



TIHOMIR JUKIĆ

REDOVITI PROFESOR NA KATEDRI ZA URBANIZAM, PROSTORNO PLANIRANJE I PEJZAŽNU ARHITEKTURU ARHITEKTONSKOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

Do 1990. imali smo sređeno planiranje, što danas nemamo. Stanje u prostoru je skroz **neprihvatljivo**



**Razgovarala
Zdravka Skugor**

S našim stručnjacima, prof. dr. sc. Tihomirom Jukićem, redovitim profesorom na Katedri za urbanizam, prostorno planiranje i pejzažnu arhitekturu Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, i Hrvojem Vidovićem, predsjednikom Odbora za urbanizam u Hrvatskoj komori arhitekata, razgovarali smo povodom Svjetskog dana urbanizma, koji se obilježava 8. studenoga s ciljem podizanja svijesti o prostoru te važnosti njegova planiranja i očuvanja. Oba sugovornika sudjelovala su u izradi nacrtu novog Zakona o prostornom uređenju. Upravo donošenje novog zakonodavnog okvira otvara niz važnih pitanja o odnosu društva, politike i struke prema prostoru.

Posljednjih mjeseci svjedočimo brojnim raspravama u javnosti o načinu korištenja prostora, posebno kada je riječ o turističkim sadržajima i praksi koja često dovodi do narušavanja krajolika. Hrvatska komora arhitekata nedavno je podsjetila da je i tzv. mobilna kućica građevina čiji utjecaj na prostor nije ništa manji od onog zidanih objekata, upozorivši da njihovo nekontrolirano gomilanje u kampovima odstupa od izvorne ideje boravka u prirodi. Iako je zakonodavac prepoznao taj problem, pritisci interesa često su jači od stručnih argumenata.

U takvom kontekstu posebno je aktualan i Prijedlog Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, koji je trenutačno u javnom savjetovanju do 9. studenoga. To je prilika da se preispita kako se u Hrvatskoj pristupa problemu bespravne gradnje i što novo zakon rješava ili propušta riješiti.

Konačno, neizostavno je pitanje klimatskih promjena. Unatoč sve češćim ekstremnim vremenskim pojavama i brojnim strategijama koje se donose, rezultati pojedinačnih mjera u prostoru još su teško vidljivi. O svemu tome: o prostoru, zakonodavstvu, odgovornosti i klimatskim izazovima razgovaramo s našim sugovornicima.

Možete li usporediti prostorno i urbanističko planiranje kakvo je bilo kada



SASA ZINAJA/FOTO

Uvijek se polazi od stajališta da je ono prošlo bilo bolje, a u ovom slučaju to je istina. Bitno je razlikovati uzroke i posljedice. Ne bi trebalo smetnuti s uma činjenicu da je došlo do radikalne promjene u vlasništvu prostora, ističe Tihomir Jukić

Evidencijski broj / Article ID: 21701496
 Vrsta novine / Frequency: Dnevna
 Zemlja porijekla / Country of origin: Hrvatska
 Rubrika / Section:

ste počeli raditi i kakvo je danas? Koje su glavne razlike i što biste istaknuli kao trenutačnu problematiku? Kako se takvo stanje odražava na prostor?

JUKIĆ: Planiranje je u prošlosti bilo lakše zbog područstvomljenog zemljišta. Nakon 1990. povratak privatnom vlasništvu i neprilagođen sustav prostornog planiranja postaju glavni uzroci problema. Do 1990. imali smo sreden sustav planiranja, što danas nemamo, a stanje u prostoru potpuno je neprihvatljivo. Trenutačna problematika je prijedlog novog Zakona o prostornom uređenju (ZPU) koji remeti hijerarhiju planova. Na državnoj i županijskoj razini izrađuju se planovi strateškog značaja koji se ne bi trebali baviti detaljima provedbe. Novi ZPU omogućuje provedbu urbanističkih planova uređenja (UPU) direktno iz planova više razine, zaobilazeći logične postupke i sudionike. To znači da lokalna samouprava nema ingerenciju nad prostorom za koji je odgovorna, što negativno utječe na sigurnost, predvidivost i pravednost za građane.

