

## Teze za izmjenu zakonodavnog okvira iz područja prostornog planiranja

### A. Horizontalna koordinacija strateškog planiranja

#### 1. Usklađenje prostornog planiranja i politika regionalnog i ruralnog razvoja

Ulaskom u Europsku uniju i prihvaćanjem direktiva EU stvoreni su novi dionici koji utječu na planiranje prostora, kao što su sustavi regionalnog i ruralnog razvoja. Stvoren je u velikoj mjeri paralelni sustav u kojem dolazi do preklapanja nadležnosti kada je u pitanju prostorni razvoj i korištenje prostora. Iako teme regionalnog razvoja (pogrešno) nose naziv strateške, u praksi se spuštaju do provedbene, projektne razine, te često rezultiraju konfliktima zbog neusklađenosti s prostornim planovima pri čemu nastaju pritisci na sustav prostornog planiranja. Potrebno je stvoriti komunikacijsku kulturu i suradnju među svim dionicima, ali i ustrajati na uvažavanju integriteta discipline prostornog planiranja koje mora ostati osnova koja garantira održivi razvoj prostora i njegovu zaštitu kao temeljnog nacionalnog dobra.

#### 2. Usklađenje prostornog planiranja i okolišnog planiranja

Okolišno planiranje ojačalo je prihvaćanjem europskih direktiva zaštite okoliša, ali je također stvoren paralelni sustav s prostornim planiranjem, u kojem postoji puno preklapanja. Okolišno planiranje fokusirano je na zaštićena područja prirode i područja ekološke mreže. Međutim, planiranje okoliša tradicionalno je bilo sastavni dio prostornog planiranja koje je okoliš shvaćalo šire kao sveukupni prostor kojim se plan bavi i koji se štiti mjerama plana. Prostorno planiranje i dalje ostaje jedini učinkoviti mehanizam zaštite cjelokupnog čovjekovog okoliša, a metode procjene utjecaja i promišljanja mjera ublažavanja integralni su dio planerskog procesa. U svrhu izbjegavanja paralelnog sustava procjene utjecaja na okoliš i uzevši u obzir vertikalnu integraciju prostornog planiranja potrebno je procjene utjecaja na okoliš i ekološku mrežu provoditi samo za regionalnu razinu prostornog planiranja. Postupci ocjene o potrebi procjene te strateške procjene utjecaja plana na okoliš na lokalnoj razini nepotrebno vremenski i financijski opterećuju postupke izrade prostornih planova te ih je potrebno ukinuti u međusektorskoj suradnji s drugim nadležnim ministarstvima.

### B. Razine prostornog planiranja

#### 3. Odvajanje razina planiranja

Planske razine moraju biti jasno odvojene i normirane kroz sustav standardizacije planova. Planovi državne i regionalne razine moraju biti strateški, dok prostorni planovi na lokalnoj razini moraju imati odvojene usmjeravajuće i provedbene dijelove plana. Potrebno je dalje razvijati metodologiju izrade i stručne standarde provedbenih planova na lokalnoj razini. Zabrinjavaju nastojanja da se sve vrste planova tretiraju kao provedbeni planovi, što je u neskladu s osnovama metodologije prostornog planiranja.

#### **4. Potrebno je definirati vremenski okvir za novu generaciju prostornih planova**

Izrada prostornog plana državne razine zabrinjavajuće kasni. Nejasna je mogućnost njegovog donošenja u obliku u kojem je započet. Nedostaje šira stručna rasprava o ovom problemu. Prostorni planovi regionalne i lokalne razine sada su prosječno stari preko 20 godina. I po nekadašnjim standardima planerske struke oni su već pri kraju svojeg vijeka, što je dodatno izraženo činjenicom da je u proteklom desetljeću zbog harmonizacije s pravnim stečevinama EU došlo do suštinskih izmjena zakonodavnog, razvojnog i gospodarskog okvira. Prostorni planovi regionalne i lokalne razine danas više ne odgovaraju potrebama prostornog razvoja. Kroz zakonske propise i stručnu raspravu potrebno je definirati jasan vremenski okvir za izradu nove generacije prostornih planova kao i stvoriti zakonske propise kojima se normira njihov sadržaj i standard.

