

# HIJERARHIJA PLANOVA PROSTORNOG UREĐENJA REPUBLIKE HRVATSKE I EU<sup>(a)</sup>

**Dr.sc. Amorino Poropat<sup>(b)</sup>, Kristna Brščić<sup>(b)</sup>, Elisa Velčić<sup>(c)</sup>**

(b) Institut za poljoprivredu i turizam, K. Huguesa 8, 52440 Poreč

Tel. +385 52/408-325, 408-303, Fax. 052/431-659,

E-mail: [amorino@iptpo.hr](mailto:amorino@iptpo.hr), [kristina@iptpo.hr](mailto:kristina@iptpo.hr)

(c) Faculty of Engineering, Vukovarska 58, 51000 Rijeka

Tel. +385 51/651-487, Fax: +385 51 /651-416, E-mail: [elisa@riteh.hr](mailto:elisa@riteh.hr)

## **Sažetak**

*Tijekom višegodišnjeg razdoblja, od 60-tih godina prošlog stoljeća, zakonski propisi koji su regulirali problematiku prostornog uređenja vrlo često su se mijenjali. Ove učestale izmijene zakonskih propisa uglavnom nisu išle u smjeru jednostavnijeg definiranja problematike nego upravo suprotno tome. Cilj ovog rada bio je utvrditi strukturu i promijene zakonskih propisa vezanih uz planove prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj, te ih usporediti sa strukturom planova prostornog uređenja u Europskoj uniji. Na temelju komparativne metode utvrđenje su glavne razlike u propisima koji definiraju planove prostornog uređenja u Hrvatskoj i Europskoj uniji. Usporedbom zakonskih propisa uočeno je da se u Republici Hrvatskoj multipliciraju nazivlja planova koji reguliraju prostorno uređenje, čime se izaziva zbrka u praktičnoj primjeni, odnosno postaju sami sebi svrha. Rezultat rada je definiranje obuhvata pojedinih planova prema postojećoj strukturi planova prostornog uređenja u Europskoj uniji. Kao zaključak rada ističe se važnost grupiranja planova koji reguliraju ovu problematiku u tri stupnja.*

**Ključne riječi:** hijerarhija, prostorni plan, urbanistički plan.

## **1. UVOD**

Prostor Republike Hrvatske vrlo je raznolik i odlikuje se ljepotom prirodnih i antropogenih krajolika, te zbog svoje iznimne vrijednosti i regionalne raznolikosti pruža velike razvojne mogućnosti. Kako je utvrdio i Savjet prostornog uređenja Republike Hrvatske. Ogromno bogatstvo i raznolikost hrvatskog etičkog prostora najprisutniji je dokument njegovog identiteta. Dobro je poznato da je uloga i pomoć Države vrlo važna za napredak i očuvanje prostora. Državna pomoć u obliku poreznih olakšica, usmjerenog ulaganja i zajmova, kao i izravnog ulaganja u infrastrukturu u svijetu se odavno uspješno primjenjuje [1]. Jedan od osnovnih načina organiziranja određenog prostora odnosno teritorija jedne države je kvalitetno regulirati problematiku prostornog uređenja. Prvi počeci prostornog planiranja razvili su se iz urbanizma još početkom 20. stoljeća kada su urbanisti uvidjeli da je nemoguće raditi generalni urbanistički plan većih gradova a da se ne razmotre problemi okolice grada, tj. regije koja ga okružuje. U to vrijeme u gradovima je živjelo tek 10-20% ukupnog stanovništva, a ostatak stanovništva živjelo je u ruralnim područjima.

.....  
(a) Rad je napisan na engleskom jeziku. Publiciran je na međunarodnom kongresu "Energija i okoliš", Opatija, 2006. Publiciranom radu prilaže se izvorni tekst na hrvatskom jeziku.

Općenito, ukupno gledano stanovništvo nije bilo tako brojno i razumljivo je da je cijeli razvoj bio koncentriran u gradovima.

Stanovništvo u ruralnom prostoru raspolagalo je s mnogo golemih, netaknutih ili slabo načetih, prostranstava. U današnjem, urbaniziranom i industrijaliziranom svijetu, pogotovo u razvijenim zemljama, odnos urbanog i ruralnog stanovništva se preokrenuo. Većina stanovnika živi u gradovima, a manji broj na selu, gdje je broj onih koji se bave poljoprivredom još i manji. Međutim, ukupan broj stanovnika je višestruko narastao i danas je ruralni prostor intenzivno korišten kao i urbani prostor. Dakle, cjelokupan je teritorij korišten, a i sami gradovi u njemu imaju ključnu ulogu žarišnih točaka, konvergencije i ishodišta mnogih utjecaja i svih vrsta prometa [2]

Učestala izrada novih, te izmjena i dopuna propisa o prostornom planiranju, može se sagledati kroz inventar, tematski registar i komparativni pregled zakona o izgradnji naselja na teritoriju bivše Jugoslavije od 1946.-1986. [3]

Budući da je prostor ograničen vrlo je važno kvalitetno promišljati kako će se u budućnosti koristiti jer loše organiziranje prostora može dovesti od velikih posljedica i devastacija koje se više ne mogu ispraviti. I to je jedan od razloga zašto je važno razmotriti koliko je kvalitetno regulirana problematika prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj te kako je poboljšati.

## **2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

Predmet istraživanja su Prostorni planovi koji se odnose na reguliranje problematike prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj. Cilj rada bio je utvrditi strukturu i promijene zakonskih propisa vezanih uz planove prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj tijekom višegodišnjeg razdoblja, od 60-tih godina, te ih usporediti sa strukturom planova prostornog uređenja u Europskoj uniji. U radu je korištena metoda komparacije. Rezultati rada su brojčani pokazatelji nazivlja planova prostornog uređenja Hrvatske i četiri države Europske unije.

