

OPĆE PRIMJEDBE I PRIJEDLOZI HRVATSKE KOMORE ARHITEKATA

NA SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

ZA ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU

Hrvatska komora arhitekata, od prije donošenja dosadašnjeg važećeg Zakona o prostornom uređenju (ZPU), upozoravala je na njegovu loše postavljenu koncepciju te predlagala izmjenu odredbi koje su se već na samom početku njegove primjene pokazale pogubne za uređenje prostora Republike Hrvatske. Već površna analiza učinaka ZPU-a, koji je na snazi više od desetljeća ili skoro 12 godina u odnosu na sustav prostornog uređenja ukazuje na to je da je važećim ZPU-om učinjen veliki korak prema dokidanju značajnog segmenta prostornog i urbanističkog planiranja.

Predloženi novi ZPU po svemu se bazira na važećem ZPU, uz dodavanje pojedinih novih tema i postupaka. Nedostaje objektivna i nužna analiza važećeg ZPU-a – njegovih rezultata, ocjene stanja i kapaciteta u području prostornog uređenja – te jasnije definiranje problema, razloga izrade i ciljeva koji se novim ZPU-om žele postići.

Svakako su nužna pojedina nova rješenja i instrumenti koje novi zakon donosi ali ukoliko se temeljito ne revidira njihova primjena, u najboljem slučaju ostat će mrtvo slovo na papiru. Pri tome mislimo prvenstveno na reviziju mogućnosti i ograničenja širenja građevinskih područja, ponovno uvođenje stručne rasprave, primjenu instrumenta komasacije, uvođenje urbanističkog projekta. Osim navedenog novi ZPU umnogome nastavlja primjenu upitnih i zabrinjavajućih rješenja važećeg, a uvode se i neka nova.

Važećim ZPU-om uspostavljen je novi sustav prostornog uređenja, koji u bitnome negira dotadašnji kontinuitet i hijerarhiju u planiranju od strateške prema provedbenoj razini prostornih planova na način da svi prostorni planovi postaju provedbeni. Cilj uvođenja takvog sustava bio je isključivo ubrzavanje i pojednostavljivanje postupaka izdavanja dozvola, što se međutim nije ostvarilo. Učinak je u bitnom bio izrazita deregulacija. Prijelaz na novi sustav trebao se dogoditi donošenjem Državnog plana prostornog razvoja (DPPR) – izvorno s rokom do kraja 2015. g. DPPR do danas nije donesen što dovodi u pitanje mogućnost njegove izrade sa zamišljenim sadržajem provedbenog karaktera. Odluke o izradi planova nižih razina bile su uvjetovanje prethodnim donošenjem DPPR-a što za posljedicu ima da u Hrvatskoj zadnjih dvanaest godina nije donesen nijedan novi prostorni plan (PPŽ, PPUG/O, GUP), osim UPU-a. Osim očitih posljedica to znači da se nekoliko generacija prostornih planera odgojilo bez da su ikada sudjelovali u izradi novih planova. *Iz navedenog proizlazi nepobitna činjenica da kao država ne planiramo svoj razvoj i ne vodimo računa o osposobljavanju stručnjaka iz oblasti prostornog planiranja, uz nepopravljive posljedice u prostoru.*

U međuvremenu je ZPU-om omogućeno izdavanje dozvola izravnom provedbom zakona, čak i protivno prostornim planovima, što je potpuno neprihvatljivo jer stvara dodatni nered u prostoru. Također, mogućnost propisivanja obveze donošenja Urbanističkih planova uređenja je u bitnome svedena na minimum – samo za dijelove građevinskog područja koji su u potpunosti neuređeni ili za koje je potrebna sanacija/preobrazba bez sagledavanja logičnih prostornih cjelina. Istovremeno, bez obzira na obavezu donošenja UPU-ova, na tim područjima koja su potpuno neopremljena ZPU omogućava izdavanje lokacijskih

dozvola za gradnju novih zgrada uz apsurdan uvjet pristupa građevne čestice na bilo kakvu prometnu površinu pa i kozji put i mogućnost priključenja na odvodnju prema lokalnim uvjetima što najčešće na neuređenom području znači crnu jamu. To rezultira odlaganje relativno složene i dugotrajne procedure izrade i donošenja UPU-a – dok se stanje na terenu kontinuirano mijenja i često onemogućuje provedbu racionalnih rješenja. Istodobno su prostorni planovi uređenja i generalni urbanistički planovi preopterećeni uvjetima provedbe svakovrsnih zahvata na ogromnim područjima – stoga su nužno manjkavi, a kompleksni za donošenje izmjena i dopuna koje su im kontinuirano potrebne. Ne uspijevaju spriječiti sve prisutnije ekscese u prostoru, a kamoli donijeti potrebna nova rješenja za suvremene izazove.

