

**INES MERĆEP, dipl. ing. arh., načelnica Sektora za prostorno uređenje
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja**

PROSTORNO PLANIRANJE I USKLAĐENOST PROSTORNIH PLANova ZA TURISTIČKA PODRUČJA

UVODNO

Govoreći o prostornim planovima i njihovoj međusobnoj usklađenosti mislimo na danas važeću generaciju prostornih planova, a s obzirom na temu planiranja turističkih područja i zastupljenost ove gospodarske grane, razmatrat će se prostorni planovi koji obuhvaćaju obalno područje mora.

Planiranje turističkih područja u posljednjih 15 godina uređuju sljedeći propisi:

- Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine“, br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04 – dalje: ZPU)
- Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora („Narodne novine“, broj 128/04 – dalje: Uredba)
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, br. 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11 – dalje: ZPUG)
- Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine“, br. 153/13 i 65/17 – dalje: Zakon).

PLANIRANJE ZAŠTIĆENOG OBALNOG PODRUČJA MORA

Zaštićeno obalno područje mora (ZOP) proglašeno je područjem od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku Izmjenom i dopunom ZPU-a (NN 100/04). Pod ZOP-om se prema tom zakonu smatralo područje koje obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 100 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte. Zbog usklađenja s propisima EU, donošenjem Zakona (NN 153/13) promijenjena je definicija ZOP-a na način da obuhvaća područje obalnih jedinica lokalne samouprave. Pritom je određen prostor ograničenja koji obuhvaća pojas kopna u širini od 100 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte za koji su propisani uvjeti planiranja i korištenja, a sve radi zaštite prostora i održivog, svrhotvornog i gospodarski učinkovitog razvoja.

Temeljni cilj proglašenja ZOP-a bila je zaštita prostora od tzv. betonizacije i apartmanizacije. Naime, na terenu je ustanovljena intenzivna, dobrim dijelom nezakonita izgradnja pa se zaštita prostora nastojala osigurati dvojako – uklanjanjem nezakonitih građevina i planskim mjerama zaštite prostora.

Analiza naslijedenih prostornih planova pokazala je da su planirana građevinska područja višestruko premašila potrebe naselja i gospodarskih zona. Stoga su Uredbom, u skladu s načelima prostornog planiranja, propisane smjernice na kojima se treba temeljiti planiranje i uređenje ZOP-a, a koje su uz manje varijacije sadržane u ZPUG-u i Zakonu i to:

- očuvanje prirodne, kulturne, povijesne i tradicijske vrijednosti obalnog i zaobalnog krajolika te sanacija takvih ugroženih područja,
- osiguranje primjene mjera zaštite okoliša na kopnu i na moru te osobito resursa pitke vode,
- slobodan pristup obali, prolaz uz obalu te javni interes u korištenju pomorskog dobra,
- očuvanje nenaseljenih otoka i otočića za namjene koje ne zahtijevaju utvrđivanje građevinskog područja (poljoprivreda, rekreacija i sl.),
- ograničenje dužobalnog širenja i međusobnog povezivanja građevinskih područja itd.

Istovremeno je zabranjeno planirati određene djelatnosti koje su u neskladu sa smjernicama (npr. istraživanje i eksploatacija mineralnih sirovina, gradnja vjetroelektrana, obrada otpada, uzgoj plave ribe i dr.). U odnosu na građevinska područja određeno je (i u prostornim planovima provedeno) smanjenje za 30% površine ako je to građevinsko područje izgrađeno manje od 50% površine. Širenje građevinskog područja moguće je ako je njegov izgrađeni dio veći od 80% i to za najviše 20% od njegovog izgrađenog dijela.

PLANIRANJE UGOSTITELJSKO-TURISTIČKE NAMJENE U ZOP-U

Planiranje ugostiteljsko-turističke namjene kao jedne od zahtjevnijih kategorija namjene prostora na ovom području, posebna je tema Uredbe i zakona koji su uslijedili.

Uredba prepoznaje dvije temeljne kategorije:

- površine ugostiteljsko-turističke namjene unutar naselja i
- izdvojena građevinska područja (izvan naselja) ugostiteljsko-turističke namjene.

