

## PROBLEMS OF PHYSICAL PLANNING AND CONSTRUCTION IN PROTECTED AREAS

### PROBLEMATIKA PROSTORNOG UREĐENJA I GRAĐENJA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

UZELAC, Jelena & JAVOROVIĆ, Miljenko

**Abstract:** *How to live in harmony with nature, but also to live from nature? This is an issue that occupies those who want to engage in tourism in rural areas, which are often within the boundaries of protected areas. It often happens in practice that attractive locations are those where it is impossible or almost impossible to perform any interventions, especially those related to construction. The limitations are numerous, and their justification is often questionable. In this paper, the authors will try to clarify the issue of protected area management, and especially the issue of construction, based on the analysis of cases from practice and applicable legal norms.*

**Key words:** *protected areas, protected area management, physical planning, construction, rural tourism*

**Sažetak:** *Kako ostvariti život u skladu s prirodom, ali i živjeti od prirode? Problematika je to koja okupira one koji se žele baviti turizmom u ruralnim područjima koja se nerijetko nalaze unutar granica zaštićenih područja. Često se događa u praksi da su atraktivne lokacije one na kojima je nemoguće ili gotovo nemoguće izvršiti bilo kakve zahvate, a osobito one vezane za građenje. Ograničenja su brojna, a njihova opravdanost nerijetko upitna. U ovom radu autori će pokušati na temelju analize slučajeva iz prakse i važećih pravnih normi pojasniti problematiku upravljanja zaštićenim područjima, a osobito problematiku građenja.*

**Ključne riječi:** *zaštićena područja, upravljanje zaštićenim područjima, prostorno uređenje, građenje, ruralni turizam*



**Authors' data:** Jelena, Uzelac, EFFECTUS poduzetnički studiji, Trg J. F. Kennedyja 2, 10000 Zagreb, juzelac@effectus.com.hr; Miljenko, Javorović, EFFECTUS poduzetnički studiji, Trg J. F. Kennedyja 2, 10000 Zagreb, juzelac@effectus.com.hr

## 1. Uvod

Od samih početaka razvoja ljudskog društva, čovjek je kao biće usmjeren na druge jedinice te na izgradnju suživota u zajednici. „Kao društveno biće, kako su ga u svojim djelima opisali Platon i Aristotel, čovjek ima prirodnu sklonost k izgradnji zajednice, on teži izgradnji zajednice jer iz toga očekuje sreću i radost u životu.“ [1] Izgradnja zajednice obuhvaća izgradnju političkih, ekonomskih, društvenih, pravnih odnosa i sustava vrijednosti ali i izgradnju prostora. Prostor kao bitan čimbenik ljudskog društva i njegovo oblikovanje oduvijek je bio interesantan ne samo radi zadovoljenja osnovnih životnih potreba nego i kao mjesto za izražavanje osobnosti onoga tko u njemu prebiva. Tako je prostor nerijetko bio mjesto za izražavanje stavova, umjetničkih sklonosti i statusa pojedinca u zajednici. Stvaranje i oblikovanje životnog prostora utječe na okoliš. „Prema zakonskoj definiciji okoliš je prirodno i svako drugo okruženje organizama i njihovih zajednica uključivo i čovjeka koje omogućuje njihovo postojanje i njihov daljnji razvoj: zrak, more, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija te materijalna dobra i kulturna baština kao dio okruženja koje je stvorio čovjek; svi u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja.“[2]

Okoliš može biti prirodan okoliš i izgrađen okoliš. Prirodni okoliš ili prirodnu sredinu predstavlja ukupnost svih živih bića i nežive prirode, koji se prirodno pojavljuju na nekom prirodnom staništu. Prirodni okoliš je takav okoliš u kojemu još uvijek nema intervencije čovjeka te je u suprotnosti s izgrađenim okolišem. Izgrađeni okoliš predstavlja dio fizičkog okoliša koji je izgradio ili organizirao čovjek sukladno potrebama života u zajednici.

Izgradnja i organizacija okoliša vrlo su izazovne djelatnosti koje trebaju pomiriti interese i potrebe zajednice, ali i ostvariti harmoniju s prirodom te očuvati u najvećoj mogućoj mjeri karakteristike prirodnog okoliša.