VIDOVIĆ: Sredina 2000-ih obilježena je Uredbom o zaštićenom obalnom području (ZOP), restriktivnom mjerom koja se pokazala opravdanom. U tom periodu sve su općine dobile prostorne planove, a nastaju i posljednji cjelovito javno planirani gradski kvartovi. Današnji trenutak obilježava samo dopunjavanje starih rješenja prema kratkoročnim potrebama te lutanje nadležnog ministarstva usmjereno uglavnom na brže izdavanje građevinskih dozvola. Zbog disfunkcionalnog zakonskog okvira godinama nemamo nove prostorne i urbanističke planove kojima bismo odgovorili na suvremene izazove. Digitalizacija, iako pohvalan korak, malo toga suštinski mijenja.

Možete li ocijeniti prijedlog novog Zakona o prostornom uređenju? Koje su najbitnije promjene? Kakva je uloga struke u kreiranju propisa?

JUKIĆ: Ne radi se o "novom" ZPU-u, već o izmjenama postojećeg problematičnog zakona iz 2014. koji je započeo razgradnju sustava. Predloženi nacrt to ubrzano nastavlja i radi "paralelni put" provedbe čak i suprotno prostornim planovima. Način rada Radne skupine za pripremu Nacrta bio je netransparentan. Članovi nisu aktivno sudjelovali u izradi teksta, već su bili pozvani na prezentacije. Uloga struke bila je omalovažena, a stiglo je više od 1700 komentara i primjedbi. MPGI je na više od 300 njih u e-savjetovanju odgovorio sa samo "primljeno na znanje", bez obrazloženja o prihvaćanju ili neprihvaćanju. To je suprotno Zakonu o pravu na pristup informacijama i omalovažava stavove institucija poput HKA i Arhitektonskog fakulteta.

VIDOVIĆ: HKA je zbog stanja u prostoru pripremio dokument s 10 ključnih točaka za unapređenje sustava. Umjesto nužne cjelovite reforme, dobili smo diskreditirano zakonsko rješenje s pojedinim unapređenjima, nekim elementima čije će posljedice ovisiti o podzakonskim aktima, ali i nekoliko nedvojbenih pogoršanja. Uloga HKA bila je ograničena na brzinsko komentiranje već formiranih rješenja. Prihvaćeno je izrazito malo prijedloga u smjeru cjelovite zakonske reforme, uglavnom su prihvaćeni prijedlozi provedbeno-operativne prirode.

Kako vidite odredbe novog Zakona koje se odnose na lokacijske dozvole i urbanističke planove uređenja? Kako ocjenjujete novosti poput urbanističkih i infrastrukturnih projekata te tretmana priuštivog stanovanja?

JUKIĆ: Novi ZPU nudi nove dokumente (infrastrukturni i urbanistički projekt) koji su u suštini "bypass" za izdavanje dozvola neovisno o prostornom planu. MPGI uvodi mogućnost rada suprotno prostornim planovima. Urbanistički projekt nije plan, nego "provedbeni akt" nejasnog sadržaja, bez sagledavanja šireg prostora, koji omogućuje

točkasto smještanje specifičnih namjena unutar i izvan građevinskog područja, uz naknadnu obvezu unošenja u plan. Umjesto da štiti sustav planiranja, otvara se paralelni sustav provedbe direktno iz Zakona.