Površine ugostiteljsko-turističke namjene unutar naselja

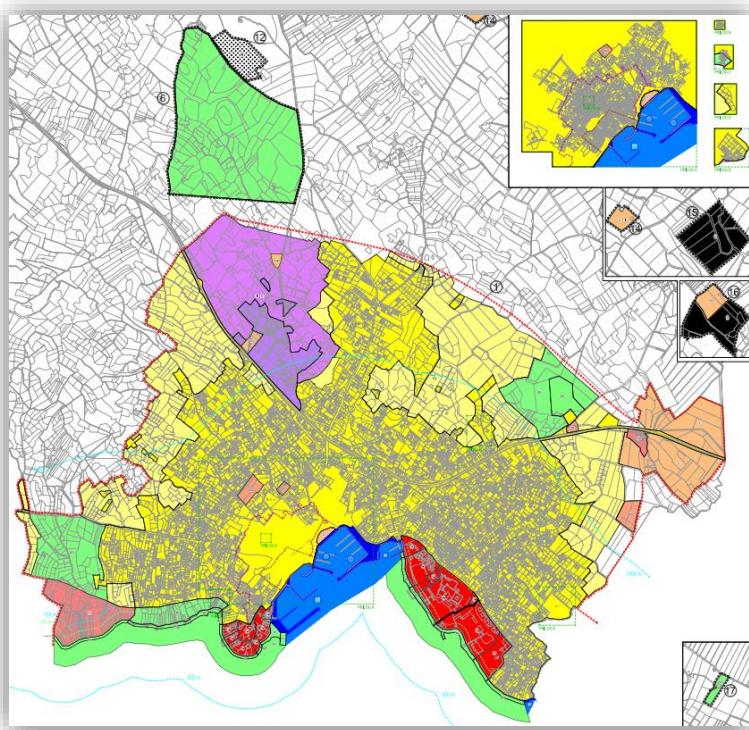
Jedan od ciljeva prostornog uređenja je stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog nasljeđa, a posebice uređenja ugostiteljsko-turističkih područja na obalnom i kopnenom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja.

Upravo zbog prepoznavanja specifičnosti prostora te njegovanja i razvijanja regionalnih prostornih osobitosti, važećim propisima je određena samo zastupljenost ugostiteljsko-turističke namjene unutar naselja i to do 20% površine građevinsko područja tog naselja. Svi ostali uobičajeni parametri, od veličine građevne čestice,

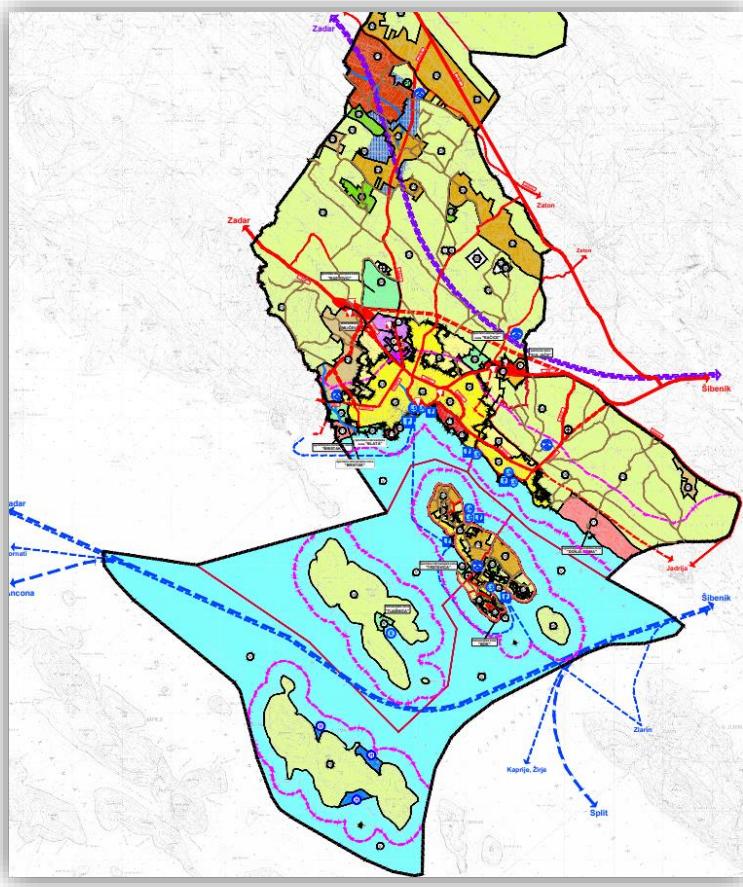
smještaja građevine, koeficijenata izgrađenosti i iskoristivosti, maksimalne visine i kapaciteta, uvjeta oblikovanja i dr. prepušteni su prostornim planovima. Samo na taj način može se postići prepoznatljivo planiranje i oblikovanje građevina i ukupne slike grada.