Posljednjih desetljeća upravo u stvaranju izgrađenog okoliša dominantne su tendencije ka zelenoj gradnji i težnje za održivim izgrađenim okolišem. Takva nastojanja poduprta su i zakonskom te podzakonskom regulativom, a neki od relevantnih propisa koji uređuju problematiku zaštite prirode, prostornog uređenja i građenja su već spomenuti Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o gradnji, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i mnogi drugi. Ono što nije potrebno posebno spominjati i što se podrazumijeva je da su navedeni propisi usklađeni s Ustavom Republike Hrvatske koji predstavlja najviši pravni akt u državi te s relevantnim međunarodnim dokumentima i pravnom stečevinom Europske unije.

## 2. Očuvanje prirode i čovjekova okoliša

### 2.1. Ustavno pravo na zdrav život

Ustav Republike Hrvatske očuvanje prirode i čovjekova okoliša, uz slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, vladavinu prava i demokratski višestranački sustav, svrstava među najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. U članku 69. Ustav pravo na zdrav život spominje kao jedno od temeljnih ustavom

zajamčenih prava te propisuje da svatko ima pravo na zdrav život, a država osigurava pravo građana na zdrav okoliš. Pravo na zdrav život ubraja se u ustavna prava tzv. treće generacije. „Tu je klasifikaciju prava na grupu prve, druge i treće generacije inače već od 1977. godine propagirao i obrazlagao češki profesor Karel Vasak, poznati između ostalog i kao prvi generalni tajnik Međunarodnog instituta za ljudska prava u Strasbourgu.“ [3]

Građani, državna, javna i gospodarska tijela i udruge dužni su, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. To znači da odredbe Ustava jamče svima da će država te druge nadležne institucije i pojedinci donositi pravne akte, provoditi ih i djelovati s ciljem očuvanja prirode i čovjekova okoliša. Nadalje, važnost očuvanja prirode i čovjekova okoliša očituje se i u drugim dijelovima Ustava, primjerice u članku 50. u kojemu je regulirano ustavno jamstvo prava vlasništva i koji propisuje da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Brigu o zaštiti i unapređenju okoliša Ustav posebno povjerava lokalnoj samoupravi. Tako je člankom 128. Ustava propisano da se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu, a to pravo obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.

Upravo zbog toga, uz nadležna ministarstva, lokalna samouprava predstavlja okosnicu očuvanja prirode i čovjekova okoliša te treba aktivno raditi na svim aspektima ostvarenja ovog ustavnog jamstva. Kako u donošenju propisa, strategija razvoja i planiranju aktivnosti, tako i na prevenciji kroz edukaciju i sudjelovanje u suodlučivanju lokalnog stanovništva.

„Stoga bi se moglo zaključiti kako je obveza jedinica lokalne i područne samouprave da potiču informiranje, izobrazbu i podučavanje javnosti o zaštiti okoliša i održivom razvitku te je određen njihov obvezan utjecaj na razvijanje svijesti o zaštiti okoliša u cjelini budući da se zakonima propisuje uključivanje najšire javnosti u izradu i donošenje planova i programa koji se odnose na okoliš.“ [4]

„Pri izradi i donošenju dokumenata prostornog uređenja mora se posebno uzimati u obzir osjetljivost okoliša na određenom prostoru, odnos prema vrijednostima krajobrazu, odnos prema neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima, kulturnoj baštini i materijalnim dobrima te ukupnost njihovih međusobnih utjecaja i međusobnih utjecaja postojećih i planiranih zahvata na okoliš.“ [4]

Prema podacima nadležnog Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja Hrvatska je izrazito bogata u smislu krajobrazne i biološke raznolikosti. „Zakonom o zaštiti prirode zaštićeno je 409 područja na ukupno 817.383,34 ha što čini 9,3 % ukupnog teritorija Republike Hrvatske.“ [5] Stoga u nastavku teksta slijedi kratko pojašnjenje pojma zaštićenih područja.