#### **5. Sustav urbanističkog planiranja treba korjenite promjene**

Dok sustav prostornog planiranja, uz brojne probleme, još donekle funkcionira – posebno u dijelu propisivanja općih planerskih kriterija i zaštite prostora – to se ne može reći za razinu urbanističkog planiranja. Ova provedbena razina planiranja gotovo je u potpunosti uništena i svedena na jedan tip plana – urbanistički plan uređenja (UPU). Primjena zakonom propisane metodologije izrade rezultira substandardnim planovima. UPU, kako je danas definiran, je propisan kao jedinstveni standard za cijeli spektar različitih planerskih zadataka koji se ne mogu kvalitetno riješiti kroz ovaj tip plana. Ovaj dio sustava prostornog uređenja je u najvećoj krizi i treba korjenite promjene.

#### **6. Razvijanje standarda novih planova provedbene razine**

Na provedbenoj razini planiranja potrebno je metodološki razviti i stručno standardizirati izradu nekoliko različitih tipova planova provedbene razine, a minimalno: (1) 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 bitno različite metodološke pristupe kao i prostorne standarde (od mjerila izrade do stupnja razrade) te ovo ne može biti jedinstveni tip plana kako ga sada tretira naše zakonodavstvo. Moguće je uvesti i jednostavnije planove koji definiraju osnovne uvjete jednostavnijih prostornih zahvata te mehanizme prostornih provjera na projektnoj razini (urbanističko- arhitektonska studija).

#### **7. Razvijanje sustava planiranja središnjih naselja**

Hrvatska je zemlja gradova, i to velikim dijelom zemlja malih i srednje velikih gradova. Za većinu jedinica lokalne samouprave većina prostornih problema skoncentrirana je u središnjem naselju. Danas ne postoji obveza izrade detaljnijeg plana (od PPUO/G) za središnja naselja. S izuzetkom malog broja naselja koja imaju zakonsku obvezu izrade GUP-a te naselja za koja su izrađeni urbanistički

planovi uređenja, većina malih i srednjih gradova nema detaljnijeg plana za središnje naselje te je njihov najdetaljniji plan prikaz građevinskih područja u PPUO/G. Za središnja naselja potrebno je propisati obvezu detaljnijeg planiranja središnjeg naselja.

#### **8. Planovi se moraju izrađivati za logične prostorne cjeline definirane na temelju stručnih procjena**

Danas se UPU-i uglavnom ne rade za funkcionalne cjeline prostora nego za minimalne dijelove za koje postoji zakonska obveza izrade. Propisima je potrebno omogućiti plansku mogućnost utvrđivanja obuhvata s obvezom izrade UPU-a sa zabranom izdavanja dozvola do donošenja plana i to na temelju stručnih prostorno-planskih kriterija. Sadašnje ograničenje na mogućnost utvrđivanja takve obveze samo za neizgrađene i neuređene dijelove građevinskog područja i za područja koja su predviđena za urbanu sanaciju nije dovoljno. Prostorni planovi ne smiju se izrađivati za prostorno nelogične prostorne cjeline, smisao planiranja je da cjelovito obuhvati neko homogeno područje. Parcijalni obuhvati planova rezultiraju i parcijalnim prostornim rješenjima.

#### **9. Potrebno je omogućiti plansko propisivanje provedbe arhitektonsko-urbanističkih natječaja**

Propisima je potrebno omogućiti plansko propisivanje obveze provedbe arhitektonsko-urbanističkih natječaja temeljem stručnih kriterija, a u odnosu na moguću izmjenu urbanog tkiva planiranim zahvatom i utjecajem zahvata na izgrađeni okoliš. Sadašnje ograničenje za mogućnost propisivanja obveze provedbe natječaja samo za javne prostore i građevine javne namjene nije dovoljno. Pojedini zahvati u prostoru privatnih investitora imaju veliki utjecaj na sliku izgrađenih prostora te je potrebno provesti natječaj kako bi bilo odabrano najkvalitetnije rješenje.