To je vidljivo i na primjeru grada Vodica koji je uvjete provedbe za gradnju/rekonstrukciju niza hotela u središnjoj zoni naselja Vodice odredio Prostornim planom uređenja Grada Vodica (PPUG) vodeći računa o prostornoj održivosti i vrsnoći ove atraktivne gradnje, oblikovanju slike grada – osobito s mora, racionalnom razmještaju djelatnosti uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora, a poštujući odredbu Prostornog plana Šibensko-kninske županije (PPŽ) o udaljenosti građevine od obalne crte. Rezultat studiranja prostornih odnosa su propisani parametri za gradnju i uređenje koji su veći od onih određenih za zone ugostiteljsko-turističke namjene izvan naselja, ali su primjereni konkretnoj situaciji.

PPUG VODICE - GRAĐEVINSKO PODRUČJE NASELJA VODICE



PPUG VODICE - NAMJENA



Izdvojena građevinska područja (izvan naselja) ugostiteljsko-turističke namjene

U pogledu izdvojenih građevinskih područja (izvan naselja) ugostiteljsko-turističke namjene, zovimo ih turističke zone, novina je njihovo određenje zonama gospodarske namjene ugostiteljsko-turističke u kojima se omogućava gradnja smještajnih građevina i široke lepeze pratećih sadržaja, ali se isključuje stanovanje i povremeno stanovanje. To je značilo zaokret u odnosu na dotada planirana turistička naselja (npr. Červar-Porat, Mareda, Gajac i sl.) koja su sjajni primjeri urbanističkih i arhitektonskih rješenja, ali su vikend naselja, pretežito dio godine prazna. U prostornim planovima ove generacije ta su naselja proglašena statističkim naseljima.

Nasuprot tome, ideja turističkog naselja kao gospodarske zone bila je „jedna prostorna cjelina, jedinstveni urbanistički koncept, jedna uprava“.

Uredbom su propisani uvjeti planiranja turističkih zona, naravno vodeći računa o integralnom pristupu prostoru:

- turističke zone planiraju se na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti,
- smještajne građevine, prateći sadržaji i infrastrukturne građevine trebaju činiti skladnu strukturu primjerenu obilježjima prirodnog i stvorenog okruženja,

- smještajne građevine planiraju se najmanje 100 m udaljene od obalne crte,
- vrsta i kapacitet pratećih sadržaja i javnih površina određuju se razmjerno svakoj fazi građenja smještajnih građevina,
- izgrađenost građevne čestice može biti do 30% površine, a koeficijent iskoristivosti do 0,8,
- najmanje 40% građevne čestice uređuje se kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo,
- moguće je planirati i privezište u funkciji zone,
- obavezno osigurati pristup na javno-prometnu površinu, potreban broj parkirališnih mjesta, odvodnju otpadnih voda zatvorenim kanalizacijskim sustavom s pročišćavanjem itd.

Primjena navedenih propisa u planiranju započela je usklađenjem prostornih planova županija (PPŽ) kojima su određene turističke zone s četiri osnovna atributa; položajem, veličinom, vrstom i kapacitetom. Prostornim planovima županija određeni su i dodatni uvjeti za daljnje planiranje tih zona ovisno o posebnostima područja na kojima su planirane.

Posebno se napominje da ukupna površina turističkih zona planirana PPŽ-om predstavlja vršni turistički kapacitet županije i da se može mijenjati položaj i vrsta zone, može se smjestiti u drugu jedinicu lokalne samouprave, može se supstituirati, ali se ne smije povećati ukupna površina namijenjena turističkim zonama (osim kad se izgradi najmanje 80% planirane površine).