## 2.2. *Zaštićeno područje*

Radi olakšavanja razumijevanja te lakše sistematizacije, uvodno valja napraviti terminološko usklađivanje nazivlja. Naime, kategoriju zaštićenog područja u pravnim izvorima možemo pronaći pod nekoliko naziva:

- dobra od interesa za Republiku Hrvatsku (članak 52. Ustava);
- stvari od interesa za Republiku Hrvatsku (članak 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

Ustav propisuje da more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu, a zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti. Kategorija dobara od interesa za Republiku Hrvatsku dodatno je razrađena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koji uređuje pojam stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za nju pa imaju njezinu osobitu zaštitu. Prema odredbama Zakona o vlasništvu, takve stvari mogu biti u režimu općeg dobra, a ako nisu opća dobra, sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Zakon vlasnicima i ovlaštenicima drugih prava na takvim stvarima omogućava služenje svojim pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su time podvrgnuti, pripada im pravo na naknadu određenu zakonom.

Zaštićena područja, čije iskorištavanje, zaštita i upravljanje je predmet interesa autora ovoga rada ulaze u kategoriju dobara/stvari od interesa za Republiku Hrvatsku bilo da se radi o općim dobrima, a bilo o stvarima u vlasništvu privatnih ili pravnih osoba.

„Zaštićeno područje je geografski jasno određen prostor koji je namijenjen zaštiti prirode i kojim se upravlja radi dugoročnog očuvanja prirode i pratećih usluga ekološkog sustava.“ [6] Ono je definirano Zakonom o zaštiti prirode koji je ujedno temeljni pravni akt kojim se propisuju odredbe za zaštitu prirodnih vrijednosti Republike Hrvatske.

Člankom 111. navedenog Zakona, definiran je pojam zaštićenog područja te su određene kategorije kako slijedi:

- strogi rezervat,
- nacionalni park,
- posebni rezervat,
- park prirode,
- regionalni park,
- spomenik prirode,
- značajni krajobraz,
- park-šuma,
- spomenik parkovne arhitekture,

Nadalje, tako kategorizirana zaštićena područja raspoređuju se u razrede:

- državnog značenja,
- lokalnog značenja.

Zaštićena područja od državnog značenja su: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat i park prirode. Zaštićena područja od lokalnog značenja su: regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture.

Budući da je Hrvatska turistička zemlja i velik dio prihoda ostvaruje se upravo od turizma, pitanje koje se ovdje postavlja je kako uskladiti težnje za očuvanjem prirode i zaštićenih područja sa sve većom turističkom potražnjom osobito u smislu izgradnje novih i održavanja postojećih smještajnih i drugih ugostiteljskih kapaciteta. Onima koji se bave turističkom djelatnošću ponekad se čini da se u tom smislu bore s vjetrenjačama jer su propisani kriteriji često teško dohvatljivi, proturječni, a u praksi se nailazi na mnoga nerazumijevanja i zauzimaju se kontradiktorni stavovi. Takvo stanje prakse vrlo je opasno jer s jedne strane dovodi do odustajanja od važnih projekata, a s druge do zlouporaba i devastacije okoliša. Nažalost, toga nije pošteđena niti jedna kategorija zaštićenih područja, a najčešći problemi vezani su upravo za građenje i prostorno planiranje u zaštićenim područjima o čemu više u nastavku ovoga rada.

### 3. Građenje

#### 3.1. Pojam građenja

Problematika građenja uređena je Zakonom o gradnji koji je na snazi od 28. 12. 2019. godine. Zakon o gradnji definira gradnju kao projektiranje i građenje građevina te stručni nadzor građenja, a građenje je izvedba građevinskih i drugih radova (pripremni, zemljani, konstruktorski, instalaterski, završni te ugradnja građevnih proizvoda, opreme ili postrojenja) kojima se gradi nova građevina, rekonstruira, održava ili uklanja postojeća građevina. Pojam građevine, zakonodavac shvaća ekstenzivno te propisuje da je građevina građenjem nastao i s tlom povezan sklop, izveden od svrhovito povezanih građevnih proizvoda sa ili bez instalacija, sklop s ugrađenim postrojenjem, samostalno postrojenje povezano s tlom ili sklop nastao građenjem. Prema tome, u zakonskom smislu građevine su stambene i gospodarske zgrade, mostovi, pruge, ceste, kanalizacijski sustavi...

Građevni i drugi proizvodi koji se ugrađuju u građevinu moraju ispunjavati zahtjeve temeljne zahtjeve za građevinu, a oni su:

1. mehanička otpornost i stabilnost
2. sigurnost u slučaju požara
3. higijena, zdravlje i okoliš
4. sigurnost i pristupačnost tijekom uporabe
5. zaštita od buke
6. gospodarenje energijom i očuvanje topline
7. održiva uporaba prirodnih izvora.