VIDOVIĆ: Ovaj aspekt je pojedinačno najproblematičniji. Otvara se mogućnost izdavanja dozvola za gradnju gotovo svagdje, bez obveze urbanističkog plana koji bi cjelovito sagledao prostornu cjelinu. Dovedena je u pitanje čak i mogućnost da se prostornim planom uvjetuje adekvatna prometnica. Ovakva zakonska rješenja Ministarstvo opravdava sporošću donošenja propisanih planova. No sporost nužno proizlazi iz prevelikih i preraspršenih građevinskih područja, planiranih mahom na privatnom zemljištu. Rješenje nije dopustiti gradnju bilo gdje. Cjelokupna stručna iskustva govore da bez detaljnijih planova (koji imaju alate poput ucrtanih građevinskih pravaca i razgraničenih javnih površina) kvalitetan izgrađeni okoliš nije moguć. Priuštivost stanovanja nije kvalitetno obrađena, kao odgovor na navodni nedostatak zemljišta nudi se korištenje poljoprivrednih površina i neiskorištenih gospodarskih zona, mimo prostornih planova. Takva područja previše su periferna i neopremljena javnim sadržajima, stvarajući nove probleme. Urbanističko planiranje mora se baviti stanovanjem u cjelini, a priuštivost mora biti rezultat sklopa više različitih politika. Za urbanističke i infrastrukturne projekte ostaje upitno hoće li biti alati za kvalitetniju artikulaciju prostora i participaciju javnosti ili samo prečac za državu da jednostavnije dođe do dozvola mimo prostornoplanskog okvira koji se odnosi na ostale dionike.

Pitanje vlasništva zemljišta često onemogućuje ili usporava gradnju. Jedan od instrumenata provedbe prostornih i urbanističkih planova je "urbana komasacija", tj. pravedan način kako bismo iz zatečene, često ruralne nepravilne parcelacije mogli planirati nove građevne čestice pogodne za određenu gradnju prema pravilima struke. Je li prijedlog Zakona ponudio neka nova rješenja?

JUKIĆ: Uvijek se polazi od stajališta da je ono prošlo bilo bolje, a u ovom slučaju to je istina. Bitno je razlikovati uzroke i posljedice. Ne bi trebalo smetnuti s uma činjenicu da je došlo do radikalne promjene u vlasništvu prostora. Puno je lakše bilo planirati prostor i donositi odluke u vremenu kada je zemljište bilo područstvomljeno. Povratak privatnom vlasništvu nakon 1990. sve je to promijenilo. No to je samo jedan od uzroka, a drugi je neprilagođen sustav prostornog planiranja. Ne ulažeći u političke konotacije, do 1990. imali smo sreden sustav planiranja, a to nažalost više nemamo. Posebice od 2014. sada važećim zakonom to se mijenja. Rezultate takvog stanja najbolje pokazuje stanje u prostoru koje je potpuno neprihvatljivo i za građane i za struku. Nažalost, na tome se inzistira i dalje te ne postoji spremnost za dijalog i promjene koje bi unaprijedile stanje u prostoru prijedlogom novog ZPU-a. Ne treba smetnuti s uma da i sami građani žele red, sigurnost i predvidljivost, no prijedlog zakona ide upravo u suprotnom smjeru. Remeti se red hijerarhije planova. Na državnoj i



Klimatske promjene upućuju na to da je dosegnut rub utjecaja čovjeka na okoliš te je teško prihvatljivo daljnje širenje, kaže Vidočić

županijskoj razini izrađuju se prostorni planovi koji imaju isključivo strateški značaj. Ti se planovi ne bi trebali baviti detaljima provedbe. S druge strane imamo provedbene planove, u ovom slučaju Urbanistički plan uređenja (UPU). Ovim novim prijedlogom ZPU-a radi se upravo suprotno i provedba se UPU-om može raditi direktno s državne i županijske razine prostornog plana zaobilazeći logične postupke i sudionike koji bi u takve postupke morali biti uključeni. Tako se događa da lokalna samouprava nema ingerenciju nad prostorom za koji je i prema Ustavu odgovorna. Sve to negativno utječe i na onaj drugi, već spomenut zahtjev građana, a to je sigurnost i predvidivost, pa i pravednost.

VIDOVIĆ: Novi Zakon vraća urbanu komasaciju kao nužan alat za pravedno detaljno planiranje, što je pohvalno, s obzirom na to da je neko vrijeme bila ukinuta. Međutim, izostala je analiza zašto taj instrument nije češće i uspješnije korišten u prošlosti, što bi dovelo do preciznijih zakonskih rješenja. Bitan element bilo bi osigurati i učinkovitiji mehanizam izvlaštenja kada je on nužan.