U skladu sa sustavom prostornog planiranja i hijerarhijom prostornih planova građevinska područja izvan naselja ugostiteljsko-turističke namjene utvrđuju se prostornim planom uređenja grada ili općine (PPUG/O), a detaljna razrada predmet je urbanističkog plana uređenja (UPU).

USKLAĐENOST PROSTORNIH PLANOVA

U opisanoj hijerarhiji prostornih planova uvjet je njihova međusobna usklađenost, odnosno usklađenost plana niže razine sa onim više razine. Ako je prostorni plan niže razine ili užeg područja neusklađen s prostornim planom više razine ili šireg područja, primjenjuje se plan više razine ili šireg područja u neusklađenom dijelu. Ako je pak prostorni plan protivan Zakonu, primjenjuje se odredba Zakona. Usklađenost ne podrazumijeva istoznačnost pa se dopušta da odredbe za provođenje planova niže razine budu restriktivnije od odredbi prostornih planova više razine i odredbi Zakona.

Neusklađenosti se naravno događaju i to zbog tehničkih razloga (stare i nove topografske karte), detaljnih planerskih razrada na terenu, vlasničkih odnosa, a ne može se isključiti i neodgovoran odnos sudionika u planiranju.

S obzirom da je pravilnik kojim se određuje sadržaj i način prikaza prostornih planova zastario (1988.) u odnosu na razvoj planerske struke, zahtjeve na terenu i tehnološki napredak, pri izradi prostornih planova uočljivi su različiti pristupi planiranju i

prikazivanju pojedinih sadržaja. To je moguće i zato što su temeljem odredbi Ustava RH, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) te Zakona o prostornom uređenju jedinice lokalne i područne samouprave samostalne su i odgovorne u obavljanju poslova iz svog djelokruga u koji spada i prostorno uređenje. Različite pristupe tumačimo kao rezultat posebnosti prostora, promišljanja procedure i preveniranja problema.

Primjeri planiranja turističkih zona

Kao primjere planiranja turističkih zona pokazat ćemo Prostorni plan Primorsko-goranske županije (PPPGŽ iz 2013.) i Prostorni plan Splitsko-dalmatinske županije (PPSDŽ – zadnja izmjena 2013.)

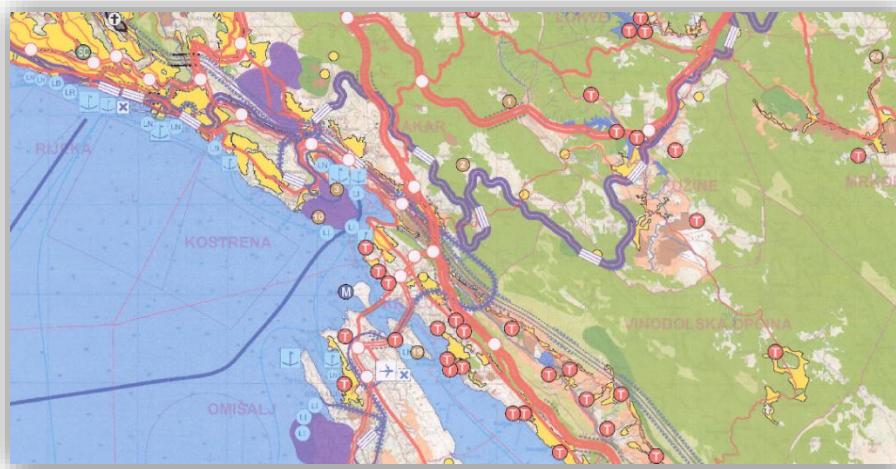
Oba plana u svom tekstušnom dijelu sadrže potrebne atribucije turističkih zona (veličinu, vrstu i kapacitet), ali se razlikuju u načinu prikaza položaja tih zona u kartografskim prikazima plana.

PPPGŽ određuje položaj zone simbolom, dakle načelno, uz odredbu da je zonu moguće smjestiti unutar prostora određenog radijusom od 1000 m od simbola. Na taj način omogućava gradu/općini da PPUG/O-om slobodnije locira zonu i utvrdi građevinsko područje u propisanom rasponu. Na ovaj način smanjuje se mogućnost neusklađenosti ta dva plana.