Kao što je vidljivo zakonodavac je pri reguliranju temeljnih zahtjeva u bitnome stavio naglasak upravo na zahtjeve zelene gradnje koji doprinose zaštiti okoliša i učinkovitijem korištenju prirodnih resursa, a odstupanja od ovih zahtjeva moguća su samo uz suglasnost nadležnog ministarstva ukoliko se radi o građevinama koje predstavljaju kulturnopovijesnu baštinu ili koje se rekonstruiraju za lakši pristup osoba s invaliditetom.

Da bi se moglo valjano započeti s građenjem, osim toga da se nekretnina mora nalaziti u građevinskom području, potrebno je ishoditi pravomoćnu građevinsku dozvolu. Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor upravnom tijelu velikog grada, Grada Zagreba ili županije, nadležnom za upravne poslove graditeljstva ovisno o mjestu gdje se planira gradnja, odnosno rekonstrukcija građevine.

Zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole, između ostalog, prilažu se glavni projekt te potvrdu javnopravnog tijela da je glavni projekt izrađen u skladu s rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš (ako se radi o zahvatu u prostoru za koji se prema posebnim propisima provodi postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš i/ili ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu).

### 3.2. *Građenje u zaštićenim područjima*

Sukladno odredbama Zakona o zaštiti prirode, zaštićenim područjima upravljaju javne ustanove. Navedene javne ustanove, ovisno o kategorizaciji zaštićenog područja osnivaju republika Hrvatska ili predstavnička tijela jedinice područne (regionalne) samouprave odlukom. Organizacija prostora, način korištenja, uređenja i zaštite prostora u nacionalnom parku i parku prirode uređuju se prostornim planom područja posebnih obilježja, na temelju stručne podloge koju izrađuje Ministarstvo. Upravljanje zaštićenim područjem provodi se na temelju plana upravljanja. Plan upravljanja zaštićenim područjem donosi se za razdoblje od deset godina, uz mogućnost izmjene i/ili dopune nakon pet godina, a obavezno mora sadržavati analizu stanja zaštićenog područja, ciljeve upravljanja, aktivnosti za postizanje ciljeva, upravljačke zone zaštićenog područja te pokazatelje provedbe plana.

Zakonom o zaštiti prirode utvrđeni su i uvjeti zaštite prirode te izdavanje potvrda i drugih akata za građenje sukladno posebnim propisima iz područja prostornog uređenja i posebnim propisima iz područja gradnje koje provode nadležna tijela.

„Za zahvate na zaštićenom području za koje je sukladno posebnim propisima iz područja prostornog uređenja i posebnim propisima iz područja gradnje potrebno ishoditi akt za građenje, osim za zahvate iz članka 23. Zakona, uvjete zaštite prirode utvrđuje i potvrdu izdaje:

- Ministarstvo za zahvate na području posebnog rezervata i za zahvate na području nacionalnog parka ili parka prirode kojima je nositelj javna ustanova za upravljanje nacionalnim parkom ili parkom prirode
- javna ustanova za upravljanje nacionalnim parkom ili parkom prirode za zahvate koji se izvode na području nacionalnog parka ili parka prirode, a kojima nije nositelj javna ustanova

- upravno tijelo za zahvate koji se izvode na području regionalnog parka, spomenika prirode, značajnog krajobraza, park-šume i spomenika parkovne arhitekture.
- upravno tijelo za zahvate koji se izvode na području spomenika prirode, regionalnog parka, značajnog krajobraza, park-šume i spomenika parkovne arhitekture.“ [7]

Pravna i fizička osoba koja namjerava provoditi zahvat na zaštićenom području, za koji nije potrebno ishoditi akt kojim se odobrava građenje prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja, dužna je ishoditi dopuštenje.