#### **10. Povratak planerskim osnovama i planiranju urbane kompozicije u provedbenim planovima**

Današnji planovi provedbene razine nedovoljno su planski normirani. Porazna je činjenica da se provedbena razina planiranja svela na planiranje osnovnog razgraničenja javnih od privatnih površina, utvrđivanje osnovne namjene površina (zoning) te propisivanje općih koeficijenata na razini pojedine zone. U hrvatskoj planerskoj praksi više ne postoji provedbeni plan koji bi propisivao parcelaciju, površine za izgradnju ili nudio provjere urbane kompozicije. U provedbenoj razini prostornog planiranja potrebno se vratiti osnovama planiranja te planski definirati (ali i omogućiti uvid javnosti) parametre kao što su odnosi izgrađenosti, volumeni izgradnje, visine, građevinske crte, visine izgradnje i drugi elementi urbane kompozicije.

#### **11. Normativi za planiranje javnih sadržaja**

Prostorni planovi lokalne razine moraju uključivati i kriterije planiranja javnih sadržaja – mreže javnih i društvenih sadržaja, mreže javnih prostora, parkova, dječjih igrališta... i to prema stručno utvrđenim normativima i razrađenim stručnim smjernicama. U planiranju smo odustali od normativa i stručnih normi za javne sadržaje što je neprihvatljivo („propisujemo uvjete za planiranje parkirališnih mjesta, ali ne i uvjete za planiranje škola i vrtića“!).

### **C. Metodologija i standardi**

#### **12. Propisi trebaju razvijati standarde i metodologiju planiranja, a ne normirati stručna (planerska) rješenja**

Podzakonski akti koji reguliraju sadržaj i standarde elaborata prostornih planova zastarjeli su i ne prate više ni (u međuvremenu izmijenjene) zakonske propise ni stručne potrebe. Zabrinjavajuće je kašnjenje njihova donošenja u odnosu na prvobitno postavljene rokove, kao i kontinuirano prolongiranje rokova. Zabrinjavajuće su naznake da se ovim propisima pokušavaju normirati stručna (planerska) rješenja, dok standardi pojedinih tipova planova ostaju u neskladu sa stručnim potrebama ili potpuno nerazrađeni. Podzakonskim aktima ne smije se nametati uniformiranost planerskih rješenja kao ni odabirati samo jedan tehnički alat za izradu planova.

#### **13. Povratak planova u okrilje tehničke struke prostornog planiranja**

Pravna priroda prostornih planova kao podzakonskog akta dovela je do prevelike pravne normiranosti dokumenata koji su uvijek bili proizvod interdisciplinarnog tima kojega je vodio odgovorni planer – arhitekt-urbanist – dakle stručna osoba primarno tehničke struke. Prostorni plan sastoji se od tehničkih crteža koji čine njegov grafički dio i tekstualnog obrazloženja koji pojašnjava planerska rješenja i donosi uvjete korištenja prostora i mjere provedbe. Preveliko inzistiranje na pravnoj normiranosti prostornih planova, a posebno inzistiranje na tumačenju prostornog plana isključivo kao pravnog akta dovodi do konflikata i u izradi i u provedbi dokumenata prostornog uređenja. Tome znatno doprinosi i struktura djelatnika koji rade na provedbi i nadzoru prostornih planova.

#### **14. Izazovi korištenja novih tehnologija u izradi planova**

Nove tehnologije (poput GIS-a) dobrodošli su alati u izradi prostornih planova, osobito pogodni za prostorne analize i vizualizacije prostornih rješenja. No same nove tehnologije ne mogu zamijeniti planerske odluke kao ni metodologije prostornog planiranja. Zabrinjavajući su zahtjevi koji izjednačavaju znanja korištenja novih tehnologija sa stručnim znanjima prostornih planera. Zabrinjavajuća su shvaćanja da tehničke mogućnosti novih tehnologija (kao što je „zumiranje“ na mjerilo 1:1) mogu izmijeniti metodologije planiranja na način da se ukinu različite razine planiranja. Zabrinjavajuća su nastojanja koja ulažu preveliku energiju i pridaju preveliku važnost standardizaciji

korištenja novih tehnologija u prostornom planiranju a istovremeno se kontinuirano degradiraju i ne poštuju osnovni standardi planerske discipline. Nove tehnologije moraju ostati alat planiranja koji se koristi u skladu sa stručnim standardima.