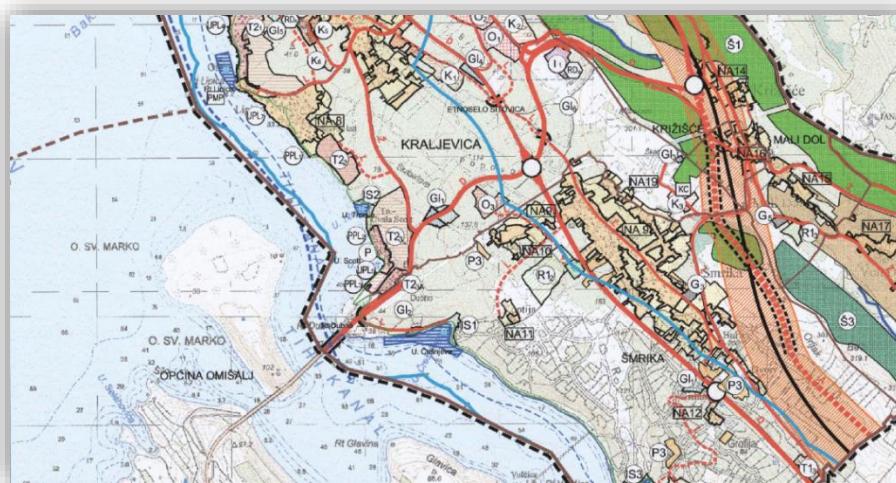
PPSDŽ u kartografskom prikazu vrlo detaljno određuje poligon buduće turističke zone i tako gotovo anticipira građevinsko područje koje PPUG/O tek treba utvrditi. Naravno, prigodom izrade PPUG/O-a, vodeći računa o konfiguraciji terena, mogućnosti pristupa, biljnom pokrovu, parcelaciji itd. može doći do odstupanja građevinskog područja od poligona u PPŽ-u. Imajući to na umu odredbom PSDŽ-a omogućeno je odstupanje do 10% propisane maksimalne površine određene turističke zone, pa se tek veće odstupanje može smatrati neusklađenošću.

Sličan je odnos planova iste razine, ali šireg i užeg područja (PPUG/O i UPU), što je vidljivo na primjerima iz dviju navedenih županija.