## **3. PROBLEMATIKA PROSTORNOG PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **3.1. Pregled stanja prostornog planiranja**

Prema postojećem Zakonu o prostornom uređenju [4] u članku 1. definira se sljedeće: prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom Države kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom. Pri tome se koristi tzv. integralni pristup u planiranju prostora što obuhvaća naročito:

- poznavanje, provjeru i ocjenu mogućnosti razvoja u prostoru,
- izradu dokumenata prostornog uređenja,
- praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja.

Ante Marinović-Uzelac, profesor Arhitektonskog fakulteta u Zagrebu ovu definiciju proširuje ističući da taj prostor, odnosno, teritoriji može sadržavati, a najčešće i sadržava, naselja i gradove, ali promatrane kao točke bez dimenzija, ili ovisno o mjerilu u ciljevima plana, kao površine, ali samo ukupne, s dimenzijama i oblicima, bez ulaženja u njihovu unutrašnju strukturu. Također, prostorni se plan može baviti i teritorijem na kojem uopće nema naselja. Najkraće rečeno definicija prostornog planiranja bila bi: optimalni raspored ljudi, dobara i djelatnosti na teritoriju radi njegove upotrebe.

Povećanjem broja stanovništva i raznih gospodarskih i drugih djelatnosti dovodi do sve većeg iskorištenja prostora. Sve veće iskorištenje ukupnog prostora vidljivo je u:

- urbanizaciji prostora – gradovi i gradski način života zauzimaju sve veća površine
- gradnji velikih prometnih objekata – prometnica i prometnih terminala, autocesta, željezničkih pruga, plovnih rijeka i kanala, luka i aerodroma
- gradnji velikih infrastruktura – vodovodi, pročišćavajući sustavi, električni dalekovodi, naftovodi, plinovodi
- općoj industrijalizaciji prostora – velike industrijske zone, veliki objekti za potrebe energetike koji uvelike utječu na ekološke uvjete u prostoru
- turizmu, koji je razvio sekundarnu urbanizaciju – turističke izgradnje raznih vidova smještaja do pojedinačnih kuća za odmor, zatim potrošnja prirodnog zemljišta na sportove i rekreaciju, skijališta modificiraju prirodni izgled i ekološku ravnotežu planinskih predjela, na morima i jezerima to su kupališta, marine itd.
- načinu poljoprivredne proizvodnje – iako se sve manji broj stanovnika bavi poljoprivredom, oni obrađuju mnogo veće površine nego što je to nekad mogla većina stanovnika.[2]

U urbanističkom planiranju bitne su funkcije gradskog života: stanovanje, rad, rekreacija i promet. Njihov značaj definiran je na prvom kongresu CIAM-a (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) u La Sarrazu 1928., te 1933., na četvrtom kongresu u Ateni. [5]

Značajke funkcija evidentirane su u stavkama Atenske povelje, od čega izdvajamo sljedeće: "Svakoj funkciji u gradu njezino mjesto, hijerarhizacija prometnica, razdvajanje pješaka od kolnog prometa, sunca, zraka i svijetla za svaki stan, slobodne zelene površine, razumne gustoće, ljudsko mjerilo, jedinstvo planiranja grada i regije, znanstveni i specijalistički pristup u analizama problema grada, odgovarajuće zakonodavstvo, privatni interes podčinjen javnom." [6]

Razrada istaknutih funkcija obrađena je studijski za planski razvoj turističkog naselja Saladinka Sv. Martin. [7] Planiranje funkcija na razini Detaljnog plana uređenja, posredstvom jedinica namjene površina podsjeća na oblikovanje živog organizma. To je stvaranje urbanog tkiva visoke kvalitete življenja za dobrobit sadašnjih i budućih generacija. U praksi planiranje funkcija u razradi prostornih planova je zanemareno ili maglovito prisutno.

Obrađen je znatan broj prostornih planova na području Istarske županije. Uočeni problemi su mjerila za dimenzioniranje građevnih čestica. Mjerila su namjena, veličina i izgrađenost čestica, visine građevina, te prometna rješenja. Uspoređujući brojčana mjerila u više planova, utvrđeno je da su ista za određenu vrstu plana različita, neusklađena, manjkava, a negdje i nečitljiva. Rezultati primjene istaknutih mjerila su učestala izmjena i dopuna postojećih prostornih planova. [8] Povrh toga i zakonske obveze pogoduju za izradu novih ili usuglašavanje postojećih planova.

Najnovije objavljena je knjiga "Graditeljstvo u praksi" sa znatnim brojem prostornih planova.[9] Obradeni istovrsni prostorni planovi su takvi da se iz njih može očitati primjena različitih mjerila i interpretacije sadržaja. To ukazuje da nedostaje metodologija izrade prostornih planova ili je ona rezervirana za nadležno Ministarstvo u postupku izdavanja suglasnosti.