Zakonom o prostornom uređenju propisano je da se prostornim uređenjem osiguravaju uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Država) te zaštićenim ekološko-ribolovnim pojasom Republike Hrvatske i epikontinentalnim pojasom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.[8]

Da bi se moglo pristupiti građenju, osnovni preduvjet je da se nekretnina na kojoj je planirana gradnja nalazi unutar građevinskog područja. Građevinsko područje je područje određeno prostornim planom na kojemu je izgrađeno naselje i područje planirano za uređenje, razvoj i proširenje naselja, a sastoji se od građevinskog područja naselja, izdvojenog dijela građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja. Je li neko zemljište dio građevinskog područja ili nije, utvrđuje se prostornim planom, a za područja zaštićenih dijelova prirode kad se radi o nacionalnim parkovima i parkovima prirode donose se Prostorni planovi područja posebnih obilježja. Kao primjeri prostornih planova posebnih obilježja navode se Prostorni plan ZERP-a koji se obvezno donosi za područje ZERP-a, Prostorni plan epikontinentalnog pojasa Republike Hrvatske koji se obvezno donosi za taj pojas, prostorni plan nacionalnog parka i prostorni, plan parka prirode koji se obvezno donose za područja tih parkova određenih posebnim zakonom i prostorni plan područja posebnih obilježja određen Državnim planom prostornog razvoja koji se donosi za područje određeno tim planom. Prostorni plan područja posebnih obilježja se izrađuje i donosi ovisno o posebnostima prirodnih, kulturno-povijesnih, gospodarskih i/ili drugih obilježja, odnosno zahtjeva određenog prostora.

Postoje još i prostorni planovi regionalne i lokalne razine kojima se planira prostorno uređenje na području županije, Grada Zagreba te gradova i općina. Sukladno zakonu, prostorni planovi su javno dostupni, donose se u elektroničkom obliku uz obvezno omogućavanje sudjelovanja zainteresirane javnosti.

Građevinsko područje naselja i izdvojeni dio građevinskog područja naselja u nacionalnom parku i parku prirode određuje se prostornim planom nacionalnog parka, odnosno prostornim planom parka prirode. Time se ujedno uređuje i način te vrsta dozvoljene gradnje unutar građevinskih područja nacionalnog parka i parka prirode.

U praksi se problemi najčešće i pojavljuju upravo u vezi gradnje na područjima nacionalnih parkova te parkova prirode, ali i u područjima koji s njima graniče, a vrlo su atraktivna za lokalnu turističku ponudu. Posljednjih desetak godina kao poseban

problem intervencije u okoliš navodi se posvemašnja apartmanizacija. Istraživanja ministarstva nadležnog za turizam pokazala su da glavninu turističke ponude u Hratskoj još uvijek čine objekti privatnog/obiteljskog smještaja. Tomu je tako zbog relativno lakog postupka transformacije stanova u apartmane, ali i činjenice da je puno više građevinskog područja namijenjeno izgradnji obiteljskih objekata nego objekata turističkog smještaja hotelskog tipa, a ništa drugačiji nije niti trend u prostornim planovima koji obuhvaćaju zaštićena područja ili područja koja s njima graniče. Razlog tomu je što se za izgradnju hotela zahtijeva veći kompleks građevinskih čestica te prostor za različite popratne sadržaje, ali i činjenica da se hoteli kao i količina gostiju koji će u njemu boraviti još uvijek tradicionalno smatraju većom prijjetnjom za okoliš nego što su to objekti obiteljskog smještaja.

Ono što svakako treba uzeti u obzir pri planiranju iskorištavanja postojećih, ali i pristupanju gradnji novih smještajnih kapaciteta je i činjenica da se kao korisnici turističkih usluga sada pojavljuju turisti takozvane treće generacije. Treća generacija općenito je zainteresirana za posebno (specifično), tj. autentično iskustvo boravka u turističkoj destinaciji, osobnu (personaliziranu) uslugu i uključivanje u lokalnu ili regionalnu zajednicu određene turističke destinacije. [9]

Pravilnikom o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine hoteli propisuju se vrste ugostiteljskih objekata iz skupine hoteli, ugostiteljske usluge koje se moraju i mogu pružati u pojedinoj vrsti, vrste koje mogu biti klupskog tipa, minimalni uvjeti, vrste koje se kategoriziraju, kategorije, uvjeti za kategorije, oznake za vrste i kategorije, način označavanja vrsta i kategorija te sastav povjerenstva koje provodi očevid u objektu. Odredbama navedenog Pravilnika hoteli su razvrstani u deset vrsta, a jedna od njih, posebno interesantna, je vrsta takozvanog difuznog hotela.