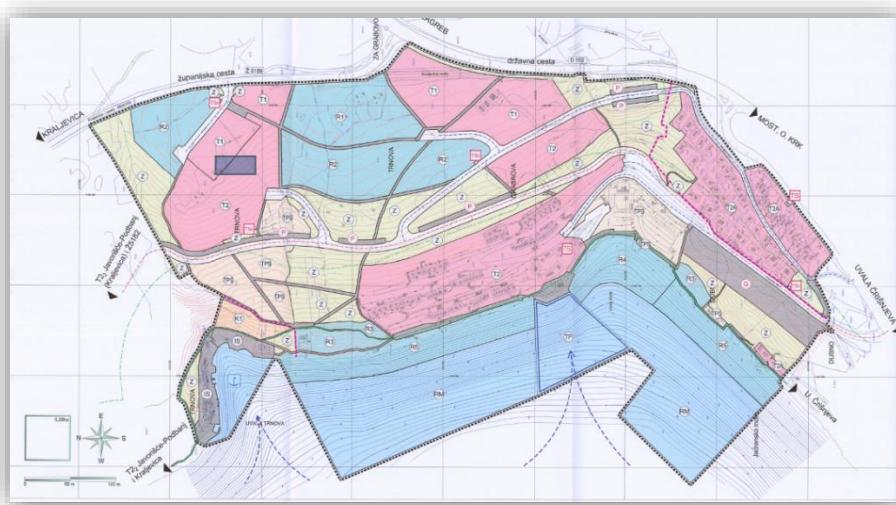
PROSTORNI PLAN PRIMORSKO-GORANSKE ŽUPANIJE



PROSTORNI PLAN UREĐENJA OPĆINE KRALJEVICA

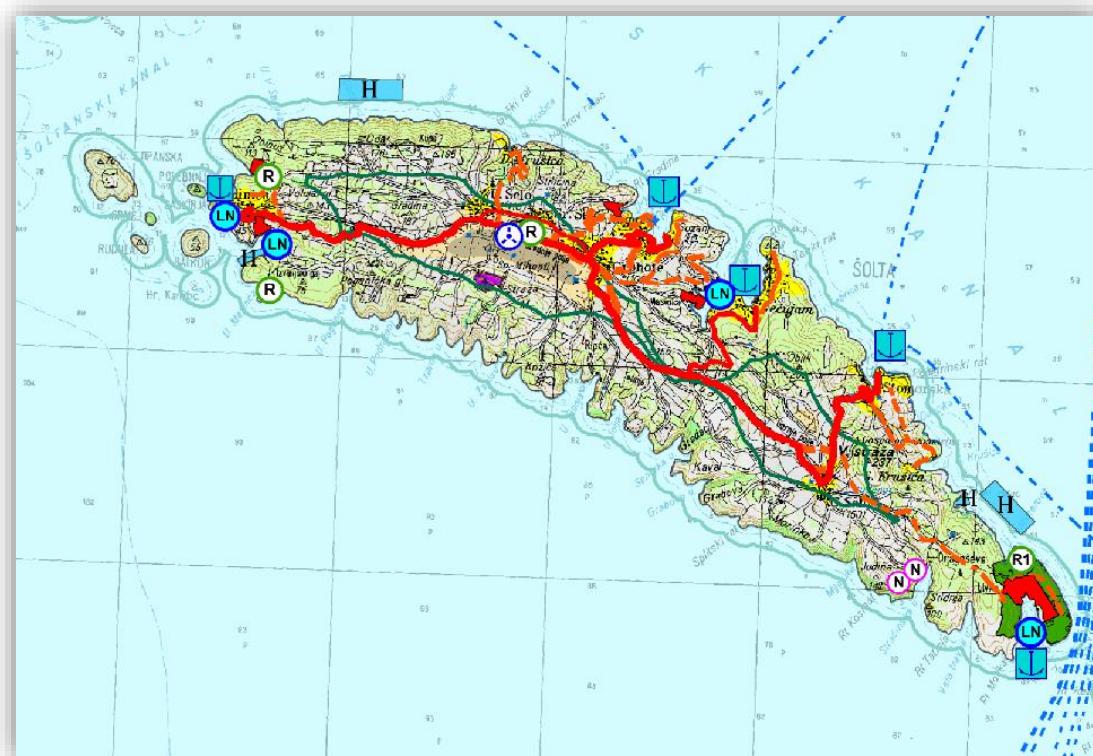


URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA - UVALA SCOTT

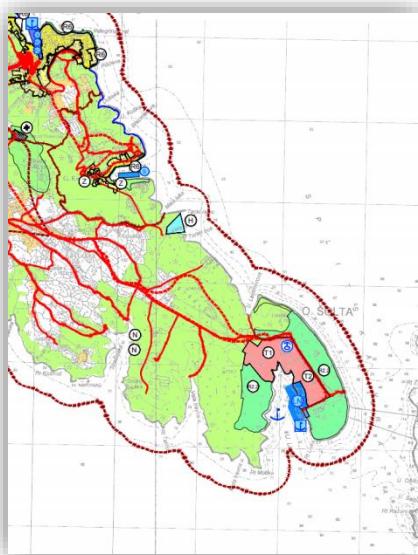


Ines Merćep – Prostorno planiranje i usklađenost prostornih planova za turistička područja