Za kvalitetno planiranje prostornog uređenja potrebno je jasno i kvalitetno izraditi dokumente prostornog uređenja. Prema Zakonu dokumentima prostornog uređenja određuje se svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerila i smjernice za uređenje i zaštitu prostora Države, županija, Grada Zagreba, općina i gradova. Dokumenti prostornog uređenja imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

Tablica 1. Hijerarhija planova

| Propis [10]                                        |   | Literatura [2]                                |    |
|----------------------------------------------------|---|-----------------------------------------------|----|
| 1. Strategija i Program prostornog uređenja Države | a | 1. Prostorni planovi                          |    |
| 2. Prostorni planovi                               |   |                                               |    |
| Prostorni plan županije i Grada Zagreba            | b | Državni prostorni plan                        | a  |
| Prostorni plan područja posebnih obilježja         | c | Regionalni prostorni plan                     | b  |
| Prostorni plan uređenja općine i grada             | d | Lokalni ili mikroregionalni prostorni plan    | d  |
| Generalni urbanistički plan                        | e | - <i>Prostorni plan urbane regije</i>         | d1 |
| Urbanistički plan uređenja                         | f | - <i>Prostorni plan općine</i>                | d2 |
| Detaljni plan uređenja                             | g | Prostorni plan za područje posebnih obilježja | c  |
|                                                    |   | 2. Urbanistički planovi                       |    |
|                                                    |   | Generalni urbanistički plan                   | e  |
|                                                    |   | Detaljni urbanistički plan                    | g  |
|                                                    |   | Urbanistički projekt                          | h  |

Oznake a-h: Vrste planova

Hijerarhija planova je razvrstavanje planova iste razine (vrste) prema kompetenciji (dominaciji) i širini obuhvata zemljišta /šire (a) najuže (h)/. Plan šire površine ima dominaciju uvjetnih mjerila za razradu plana uže površine. Prema zakonskom propisu Hrvatske, razlikuje se struktura planova u dvije grupacije. Prva grupacija je politika državne vlasti u dokumentu Strategije i Programa, a druga grupacija u hijerarhiji šest vrsta prostornih planova. Slično tome, ali drugačija struktura i hijerarhija planova može se naći u literaturi. Postavljena je struktura u dvije grupacije planova. Jednu grupaciju čine četiri vrste prostornih planova, od čega jedan ima dvije podvrste planova. Druga grupacija su tri vrste urbanističkih planova. Razlike su u načinu grupiranja planova, rasporedu (dominaciji) i broju razina prostornih planova (tablica 1).

Ustrojstvo prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj [4] osiguravaju tijela državne uprave i upravna tijela jedinica lokalne samouprave koji su organizirani na sljedeći način:

- *Savjet prostornog uređenja Države* – čine stručni, znanstveni, politički, javni i dr. djelatnici. Savjet daje mišljenja, prijedloge i ocjene o prijedlozima dokumentima prostornog uređenja i drugih dokumenta određenih Zakonom,
- *Zavod za prostorno planiranje* – prati provođenje Strategije i Programa prostornog uređenja Države (kao i dr. poslove određene Zakonom te stručne poslove prostornog uređenja koje mu povjeri ministar zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva),
- *Županijski, odnosno Gradski zavod za prostorno uređenje* – u okviru svog djelokruga izrađuje i prati provedbu prostornog plana županije i prostorno planiranje područja posebnih obilježja, odnosno Grada

Sadašnji prostor Republike Hrvatske znatno je devastiran bespravnom izgradnjom, kako na obalnom i otočnom području, tako i u većim gradovima. Gradnja izvan zakona i planova započela je još prije pedesetak godina a zbog izostanka odgovarajućeg pravnog odgovora vlasti, postala je prihvatljiva praksa. Tome je pogodovala volja nadležnih da bespravno izgrađenim zgradama daju sve komunalne priključke, jednako kao i legalno izgrađenim zgradama. Situacija se u posljednje dvije godine pomalo mijenja, međutim i dalje ostaje problem nekoordiniranosti. Naime, na zahvate u prostoru utječe 35 različitih državnih institucija (resora pojedinih ministarstava, državnih ureda, agencija i dr.), a kriteriji za izdavanje suglasnosti za zahvate u prostoru su neusuglašeni pa čak i suprotstavljeni. Slijedom toga zahvati u prostoru često ne poštuju Strategiju i Program prostornog uređenja RH i/ili prostorno-plansku dokumentaciju te se sadržaji preklapaju i/ili nastaju teškoće u ostvarivanju globalnih pravaca očuvanja i razvitka prostora. [1].

### 3.2. Metodologija planiranje prostora

Prema mišljenju Savjeta prostornog uređenja države postojeća provedbena metodologija prostornog planiranja ne daje zadovoljavajuće rezultate jer je prevladao formalno-pravni i pragmatičan pristup, a izostao je u većini slučajeva planerski konceptualno-kreativni pristup. Stoga Savjet predlaže da se postojeća praksa planiranja prostora, utemeljena na određivanju građevnih područja zamjeni, urbanističkim planiranjem što znači da građevinsko područje mora biti posljedica prostornog i urbanističkog rješenja.

Također prema mišljenju Savjeta postojeće zakonodavstvo treba izmijeniti donošenjem novih zakona ili izmjenama i dopunama postojećih zakona o prostornom uređenju i o građenju koje će se temeljiti na jasnim ciljevima i načelima ponašanja u prostoru. Zatim dopuniti zakon o izvlaštenju i zakon o urbanoj komasaciji za gradove i sela. Utvrditi stručne kriterije za prostorno i urbanističko planiranje, odnosno za izradu prostorno planske dokumentacije, te izraditi odnosno osuvremeniti stručne normative za prostorno i urbanističko planiranje, kao i za izgradnju u prostoru.

Za pravilno prostorno i urbanističko planiranje potrebno je utvrditi i mjerila za hijerarhiju planova prostornog uređenja.

Jedno od mjerila treba biti jedinica namjene površina. To znači da mjerilo jedinice namjene uže površine, bude proizvod iz mjerila jedinice namjene šire površine. Jedinice namjene površina i mjerila treba definirati i poželjno ih je standardizirati. Općenito se može ukazati na moguće pojmove za jedinice namjene površine. To su od najmanje do veće površine: građevna čestica, grupa parcela, zona, područje, itd. Istaknuti pojmovi su uvriježeno pravilo u primjeni jedinica namjene površina, ali propisom nejasno definirani. Zato nam se rješenja prostornog plana u znatnoj mjeri preklapaju tako da planovi šireg područja detaljnije obrađuju površine od onih užeg područja. Jednostavno rečeno u propisima nedostaju definicije pojmova i metodologija izrade planova Prostornog uređenja.