Pojam difuznog hotela pojavljuje se prvi puta u Italiji početkom osamdesetih godina prošlog stoljeća pod nazivom albergo diffuso, nakon potresa u fazi obnove i rekonstrukcije, a kao ideja nove turističke ponude. Naime, u krajevima pogođenim potresom došlo je do masovnog iseljavanja stanovništva mlađe životne dobi. Tadašnji talijanski stručnjaci spas turizma tog područja pronašli su upravo u konceptu difuznog hotela koji je omogućavao da se optimalno turistički iskoristi bogata kulturno – povijesna ponuda krajeva u kojima izgradnja klasičnih hotela nije bila moguća opcija. Suština modela albergo diffuso ogleda se u restauraciji starih građevina i njihovog stavljanja u hotelijersko-ugostiteljsku funkciju s ekonomskim učinkom, a model se općenito odnosi na revitalizaciju povijesnih centara, kroz očuvanje tradicijskih vrijednosti, upoznavanja lokalne kulture i lokalnog stanovništva, zaustavljanjem depopulacije lokaliteta i socijalizacijom turista u odnosu s lokalnim stanovništvom.[10]

Difuzni hotel autori rada navode kao primjer upravo zato što o svojim karakteristikama udovoljava potrebama smještaja gostiju u zaštićenim područjima prirode, a osobito u područjima nacionalnih parkova i parkova prirode. Pravilnik difuzni hotel opisuje kao objekt u kojem se gostima pružaju usluge smještaja i



doručka. [11] Difuzni hotel mora biti u pretežito starim, tradicijskim, povijesnim, ruralno-urbanim strukturama i građevinama, uređen i opremljen na tradicijski način, a predstavlja funkcionalnu cjelinu koju čine tri i više građevina i/ili dijelova građevina uklopljenih u lokalnu sredinu i način života na području jednog naselja. Svaka građevina ili dio građevine mora imati zasebni ulaz, horizontalne i vertikalne komunikacije. Građevine i/ili dijelovi građevina hotela mogu biti rasprostranjeni po cijelom naselju između objekata drugih namjena. Ugostiteljski sadržaji u kojima se pružaju ugostiteljske usluge mogu biti odvojeni javnom ili zajedničkom površinom. U ugostiteljske sadržaje (repcija, smještajne jedinice, sadržaji za pripremu i usluživanje jela, pića i napitaka i drugo) može se ulaziti neposredno iz vanjskog prostora. Difuzni hotel mora imati: prijemni hol s recepcijom, zajedničku prostoriju za boravak, smještajne jedinice, zajednički sanitarni čvor, a može imati i druge sadržaje u funkciji turističke potrošnje. Smještajne jedinice u Difuznom hotelu mogu biti: sobe, obiteljske sobe, hotelski apartmani, studio apartmani i apartmani.

Problem koji se pojavljuje u praksi vezan je za nerazumijevanje stvarne i pravne prirode difuznog hotela. Naime, iz samog opisa vidljivo je da se tu ne radi o hotelu u tradicionalnom smislu riječi već o jedinicama obiteljskog smještaja koje su uklopljene u okoliš i objedinjene u cjelinu zajedničkim nazivom i prostorijom za zajednički prijem gostiju što uvelike olakšava administrativne poslove vezane uz smještaj gostiju. Intencija ministrastva nadležnog za turizam bila je upravo usmjerena na to da se ovom novom vrstom turističkog smještaja osnaže obiteljski iznajmljivači, međutim u praksi se dogodio niz administrativnih zapreka ostvarenju tog cilja. U konkretnom slučaju iz prakse koji je bio povod istraživanju i pisanju ovog rada je naležno tijelo odbilo izdati građevinsku dozvolu za izgradnju smještajnih jedinica objedinjenih pod nazivom difuzni hotel stoga što je prostornim planom jedinice lokalne saouprave u blizini nacionalnog parka bila za to područje predviđena gradnja jedinica obiteljskog smještaja, a ne hotela. Investitor je bezuspješno pokušavao dokazati da se tu ne radi o hotelu, međutim njegova nastojanja nisu urodila plodom te je sukladno zakonu pokrenut upravni spor. U konačnici, u postupku pred Upravnim sudom dokazano je da se difuzni hotel ne smatra hotelom čija izgradnja bi bila protivna prostornom planu te je tužbeni zahtjev investitora usvojen, a odluka nadležnog tijela kojom se odbija izdavanje građevinske dozvole poništena.