Novi ZPU u takvom kontekstu nudi pojedine nove postupke odnosno dokumente (infrastrukturni projekt i urbanistički projekt), no oni u bitnome znače samo *bypass* za izdavanje dozvola neovisno o prostornom planu. DPPR se sada može izrađivati za područje pojedine županije, ili za jednu ili više građevina i/ili prostornih cjelina državnog značaja, a što je protivno osnovnoj karakteristici prostornog plana da cjelovito sagledava svoj obuhvat; nadograđuje se i princip neposredne provedbe Zakona. Proizlazi da ništa od propisanog za druge dionike sustava prostornog uređenja ne važi za Državu. Država bi upravo na svom primjeru trebala provjeravati valjanost i provedivost propisa, a ne za sebe propisivati posebne postupke i imunitet od rokova. Mogućnost propisivanja obveze UPU-a i/ili detaljnijih planova ostaje iznimno sužena, ograničavajući prostor za detaljno urbanističko planiranje kao osnovnu pretpostavku za kvalitetan izgrađeni okoliš.

Ocjena stanja se tek dotiče teme urbane komasacije ali ne pruža nikakav uvid u analize, razloge i ciljeve koji su prethodili „vraćanju“ urbane komasacije u Zakon o prostornom uređenju. Stječe se dojam da je zakonodavac uvođenju urbane komasacije pribjegao kao ustupak stručnoj javnosti koja to od njega kontinuirano traži duže od desetljeća. U potpunosti je izostala analiza provedenih postupaka komasacije prema Zakonu o gradnji i prostornom uređenju iz 2007. odnosno neuspjelih pokušaja njene provedbe i razloga koji su otežavali ili onemogućavali njihovo provođenje. Također je izostalo obrazloženje što će u primjeni urbane komasacije biti drugačije kako bi se ovoga puta osigurala njena neometana provedba.

Tema javnih natječaja iz područja arhitekture i urbanizma, novim prijedlogom zakona, potpuno je pogrešno postavljena i pokazuje nerazumijevanje zakonodavca za kompleksnost i nužne stručne procese provedbe javnih natječaja, dvjestogodišnje iskustvo u provedbi natječaja u RH i nesumnjive rezultate u postizanju vrhunskih prostornih rješenja te europsku i svjetsku praksu u navedenoj domeni. Odlučivanje o vrsnosti arhitekture i urbanizma, mora ostati u domeni stručne kompetencije a ne političkih odluka.

Stoga smatramo nužnom pristupiti cjelovitijoj reformi sustava pri čemu osnova mogu biti dokument „10 točaka arhitektonske struke za novi sustav prostornog uređenja“, predstavljene od strane HKA, ukidanje DPPR-a kakav je zamišljen i temeljenje sustava prostornog uređenja na kvalitetnijem, jednostavnijem te u konačnici *dinamičnijem i fleksibilnijem okviru*: Arhitektonskim politikama RH, Strategiji prostornog razvoja RH te prostornim planovima područne i lokalne razine – gdje su PPŽ, PPU i GUP istinski strateški prostorni planovi, a UPU i DPU, uz eventualno još neke vrste detaljnijih planova, provedbeni. Iznimno, za striktno propisane infrastrukturne zahvate može se omogućiti izdavanje dozvola na temelju PPŽ-a te, za nekolicinu onih većih razmjera, donošenje specifičnog prostornog plana područja posebnih obilježja; za određena konsolidirana područja moguća je neposredna provedba PPUG/O i GUP-a. Program mjera (umjesto dosadašnjeg Izvješća o stanju u prostoru) mora uz evidenciju stanja u prostoru, određivati obvezu uređenja zemljišta i donošenja prostornih planova (uključivo izmjene i dopune te stavljanje izvan snage) na svom području. UPU-i su planovi isključivo lokalne razine. UPU-i čije je donošenje propisano planom šireg područja (PPUG/O, GUP) su obvezujući i do njihovog donošenja mogući su samo oni zahvati koji su određeni planom šireg područja.

U uskim okvirima koji su zadani žurnošću donošenja, iznimno ograničenim djelovanjem radnih skupina na pripremi zakona sa zanemarivim učinkom te prethodno opisanim sadržajnim postavkama prijedloga zakona, uz ovaj opći komentar daju se i obrazloženi komentari na pojedine odredbe, nastojeći i dalje konstruktivno doprinijeti poboljšanju stanja u prostoru.

U Zagrebu, 3. listopada 2025.