## 4. PROSTORNO PLANIRANJE U EUROPSKOJ UNIJI

Prostorno planiranje kao i sva ostala područja općeg interesa kontinuirano evoluiraju, djelomično kao odgovor promjenama koje donosi globalizacija, Europske integracije i održivi razvoj. U tom kontekstu, stalna upotreba iste terminologije je nemoguća, iste riječi (i njihovi prijevodi) variraju u značenju od jedne zemlje ili regije do druge i riječi i značenja se mijenjaju.[11] Kao potvrdu tome Rivolin (2003) navodi da je točna definicija europskog prostornog planiranja ona koja je još uvijek predmet debate. [12]

Nadin (2003) pozivajući se na zaključke *The Second Assessment of Europe's Environment* (CEC 1998) ističe tri glavna rastuća trenda u korištenju urbanog zemljišta, a to su: decentralizacija ekonomskih aktivnosti tradicionalno lociranih u urbanim sredinama, sve brojnije stanovništvo u predgrađima i geografsko grupiranje korištenog urbanog zemljišta (*the geographical compartmentalisation of urban land uses*.. Uglavnom postoji trend da buduće planiranje prostornog uređenja treba temeljiti na principima održivog razvoja. Glavne teme vezane uz održivi razvoj i prostorno planiranje uključuju:

- sve veća potražnja za urbanim razvojem i korištenje ruralnih prostora za proširenje urbanih prostora,

- fragmentacija i proširenje novog urbanog razvoja,
- odjeljivanje od urbanih sredina (povezano sa sve većom potrebom putovanja, te potreba korištenja automobila),
- povećan broj zapuštenih površina i kontaminiranog (onečišćenog) zemljišta,
- polarizacija ekonomskog razvoja dovela je do prenapučenosti u središtima gradova dok je u perifernim regijama loš pristup urbanim uslugama,
- neuspješna zaštita prirodnog okoliša i trošenje kvalitetnog urbanog i ruralnog prostora. [11]

Uopće u zemljama Europske unije postoji vrlo veliki raspon različitih instrumenata koji se koriste u politici prostornog planiranja što otežava njihovu komparaciju. Termin „instrument“ uključuje više dokumenta koji se odnose na politiku prostornog planiranja. Međutim, postoje četiri glavne grupe prema formi i generalnoj svrsi ovih instrumenata (tablica 2.). [13] Pojedinačne zemlje u EU kategoriziraju najčešće ove instrumente na nacionalnoj, regionalnoj i lokanoj razini. [14]

Tablica 2. Kategorizacija instrumenata prostornog planiranja

| Tip instrumenta                                                    | Svrha                                                                                                                                                                                                                                         | Područje na koje se odnosi                                                                                                                                                                                 | Pod kategorija                                                                                                                                                                                                                      |   |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Nacionalna politika i perspektive (National Policy & Perspectives) | Identificirati na nacionalnoj razini politiku i strategiju prostornog planiranja. Uključuje dokumente koji daju osnovne smjernice i kriterije za razvoj koji su specifični za prostorno planiranje i najčešće se nazivaju nacionalni planovi. | U svim zemljama članicama EU                                                                                                                                                                               | Nacionalne perspektivne ( <i>National perspectives</i> )<br>Smjernice za politiku prostornog planiranja ( <i>Spatial policy guidance</i> )<br>Smjernice/planovi za pojedine sektore ( <i>Sectoral plans/guidance</i> )              | A |
| Strategijski plan (Strategic)                                      | Identificiranje obrasca razvoja prostora unutar pojedinih zemalja ali na području koje obuhvaća područja veća od jedne općine. Ne specificiraju pojedinu lokaciju ali daju općeniti okvir budućeg razvoja prostora.                           | Granice se odnose na državne (regije ili provincije) ali se mogu raditi i za „funkcionalno cjelovite regije“ kao što je npr. područje uz morsku obalu. Neke zemlje imaju više od jedne strategije razvoja. | Instrumenti generalne strategije<br><br>Strategija za pojedina područja<br><br>Instrumenti za pojedine sektore<br><br>Gradski planovi                                                                                               | B |
| Generalni plan (Framework -Masterplan)                             | Identificirati glavni prostorni okvir i kriterije za regulaciju korištenja zemljišta odnosno područja.                                                                                                                                        | Za manja područja. Može povezivati pojedina „funkcionalna područja“ kao što su gradovi.                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                     | C |
| Provedbeni plan (Regulatory)                                       | Nadzirati razvoj i zaštitu pojedinih privatnih parcela.                                                                                                                                                                                       | Može pokrivati područja od manjih cjelina do velikih administrativnih regija.                                                                                                                              | Instrumenti za provedbu pojedine zone ( <i>Regulatory zoning instruments</i> )<br>Instrumenti kontrole lokalne gradnje ( <i>Local building control instruments</i> )<br>Provedba instrumenata ( <i>Implementation instruments</i> ) | D |

Izvor: The EU compendium of spatial planning systems and policies, Office for Official Publications of European Communities, 1997, Luxembourg, str. 52.

Oznake A-D: Tipovi instrumenata sukladni hijerarhiji planova.

Sljedeća kategorizacija nije primarno temeljena na razini vlasti (nacionalna-regionalna-lokalna vlast), nego koju svrhu ima određeni instrument. Pa tako prvo, nacionalni instrumenti promoviraju generalnu politiku koja se može odnositi na cijelu zemlju ili na određeno područje. Svrha je dati osnovne temelje za izradu elaborata i više detalja za izradu strategije i planova. Postoje tri osnovna tipa: [13]

- nacionalni prostorni planovi koji imaju jasno definiranu prostornu dimenziju,
- smjernice za planiranje „*planning guidance*“ koje daje kriterije koji se moraju uzimati u obzir kod izrada planova,
- smjernice kod planiranja pojedinih aktivnosti kao što su prometnice i ostala infrastrukturne odrednice.

