, evidentiranja i obnavljanja dokumentacije o prostoru, ali nije potrebno dokazivati njihovu retrogradnu ulogu u inovativnosti i kreativnosti, a posebno njihovu neposrednu ovisnost o upravi, za koju zapravo i rade. Osim toga, ako i hoće ostati dijelovima gradskih ili republičkih uprava, morat će se financirati iz proračuna. Međutim, nezamisliva je izrada planova i projekata u takvoj strukturi, budući da su radne organizacije "društvenog sektora" sa samostalnim financiranjem izmišljotina bivšeg sustava. Oni dakle moraju jednostavno (u svojstvu planera) nestati iz uprave i organizirati se kao slobodna profesija.

No, u upravi se moraju organizirati odjeli za operativno vođenje gospodarenja prostorom koji će se baviti vođenjem dokumentacije o prostoru i organizacijom izrade prostornih i urbanističkih planova. Tako će se izrada urbanističkih planova pojednostavniti, olakšati i ubrzati, a multidisciplinarnе ekipe sastavljat će se ad hoc oko urbanističkih privatnih ureda prema potrebama zadataka i na temelju stečenog ugleda i kompetencije. To će biti daleko jeftinije i elastičnije, a općine će biti daleko slobodnije da ponuđene prijedloge prihvate ili odbiju.

Veliki urbanistički zavodi vrlo su loše utjecali i na razvitak struke time što su svojom masom djelovali negativno na metodologiju izrade planova a mlade suradnike prilagođavali vlastitoj praksi, te su tako zapravo u mnogim dijelovima deformirali stečenu sveučilišnu naobrazbu.

Ideološki osvrt

Možda će mi čitatelj prigovoriti da sam se ovdje bavio samo onom užom i neposrednom stranom urbanizma, kao zakonskog sređivača odnosa u korištenju zemljišta, a da sam zapustio velike probleme današnjice u području zaštite okoliša, zaštite prirode, spomeničke baštine itd. To sam, međutim, učinio namjerno, jer ta strana, barem u teoriji i načelima, nije bila u bivšem sustavu zanemarena, dok je sve ono o čemu sam ovdje govorio bilo ne samo potisnuto, gotovo pola stoljeća, nego su takva, cijelom svijetu normalna shvaćanja bila zabranjena kao "reakcionarna". Međutim, iz tih "velikih" problema prostora mogla se izvući i nekakva korist, ali je borba za rješenje "velikih problema" ostala sterilna i deklarativna jer nije postojao pravi i pravno habilitirani protivnik. Država je, doduše, proklamirala zaštitu i opći društveni interes, potpisivala sve moguće međunarodne konvencije, da bi odmah, tako reći iza vrata druge sobe, sva ta načela srušila nasilnim intervencijama, pogrešnim i oktroyiranim lokacijama svega i svačega, nebrigrim za spomenike i prirodu.

To je bilo moguće jer pravni sustav nije stajao kao nezavisni arbitar između raznih interesa, nego se sve to stapalo, negativno i pozitivno, u jednom jedinom središtu moći: partiji!

Neki teoretičari socijalizma kažu: "Da, ali to su bile deformacije, jer to zapravo i nije bio socijalizam kakav smo mi zamišljali". Pritom je samo čudno što zaboravljaju da su takve "deformacije" neizbježne svugdje gdje nema oporbe ili "dijalektike", kako su to nazivali, ali nisu dijalog shvaćali onako kako ga shvaća demokracija.

Stvari, dakako, nisu tako jednostavne, a društvo je najsloženiji organizam. nema sumnje da su mnoga shvaćanja o zaštiti okoliša i prostora plod tzv. "lijeve" misli, kao i to da su prodori demokratskog i pravnog načina mišljenja već podulje bili nazočni i vidljivi unutar samog Saveza komunista. Ali, oni nisu imali nikakve nade u stvarnu pobjedu (koja i ne može biti konačna, jer je uređivanje prostora permanentan proces), jer nisu imali koga pobijediti. Monopartijnost je, uništivši političke protivnike, uklonila i protivnike u igri. Pravni se sustav nije

mogao usavršavati i brusiti. Vanjski su protivnici stjerani u ilegalu u kojoj su svaku prevaru vlasti u korištenju prostora psihološki legitimirali, jer se i ta vlast prema njima odnosila nezakonito. Pritom je unutrašnji protivnik čuvanja prostora, zahvaljujući sustavu "kadija tuži - kadija sudi", narastao do takvih razmjera da ga više nije bilo moguće svladati.

Summary

TOWN-PLANNING IN NEW CONDITIONS

Ante Marinović Uzelac

Discussion on necessary social, economic and legislative reforms as conditions for managing land-politics in the democratic and to market oriented society. It deals as well with the characteristics of legal system as the condition for successful town-planning. Necessity of canceling the conception of "social interest" in favor of "public interest". Private property of building area is not the obstacle for the efficacy of town-planning. The necessity of introducing the town-planning legal instrument of commassation (reparceling), so that urban plans can be realized without damaging land proprietors, and yet being profitable for the public interest. For the land usage parcelling is inevitable and "concession" is acceptable only exceptionally. Analysis showing how by the regulation measures of the urban plan, the land politics can be influenced in a more effective and legally better way than by the nationalization. Problems concerning the organization of the town-planning profession, pointing out the efficacy of private practice in comparison with the big institutes. Discussion on the causes of illegal building in the socialist countries.