#### **15. Sadržaj planova treba pročititi i pojednostavniti, te se vratiti cjelovitim planerskim rješenjima**

Sadržaj prostornih planova, normiran kroz podzakonske akte i pod snažnim utjecajem zahtjeva javnopравnih tijela, danas je postao preopsežan. Pri tom veliki udjel sadržaja prostornih planova zauzimaju dijelovi koji nisu usko vezani za disciplinu prostornog planiranja čija izrada i usuglašavanje oduzima nepotrebno veliki postotak vremena potrebnog za izradu planova. Istovremeno, odustaje se od cjelovitih planerskih rješenja kojima bi se jasno i nedvojbeno propisali uvjeti gradnje, korištenja i zaštite prostora. Sadržaj planova potrebno je pročititi od nepotrebnog sadržaja, a s druge strane ojačati njihovu planersku dimenziju koja mora biti jasna i nedvosmislena.

#### **16. Procedure izrade i izmjena prostornih planova treba pojednostavniti i učiniti transparentnijima**

Procedure izrade i izmjena prostornih planova ujednačene su za sve razine planova i presložene su. Za manje zahvate lokalnog značaja potrebno je omogućiti skraćene i pojednostavljene procedure izmjena prostornih planova. Ovo ne smije biti na štetu načela sudjelovanja javnosti u postupcima izrade i izmjena prostornih planova. Planovi ne smiju biti alibi za realizaciju skrivenih projektnih rješenja. Interes javnosti za prostorno planiranje je velik, a javnost može biti i iskreni korektiv planskih rješenja ukoliko je pravilno potaknuta, usmjerena i artikulirana. Preduvjet za stvarnu participaciju su jasni, iskreni, transparentni i nedvosmisleni planovi.

### **D. Stručno utemeljenje prostornih planova**

#### **17. Revizija i kontrola nadležnosti i kompetencija za izradu prostornih planova**

U stručnim poslovima prostornog uređenja dolazi do preklapanja stručnih poslova javnih zavoda za prostorno uređenje i ovlaštenih ureda koji obavljaju stručne poslove prostornog uređenja. Ovo je potrebno urediti na način da se posao javnih zavoda ograniči na regionalnu razinu planiranja, a da se eventualno planiranje na lokalnoj razini poveže s potporom nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave. Potrebno je provesti i reviziju izdanih rješenja za obavljanje poslova prostornog uređenja te uvesti kriterije za zadržavanje tih dopusnica. Potrebno je raditi i na razvoju kriterija za ocjenjivanje kriterija kvalitete među pravnim osobama ovlaštenima za poslove prostornog uređenja.

#### **18. Stručna kontrola i sudjelovanje javnosti kod donošenja odluka o izradi (i izmjenama) planova**

Odlukama o izradi planova, a posebno odlukama o izmjenama i dopunama planova, definiraju se polazišta i ciljevi planova. Ove odluke usvajaju se na predstavničkim tijelima. Ovaj dio postupka izrade i

donošenja planova danas nije pod adekvatnom stručnom kontrolom niti je adekvatno riješeno sudjelovanje javnosti. Ovo je posebno problematično kod izmjena i dopuna prostornih planova jer se odlukom uvelike definira smjer i opseg izmjena plana.

## **E. Mehanizmi provedbe**

### **19. Potrebni su instrumenti provedbe planova**

Planiranje bez elemenata provedbe ostaje grafička slika prostornih želja. Potrebno je razviti elemente provedbe prostornih planova koja mora uključivati sustav urbane komasacije.

### **20. Porezna politika kao korektiv održivosti prostornih planova**

Normativi za planiranje građevinskih područja u neskladu su s trenutnim željama za širenjem građevinskih područja, a koja nemaju nikakve posljedice za vlasnike u smislu obveze gradnje ili financijskog opterećenja. Umjesto isključivo planskih ograničenja, što dovodi do konflikata i neusklađenosti između planiranog i izvedenog, potrebno je uvesti i dodatne korektive prostorne održivosti od kojih je najučinkovitiji model poreza na imovinu, što mora uključivati i porez na neizgrađeno građevinsko zemljište. To je učinkovit model kojim se mogu izbjeći sadašnji raskoraci između pojedinačnih želja i planskih mogućnosti.