Drugo, postoje instrumenti koji daju okvir za izradu strategije o budućem korištenju zemljišta i obrazac razvoja zemljišta (područja koje treba zaštititi, budući prostori razvoja grada i sela i sl.). Neke zemlje imaju više razina strategijskog planiranja za sub- regije i sl.

Treće, daje detaljni okvir razvoja pojedinog prostora. Djelomično su strategijski u karakteru ali također detaljno razrađuju pojedine lokacije. Imaju ulogu kontrole u promicanja razvoja.

U nekadašnjih 15 i sadašnjih 25 država Europe može se ukratko sumirati četiri osnovna tehnička pristupa. Dva se najčešće spominju kao dominantna, međutim, suprotna jedan drugome u procesu ESDP-a (*European Spatial Development Perspective*). [15] To su regionalni ekonomsko planski pristup „*regional economic approach*“, tipičan za Francusku i nešto manjeg značaja u Portugalu i sveobuhvatan integralni pristup „*comprehensive integrated approach*“ prije svega usvojen u Njemačkoj, Nizozemskoj, Danskoj i Austriji (CEC, 1997a, p.p.36-37). Treći je tradicionalni pristup upravljanja korištenjem zemljišta „*land use management*“, od čega je najbolji primjer Velika Britanija, te četvrti, posljednji urbanistički pristup „*urbanism' tradition*“ uglavnom prisutan u mediteranskim zemljama. [16]

Slično kategorizaciji instrumenata prostornog planiranja je grupacija dokumenata prostornog planiranja – države EU, prema magistru Vladimiru Krtaliću. To su: Razvojni program (države) pokrajine, Regionalni prostorni plan, Plan korištenja površina i Provedbeni urbanistički plan. [17]

Za utvrđivanje pravila u hijerarhiji planova prostornog uređenja, primijeniti ćemo Talijanski priručnik o urbanizmu, koji razlikuje strukturu planova u tri stupnja. Prvi stupanj su planovi teritorijalnog uređenja ili upravljanja. Drugi stupanj su generalni ili regulacijski urbanistički planovi i treći stupanj su Detaljni ili provedbeni urbanistički planovi. To je struktura u hijerarhiji grupiranih urbanističkih planova za koje su istaknute i vrste planova. Nedostaju planovi za obuhvat teritorija Države, pa je izostavljena početna grupacija planova koja je u nadležnosti politike državne vlasti (tablica 3).

Tablica 3. Hijerarhija planova - urbanističko pravilo [18]

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>PIANI TERRITORIALI DI COORDINAMENTO O DIRETORI</b><br><b>/PLANOVI TERITORIJALNNOG UREĐENJA ILI UPRAVLJANJA/</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano territoriale regionale<br/>/Prostorni plan regije/</li> <li>• Piano territoriale paesistico<br/>/Prostorni plan pejzaža/</li> <li>• Piano territoriale di coordinamento provinciale<br/>/Koordinacijski prostorni plan provincije/</li> <li>• Piano territoriale di area metropolitana<br/>/Prostorni plan gradske željeznice/</li> <li>• Piano di Comunità montana<br/>/Plan gorske zajednice/</li> </ul>                                                                                                                                                                                               | B |
| <b>PIANI URBANISTICI GENERALI O REGOLATORI</b><br><b>/GENERALNI ILI REGULACIJSKI URBANISTIČKI PLANOVI/</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano regolatore generale comunale<br/>/Generalni regulacijski plan općine/</li> <li>• Piano regolatore generale intercomunale<br/>/Međuopćinski generalni regulacijski plan/</li> <li>• Programma di fabbricazione<br/>/Program izgrađivanja/</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | C |
| <b>PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI O ATTUATIVI</b><br><b>/DETALJNI ILI PROVEDBENI URBANISTIČKI PLANOVI/</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano particolareggiato<br/>/Detaljni plan uređenja/</li> <li>• Programa integrato d'intervento<br/>/Program integriranih intervencija/</li> <li>• Piano lottizzazione<br/>/Plan parcelacije/</li> <li>• Piano di zona<br/>/Plan zone/</li> <li>• Piano di insediamenti produttivi<br/>/Plan industrijske zone/</li> <li>• Piano di recupero<br/>/Plan revitalizacije/</li> <li>• Programma di recupero urbano<br/>/Program urbane revitalizacije/</li> <li>• Programma di riqualificazione urbana<br/>/Program urbane revitalizacije/</li> <li>• Piano urbano del traffico<br/>/Plan urbanog prometa/</li> </ul> | D |

Izvor: Colombo, G. Pagano, F. Rossetti, M.: MANUALE DI URBANISTICA, Strumenti urbanistici-Tecnica Legislazione – Procedura Giurisprudenza, Dodicesima edizione, Milano, 1996.

Oznake B-D: Hijerarhija planova u tri stupnja

## 5. HIJERARHIJA PLANOVA PROSTORNOG UREĐENJA HRVATSKE

U razdoblju od 1961. do 2005. godine ozakonjeno je 40 vrsta nazivlja za planove prostornog uređenja (tablica 4). Od ukupnog broja nazivlja planova istaknuta je struktura od pet grupa i osam vrsta planova. Grupe sadrže pet do 12 nazivlja planova, a vrsta četiri do 9 nazivlja planova. Nazivlja planskih dokumenata razlikuju se u obuhvatu teritorija, područja, (republike, države, zajednice općina, općina, grada) ili drugih površina (posebne namjene, obilježja...), te nizom riječi (osnove, generalni, urbanistički, detaljni, provedbeni, projekt ...).