Kako će se na prostor odraziti dio zakona koji se odnosi na turizam, poput etažiranja u zonama ugostiteljsko-turističke namjene? Koji je vaš stav o mobilnim kućicama i njihovu utjecaju na okoliš?

JUKIĆ: Etažiranje u turističke svrhe (npr. "timeshare") je moguće, no nije poželjno kada se etažiranjem turističkih naselja želi postići postupna transformacija u stambeno naselje. Nedopustivo je da se tim postupkom stvaraju izolirana, getoizirana stambena naselja bez sagledavanja potreba šireg područja i bez svih potrebnih pratećih sadržaja. Takvim etažiranjem prelazi se iz područja "turističkog biznisa" u "nekretninski biznis".

VIDOVIĆ: Rješavanje pitanja mobilnih kućica u kampovima pokušaj je ministarstva da uredi situaciju kojoj je i država umnogome doprinijela. Kampovi nisu bezazalni za prostor i ne bi se trebali tretirati drukčije od ostalih ugostiteljsko-turističkih sklopova. Postignut je na kraju kompromis koji je više na strani turističkog sektora. Slično je i s etažiranjem, izo-

stala je objektivna analiza koja bi dokazala konkretnu potrebu i opću korist. Ipak, najveći pritisak na prostor u vezi s turizmom je fenomen kratkoročnog najma (apartmanizacija), koji ima niz negativnih posljedica, a tu novi Zakon ne nudi usmjerena rješenja i mehanizme.

Kako možemo povećati kvalitetu izgrađenog okoliša? Koja je uloga arhitektonskih i urbanističkih natječaja?

JUKIĆ: Kvaliteta izgrađenog okoliša i života postiže se urbanom obnovom. Urbana obnova je cjelovit sustav postupaka (javni i društveni sadržaji, javni prostor, novi prometni režimi, pejzažno uređenje) za razliku od malih komunalnih akcija. Uz funkcionalnu preobrazbu, ključna je i kvaliteta nove gradnje i javnih prostora. Tu pomažu javni arhitektonsko-urbanistički natječaji. Natječaji su dio tradicije planiranja (međunarodni natječaji Osijek 1925., Zagreb 1930./31.) i omogućili su gradnju najvažnijih zgrada koje su postale važan dio identiteta grada. Natječaje je bitno provoditi za najvažnija gradska područja i "gradske projekte", a ne samo za pojedinačne parcele.

VIDOVIĆ: Protivno spomenutim idejama novog ZPU-a, nužno je provesti kvalitetnu urbanu obnovu počevši od centara naselja prema rubovima radi osiguravanja održivosti, vitalnosti i priuštivosti gradova. Treba pažljivo popunjavati neiskorištene kapacitete zemljišta i obnavljati postojeću infrastrukturu. Ključni alati moraju biti detaljni planovi (kao preduvjet kvalitete, a ne kočnica) te složeniji upravljačko-organizacijski mehanizmi i akteri (javni stambeni fondovi, neprofitni sektor, javno-privatna partnerstva). Natječaji su povijesno dokazan alat za dobivanje najkvalitetnijih rješenja na ključnim lokacijama, neovisno o tome tko je investitor.

Budući da je problem nezakonite gradnje i dalje prisutan, koji su instrumenti struke i zakonodavca za sprečavanje takve prakse? Kako ozakonjenje nezakonito sagrađenih građevina utječe na prostorno planiranje?

JUKIĆ: Nezakonita gradnja prisutna je u mediteranskim zemljama (Italija, Grčka), a jedan od razloga

je ponavljanje procesa priznavanja nelegalno sagrađenih građevina. Cjelokupan postupak legalizacije brži je i jeftiniji od legalnog puta (lokacijska, građevinska i uporabna dozvola). Dok je tako, teško je postaviti nelegalnu gradnju. Potrebno je radikalno mijenjati zakonsku regulativu i rapidno povećati novčane sankcije. Raspravlja se i o uvođenju kaznene odgovornosti (Direktiva EU 2024/1203) koja u našem kaznenom zakonu postoji samo za "zaštićena područja". Pitanje je kako se tretira "zaštićeno obalno područje" i hoće li doći do promjena.