Nažalost, i u ovom slučaju ostvarila se maksima da spora pravda nije dobra pravda, jer je u međuvremenu investitor odustao od projekta zbog nepovoljne financijske situacije. Ono što bi po mišljenju autora ovoga rada, a na osnovi analize prakse i primjene metoda ekonomske analize prava trebalo biti nit vodilja u postupcima prostornog uređenja i građenja u zaštićenim područjima jest ravnoteža i to ravnoteža između zaštite okoliša i zadovoljenja egzistencijalnih potreba lokalnog stanovništva, a ključnu ulogu u tome ima upravo lokalna samouprava koja svojim postupcima, mjerama i poticajima može privući investitore, a istovremeno ostvariti i benefite za zaštitu okoliša.

#### 4. Zaključak

Pravo na zdrav život predstavlja temeljno ljudsko pravo zajamčeno brojnim međunarodnim dokumentima, ali i Ustavom Republike Hrvatske. Briga za okoliš i suživot u skladu s prirodom posljednjih desetljeća postala je nešto što se inkorporira u sve sfere života u zajednici pa se tako govori o zelenoj (održivoj) ekonomiji, održivim izvorima energije, energetske učinkovitosti, smanjenju zagađenja, ali i o zelenoj gradnji. Problematika gradnje i očuvanja okoliša osobito je interesantna za države koje su ili industrijski razvijene ili im privreda počiva na turizmu, kao što je to slučaj kod većine mediteranskih zemalja pa i kod nas.

Moglo bi se nakon iščitavanja relevantnih pravnih izvora zaključiti da je trenutna regulativa koja uređuje problematiku građenja i povezuje ga sa zaštitom prirode dostatna, međutim postupci ostvarivanja prava na temelju postavljene regulative u praksi su netransparentni, komplicirani i nerijetko dugotrajni što se pokazalo kao kamen spoticanja brojnim investicijama i projektima.

Preporuka autora ovoga rada je da se dodatni naponi ulože u edukaciju, ne samo šire javnosti, nego i onih koji provode navedene postupke te povezivanje nadležnih tijela i ujednačavanje prakse s ciljem ostvarenja pravne sigurnosti. Također, što se tiče turističke ponude, preporuka je da se u zaštićenim dijelovima prirode te u kulturno – povijesnim jezgrama ne pristupa novoj gradnji (koja je, kako to je prikazano, komplicirana i potencijalno opasna za okoliš) već da se pristupi implementaciji koncepta difuznih hotela.

#### 5. Literatura

[1] Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Dostupno na:* <https://www.enciklopedija.hr/impresum.aspx> *Pristup:* 23-04-2022

[2] Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18

[3] Bačić, A. (2008). Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i europskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 4/2008., str. 727.-743., UDK: 342 : 504 (4)

[4] Horvat, G. (2008). Samoupravni djelokrug u zaštiti okoliša, *Hrvatska javna uprava*, god. 8., br. 3., rujan 2008., str. 631-645., ISSN: 1848-0357

[5] Zaštićena područja, *Dostupno na:* <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-zastitu-prirode-1180/zasticena-podrucja/1188>. *Pristup* 20-04-2022.

[6] Što je zaštićeno područje, *Dostupno na:* <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja/sto-je-zasticeno-podrucje>. *Pristup* 20-04-2022., *Pristup:* 20-04-2022.

[7] Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine 80/13, 15/18, 14/19, 127/19

- [8] Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19
- [9] Čorak, Z. et al. (2006): Hrvatski turizam – plavo, bijelo, zeleno, *Institut za turizam*, Zagreb, ISBN: 953-6145-16-2
- [10] Avram, M.; Zarrilli, L. (2012): The Italian model of Albergo Diffuso – a possible way to preserve the traditional heritage and to encourage the sustainable development of the Apuseni nature park, *Journal of Tourism and Geosites*, god. 5, br. 9, svibanj 2012., str. 33-42, ISSN 2065-0817, E-ISSN 2065-1198
- [11] Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine hoteli, Narodne novine 56/16