Do 1973. godine nazivlja planova i programa opisno obuhvaćaju i sadržaj rada, izuzev za regionalni prostorni plan. U 1966. godine uvodi se i odluka koja zamjenjuje urbanistički plan bez sadržajnog rada. Potpuno novi pristup u izradi planova bio je ozakonjen 1980. Utvrđena su nazivlja za vrste planova, kao podloga za Pravilnik u kojem će se utvrditi sadržaj i način izrade prostornih planova. Možemo zamijetiti da je od 1980. do 1985. godine kad je donijet predmetni Pravilnik prošlo pet godine. Što znači pet godina biti bez Pravilnika o sadržaju i načinu izrade prostornih planova?

Može se nagađati, ali ukazati i na činjenice!

Republički organ uprave nadležan za poslove prostornog planiranja nije:

- izvršio povjerenu zadaću u zakonskom roku;
- imao odgovarajuće stručno i znanstveno osoblje;
- provodio politiku prostornog razvitka.

Mogao ili nije želio prognozirati posljedice, a poticao je nezakonitost rada (nepoštivanje roka) ili je svjesno odugovlačio donošenje Pravilnika na račun skupne odgovornosti (Komiteta);

Svaki pojedinačni prostorni ili urbanistički plan ima svoju proceduru od pripreme, izrade, i donošenja, kao i provedbe, a povrhu toga svoju cijenu.

Donošenjem dobiva zakonsku snagu.

Kakvi su se planovi mogli raditi, ako se njihov sadržaj propisuje budućim Pravilnikom? Nepotpuni, manjkavi, površni čisto birokratski, da bi se donošenjem Pravilnika ponovno mijenjali i radili druge radi njihova usklađenja. Takav pristup planiranja je na štetu kvalitete razvoja, marginalizaciji planera, iritacije investitora na račun čekanja planskih dokumenata.

Što znače izmjene nazivlja bez istraživačkog rada na račun svih razina planiranja?

- znanstvenu neutemeljenost identiteta planiranja,
- pravno izživljavanje raznih pojmova,
- razvoj struke,
- marginalizaciju poslova,
- česta ustrojstva nadležnih tijela na račun stručnosti ili nešto treće.

Možemo nagađati, ali činjenice su da ne postoje jedinstvena nazivlja za određene razine planiranja, identifikacije, kao i njihove autonomnosti za jasnoću pojmova. Kome planovi rabe, da li administraciji ili investitorima? Prethodno opisano na strani je administracije.

Možemo se zapitati, što je specifičnost određenog plana, a što njegova autonomnost, koja ga razlikuje od drugih planova. Mnogo razina a malo jasnih pojmova.

Nakon toga 1994., ozakonjuje se nova struktura i hijerarhija planova. Slijede dva nova Pravilnika jedan 1987., a drugi 1998. Ovaj posljednji u sadržaju izrade prostornih planova u potpunosti mijenja prethodni Pravilnik. Dokle će trajati? Dok se ne donese drugi. Njegovu vrijednost može praksa potvrditi ili demantirati. Uz manje dorade na mjerilima jedinica namjene površina i njihove hijerarhije, to može biti jedan od Pravilnika za kvalitetnu izradu prostornih planova. Općenito, grupe planova prostornog uređenja svedena su na strukturu koja je bliska Europskoj uniji.

Tablica 4. Nazivlja planova prostornog uređenja R. Hrvatske 1961.-2005. [19-28]

| Hijerarhija | Vrsta | Redni broj | Nazivlja                                                        | Zakon |      |      |      |      |      | Pravilnik |      |      |      |
|-------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|
|             |       |            |                                                                 | 1961  | 1966 | 1973 | 1980 | 1994 | 1998 | 1985      | 1987 | 1998 | 2004 |
| A           | a     | 1          | Republički prostorni plan                                       |       |      | O    |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 2          | Osnove prostornog plana Republike                               |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 3          | Prostorni plan Republike                                        |       |      |      |      |      |      | O         | O    |      |      |
|             |       | 4          | Prostorni plan društveno - političke zajednice                  |       |      |      | O    |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 5          | Strategija i Program prostornog uređenja Države                 |       |      |      |      | O    | Y    |           |      | O    |      |
| B           | b     | 6          | Regionalni prostorni plan                                       | X     | O    | O    |      |      |      |           | O    |      |      |
|             |       | 7          | Odluka koja zamjenjuje regionalni prostorni plan                |       | O    |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 8          | Osnove prostornog plana zajednice općina                        |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 9          | Prostorni plan zajednice općina                                 |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 10         | Osnove prostornog plana općine odnosno gradske zajednice općina |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 11         | Prostorni plan općine odnosno gradske zajednice općina          |       |      |      |      |      |      | O         | O    |      |      |
|             |       | 12         | Prostorni plan županije i Grada Zagreba                         |       |      |      |      | O    | Y    |           |      | O    |      |
|             |       | 13         | Prostorni plan županije                                         |       |      |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 14         | Prostorni plan Grada Zagreba                                    |       |      |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             | c     | 15         | Prostorni plan područja posebnih obilježja                      |       |      |      |      |      | Y    |           |      | O    |      |
|             |       | 16         | Prostorni plan područja posebne namjene                         |       |      | O    | Y    | O    |      | O         | O    |      |      |
|             |       | 17         | Osnove prostornog plana područja posebne namjene                |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
| C           | d     | 18         | Prostorni plan uređenja općine                                  |       |      |      |      |      |      |           |      |      | O    |
|             |       | 19         | Općinski prostorni plan                                         |       |      | O    |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 20         | Prostorni plan uređenja općine i grada                          |       |      |      |      | O    | Y    |           |      |      |      |
|             |       | 21         | Prostorni plan uređenja općine ili grada                        |       |      |      |      |      |      |           |      | O    |      |
|             | e     | 22         | Generalni (osnovni) urbanistički plan                           | O     | O    |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 23         | Generalni urbanistički plan                                     |       |      |      | Y    |      |      | O         | O    | O    |      |
|             |       | 24         | Generalni plan uređenja                                         |       |      |      |      | O    | Y    |           |      |      |      |
|             |       | 25         | Osnove generalnog urbanističkog plana                           |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             | f     | 26         | Urbanistički plan                                               | O     | O    | O    |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 27         | Odluka koja zamjenjuje urbanistički plan                        |       | X    |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 28         | Urbanistički program                                            | O     | O    |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 29         | Urbanistički plan uređenja                                      |       |      |      |      |      |      |           |      | O    |      |
| D           | g     | 30         | Detaljni (provedbeni) urbanistički plan                         | O     | O    | O    |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 31         | Provedbeni urbanistički plan                                    |       |      | O    | Y    |      |      | O         | O    |      |      |
|             |       | 32         | Osnove provedbenog urbanističkog plana                          |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 33         | Detaljni plan uređenja                                          |       |      |      |      | O    | Y    |           |      | O    |      |
|             |       | 34         | Plan uređenja manjeg naselja                                    |       |      | O    | Y    |      |      | O         | O    |      |      |
| E           | h     | 35         | Urbanistički projekt                                            | O     | O    | O    |      |      |      | O         | O    |      |      |
|             |       | 36         | Osnove urbanističkog projekta                                   |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 37         | Drugi prostorni planovi                                         |       |      |      |      | O    |      |           |      |      |      |
|             |       | 38         | Provedbeni poljoprivredni plan                                  |       |      |      |      |      |      | O         |      |      |      |
|             |       | 39         | Drugi dokumenti prostornog uređenja                             |       |      |      |      |      |      |           |      |      |      |
|             |       | 40         | Plan (uređenja) infrastrukturnog pojasa                         |       |      |      |      |      |      | O         | O    |      |      |