VIDOVIĆ: Spuštanje nadležnosti za nezakonitu gradnju na komunalne redare teško da može donijeti rezultate. Potrebno je drastičnije kažnjavanje. Stanje u prostoru danas je jednostavno pratiti i uspoređivati s izdanim aktima, tu digitalizacija može dati značajne pomake. Što se tiče ozakonjenih zgrada, tu se bilježi najveći interes za daljnje dogradnje i nadogradnje, što je teško uklopiti u uobičajene parametre planova i opravdati u odnosu na zgrade nastale na propisan način.

Kako prostornim planiranjem odgovaramo na klimatske promjene? Imate li kao planeri dovoljno saznanja, alata i kriterija za prilagodbu klimatskim promjenama?

JUKIĆ: Zelena tranzicija i klimatske promjene teme su prisutne u medijima, ali su desetljećima sastavni dijelovi sustava planiranja prostora na svim razinama. To uključuje analizu ocijenjenosti i nagiba terena, klizišta, insolacije, vjetrova, bujica, izbjegavanja toplinskih otoka, udjela zelenih površina itd. To su izrazito važne teme za kvalitetu života koje su bile i ostaju uključene u postupke planiranja.

VIDOVIĆ: Klimatske promjene upućuju na to da je dosegnut rub utjecaja čovjeka na okoliš te su teško prihvatljivi daljnje širenje u prirodu i novi zahvati izvan građevinskih područja. Planiranjem razvoja unutar naselja moramo uhvatiti priključak s ostatkom razvijenog svijeta. Promišljanje prometa potpuno nam je zastarjelo, gotovo u potpunosti usmjereno na automobil te bez razumijevanja važnosti i prioriteta javnog prijevoza. Uz energetiku, gdje su neki pomaci vidljivi, potrebno je i novo promišljanje sustava odvodnje i vodnoga gospodarstva oslanjajući se na prirodu. Ono što je prije možda bilo alternativa, sada je mainstream.

Iskustva struke naglašavaju da je hrvatski sustav prostornog planiranja suočen s kompleksnim izazovima, ali da postoje jasni putovi za njegovo unapređenje. Umjesto daljnje fragmentacije, budućnost zahtijeva sustav koji jača temeljne vrijednosti planiranja: pravednost, predvidivost i kvalitetu izgrađenog okoliša. Stoga je nužno osigurati da se novi provedbeni alati, poput urbanističkih projekata, integriraju u postojeće prostorne planove, umjesto da služe kao "paralelni put" za zaobilazanje pravila, čime se vraća i jača ingerencija lokalnoj samoupravi. Izmjene zakona moraju proizaći iz transparentnog i argumentiranog dijaloga sa stručnim institucijama, čije se primjedbe moraju obrazloženo prihvatiti ili odbiti, čime se jača kvaliteta i legitimitet propisa. Također, nužno je osigurati učinkovitu primjenu urbane komasacije kako bi se riješili problemi vlasništva i stvorile pogodnije parcele. Umjesto širenja u prirodu i korištenja perifernih zona, prioritet mora biti urbana obnova postojećih naselja, uz dosljednu primjenu arhitektonsko-urbanističkih natječaja za sve ključne projekte. Konačno, planiranje mora aktivno reagirati na klimatske promjene uvođenjem suvremenih rješenja za promet (prioritet javnom prijevozu), vodno gospodarstvo i zaštitu od toplinskih otoka. Konačni je cilj postići sustav koji je brži, pravedniji i otporniji, čime se osigurava da se svaki zahvat u prostoru odvija u skladu s dugoročnom vizijom i u korist opće dobrobiti. •

Povratak privatnom vlasništvu i neprilagođen sustav glavni su uzroci problema