Oznake - X: nazivlje plana prvi put bez njegova radnog sadržaja; O: nazivlje plana sa sadržajem rada; Y: nazivlje plana bez sadržajnog rada; (a-h): vrste planova od više nazivlja, slično sinonimima. Oznake A-E: Hijerarhija planova.

## 5. HIJERARHIJA PLANOVA PROSTORNOG UREĐENJA ČETIRI DRŽAVE EUROPSKE UNIJE.

Nazivlja planova prostornog uređenja za četiri države Europske unije (1993) obradila je Komisija prostornog uređenja i zaštite okoliša – Alpe Jadran [28]. Izbor pojmova i njihova tumačenja izvršeni su na temelju zakona država, pokrajina, županija, regija i autonomnih provincija, te stručnih tekstova koji su u upotrebi.

Prema strukturi i hijerarhiji planova, analizom grupacija, utvrđeno je 113 vrsta nazivlja planova Prostornog uređenja. Najmanje sadrži prva grupacija od 17 vrsta nazivlja planova prostornog uređenja, a najviše grupacija provedbenih planova sa 30 vrsta nazivlja. To ukazuje da su nazivlja planova proizvod raznovrsnih pojmova riječi koje su promjenjive. Njih kreira politika nadležne vlasti. U takvom okruženju struka prostornog planiranja je u podređenom položaju, a rezultati takvog stanja su loša i dobra prostorna rješenja. Loša su onda kad se planski legaliziraju neambijentalne i predimenzionirane građevine, a dobra kad struka planski riješi pravilno i funkcionalno uvjete življenja korisnika prostora (tablica 5)

Četiri države Europske unije imaju 2,8 puta više nazivlja planova od države Hrvatske. To ukazuje da smo racionalniji u izboru nazivlja planova, a najnovije i odlučniji u provedbi važećih prostornih planova.

Tablica 5. Brojčani pokazatelji nazivlja planova

| DRŽAVE                                       | GRUPACIJA | GLOSAR PROSTORNOG PLANIRANJA                                                     | BROJ NAZIVLJA PLANOVA |
|----------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| NIJEMČKA<br>ITALIJA<br>MAĐARSKA<br>SLOVENIJA | A         | Planovi na razini republika, pokrajina, županija, regija i autonomnih provincija | 17                    |
|                                              | B         | Planovi na regionalnoj razini                                                    | 22                    |
|                                              | C         | Planovi na općinskoj razini                                                      | 20                    |
|                                              | D         | Provedbeni planovi                                                               | 30                    |
|                                              | E         | Sektorski planovi                                                                | 24                    |

Izvor: Obradeni podaci iz knjige "Komisija prostornog uređenja i zaštite okoliša – Alpe Jadran" - Sustav i glosar prostornog planiranja, Zagreb 1993: 85-127

Oznake A-E: Hijerarhija planova

## 6. ZAKLJUČCI

Prema zakonskom propisu i literaturi Hrvatske, razlikuje se struktura planova u dvije grupacije. Prva grupacija je politika državne vlasti u dokumentu Strategije i Programa, a druga grupacija u hijerarhiji šest vrsta prostornih planova. U literaturi Hrvatske isto je postavljena struktura u dvije grupacije planova. Jednu grupaciju čine četiri vrste prostornih planova, od čega jedan ima dvije podvrste planova. Druga grupacija su tri vrste urbanističkih planova. Razlike su u načinu grupiranja, rasporedu (dominaciji) i broju razina prostornih planova.

Hijerarhija planova urbanističkog planiranja sadrži tri stupnja. To su planovi teritorijalnog uređenja ili upravljanja, generalni ili regulacijski urbanistički planovi i detaljni ili provedbeni urbanistički planovi.

Na razini Europske unije utvrđena je struktura u kategorizaciji četiri instrumenta prostornog planiranja. To su nacionalna politika i perspektive, strategijski plan, generalni plan i provedbeni plan.

Nazivlja planova su proizvod raznovrsnih pojmova riječi koje su promjenjive. Njih kreira politika nadležne vlasti. U takvom okruženju struka prostornog planiranja je u podređenom položaju, a rezultati takvog stanja su loša i dobra prostorna rješenja. Loša su onda kad se planski legaliziraju neambijentalne i predimenzionirane građevine, a dobra kad struka planski riješi pravilno i funkcionalno uvjete življenja korisnika prostora.

Četiri države Europske unije imaju 2,8 puta više nazivlja planova od države Hrvatske.

## LITERATURA

- [1] Savjet prostornog uređenja RH, Procjena stanja u prostoru i preporuke za unapređenje uređenja prostora RH, Zagreb, lipanj 2006.
- [2] Marinović-Uzelac, A. *Prostorno planiranje*, Dom Svijet, Zagreb, 2001: 12
- [3] Krstić, B. Pajović, D. *Zakonodavstvo urbanizma arhitekture baštine čovjekove sredine prostornog uređenja*, Naučna knjiga, 1987, 1-569.
- [4] Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04) Redakcijski pročišćeni tekst.
- [5] Marinović-Uzelac, A. *Teorija namjene površina u urbanizmu*, Tehnička knjiga- Zagreb, 1989:50.
- [6] Marinović – Uzelac, A. *Naselja, Gradovi, Prostori*, Tehnička knjiga- Zagreb, 1986:51-52.
- [7] Poropat, A. Ružić, P. *Framework Possibilities for the Area Development of Saladinka – Sv. Martin Tourist Zone (case study)*, Časopis za teoriju i praksu hoteljerstva – Hotellink 2, Beograd, 479-488.
- [8] Poropat, A. *Prilog pojmovnom i metodološkom pristupu mjerama kućišta – Rezultati istraživanja*, Energija i Okoliš 2000 Energy and the Environment 2000, vol 1, Opatija, 2000: 291-307.
- [9] Vrljić, D. Čićak, S. Miholčić, M. *Graditeljstvo u praksi – zbirka pravnih propisa iz područja graditeljstva*, Vizura, Zagreb, 2005: XX.
- [10] Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04 Redakcijski pročišćeni tekst.
- [11] Nadin, V. *Spatial planning and sustainable development*, Policy seminar, Asturia, 2003:  
<http://www.sustainableregions.net/documentbank/Vincent%20Nadin%20discussion%20draft%20Spatial%20Planning,%20Asturias.doc>,
- [12] Janin Rivolin, U. *European Spatial Planning and its Current Challenges*, third Joint Congress of the Association of Collegiate Schools of Planning – Association of European Schools of Planning, Leuven, Belgium, 8-12 July 2003.
- [13] The EU compendium of spatial planning systems and policies, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg, 1997: 51.
- [14] Enemark, S. *Spatial Planning System in Denmark*, The Danish Association of Chartered Surveyors, 2002:  
[www.ddl.org/thedanishway/spatial\\_02.pdf](http://www.ddl.org/thedanishway/spatial_02.pdf).
- [15] Janin Rivolin, U. *The Future of the ESPD in the Framework of Territorial Cohesion*, 2005.
- [16] Janin Rivolin, U. *European Spatial Planning and its Current Challenges*, third Joint Congress of the Association of Collegiate Schools of Planning – Association of European Schools of Planning, Leuven, Belgium, 8-12 July 2003.
- [17] Krtalić, V. *Sustavi planiranja korištenja zemljišta*, Informator d.o.o. Zagreb, 2004: 97.
- [18] Colombo, G. Pagano, F. Rossetti, M.: *MANUALE DI URBANISTICA, Strumenti urbanistici-Tecnica Legislazione – Procedura Giurisprudenza*, Dodicesima edizione, Milano, 1996.
- [19] Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, Narodne novine, 21/61.
- [20] Uredba o provođenju Zakona o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, Narodne novine, 41/61.
- [21] Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju (pročišćeni tekst), Narodne novine, 39/66
- [22] Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, Narodne novine, 14/73.
- [23] Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora, Narodne novine, 54/80.
- [24] Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, 30/94.

- [25] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o prostornom uređenju, Narodne novine, 68/98.  
[26] Pravilnik o sadržaju i načinu izrade prostornih planova, Narodne novine, 1/85.  
[27] Pravilnik o načinu izrade i sadržaju prostornih planova, te o geodetskim podlogama za izradu prostornih planova, Narodne novine 3/87.  
[28] Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova, Narodne novine, 106/98.  
[29] Komisija prostornog uređenja i zaštite okoliša – Alpe Jadran, Sustav i glosar prostornog planiranja, Zagreb: 85-127.

## **THE HIERARCHY OF SPATIAL PLANNING IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND EU**

### **SUMMARY**

During the years-long period, from the 1960 of past century, the legislations which have been regulated the problems of spatial planning continual have been modified. These frequent changes of legislations mainly have not gone in the direction of the simpler defining of problems than just opposite that. The aim of this paper was to determine the structure and changes of legislations that refer to spatial planning in the Republic of Croatia, and to compare them with the structure of legislation of spatial planning in the European Union. Upon the comparative methods the main differences in the regulations have been determine which have defined the spatial planning in the Croatia and European Union. By comparison of legislation it's noticed that in the Republic of Croatia are multiplying the terminologies of plans which are regulating spatial planning, whereby are causing confusion in the practical use, in other words, they become in and of themselves purposes. The result of the paper is defining the range of particular plans according to the existing structure of spatial planning in European Union. As the conclusion it can be point out that those legislations that regulate this problem area must be group in three levels.