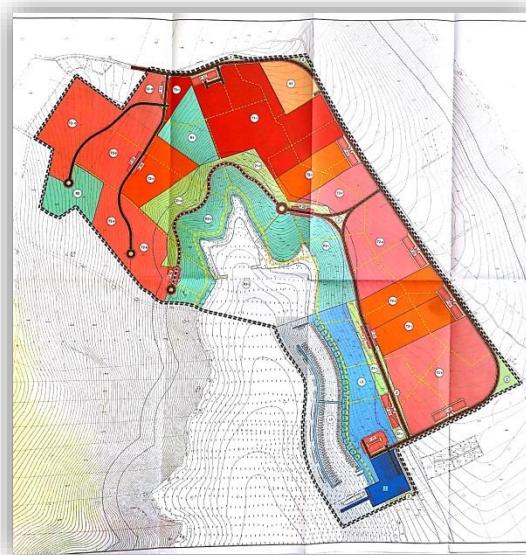
PROSTORNI PLAN SPLITSKO-DALMATINSKE ŽUPANIJE



PROSTORNI PLAN UREĐENJA
OPĆINE ŠOLTA



URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA
TURISTIČKE ZONE LIVKA



Ines Merćep – Prostorno planiranje i usklađenost prostornih planova za turistička područja

NOVI SUSTAV PROSTORNOG PLANIRANJA

Donošenjem Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13- dalje: Zakon) određen je novi sustav prostornog planiranja kojeg čine Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 106/17) i prostorni planovi državne, područne i lokalne razine.

Uspostava novog sustava prostornog planiranja započela je donošenjem Odluke o izradi Državnog plana prostornog razvoja (DPPR) koju je Vlada RH donijela u travnju ove godine. Bitna razlika u odnosu na postojeći sustav je u tome što će u novom sustavu prostorni planovi svih razina biti provedbeni. Tako će se svi zahvati državnog značaja provoditi izravno iz DPPR-a i UPU-a državne razine, zahvati županijskog značaja izravno iz PPŽ-a i UPU-a županijskog značaja, a zahvati lokalnog značaja primjenom PPUG/O-a i UPU-a. Novina je da se izdvojena građevinska područja izvan naselja mogu odrediti DPPR-om ili PPŽ-om te se za njih donosi UPU odgovarajuće razine. To znači da će ubuduće turističke zone biti određene DPPR-om i PPŽ-ovima. Pritom je Zakonom određeno da se na zemljisu poljoprivredne namjene, zemljisu namijenjenom šumi te izdvojenom građevinskom području izvan naselja određenom DPPR-om ne može planovima niže razine (PPŽ, PPUG/O) planirati građevinsko područje niti određivati namjena. Analogni je odnos između PPŽ-a i PPUG/O-a.

Gledano sa stanovišta usklađenosti prostornih planova (koja je i dalje propisana Zakonom) čini se da je na ovaj način mogućnost pojave neusklađenosti prostornih planova svedena na puno manju mjeru. No, o tome ćemo raspravljati kad budemo imali potrebna saznanja iz prakse.

PRAKTIČNE NAPOMENE

Budući da je ovo tematski skup, Forum poslovanja nekretninama, što je vrlo zahtjevan, odgovoran i osjetljiv posao, potrebno je naglasiti neke činjenice o kojima treba voditi računa kao što su:

1. Za meritornu informaciju o namjeni zemljista koje je predmet poslovanja ne provjerava se grafika PPŽ-a jer taj plan ne određuje građevinska područja, već treba provjeriti u grafičkom dijelu PPUG/O-a. Preporuka je da se za predmetno zemljiste zatraži lokacijska informacija.
2. Lokacijska informacija sadrži informaciju o svim važećim planovima, namjeni predmetnog zemljista u svim tim planovima, propisane režime korištenja prostora i uvjete provedbe, obvezu izrade UPU-a itd. Posebno je važno usporediti uvjete provedbe iz svih važećih planova jer će se primijeniti oni najrestriktivniji.
3. Propisanu obvezu izrade UPU-a ili eventualno potrebne izmjene i dopune nekog plana ne smije se olako shvatiti jer su procedure dugotrajne, pa izrada i donošenje UPU-a traje prosječno dvije godine. još je složenija situacija sa eventualno potrebnom izmjenom PPŽ-a jer prema posebnom propisu svaka

njegova izmjena uključuje provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš što produljuje i poskupljuje potrebne izmjene.

4. Osobito je važno provjeriti odnosi li se odredba članka 43. stavka 6. Zakona na zemljишte na kojem se kani realizirati turistička zona.

Predmetnom odredbom određeno je: „*Izdvojeno građevinsko područje izvan naselja za koje u roku od pet godina od dana njegova određivanja nije donesen urbanistički plan uređenja ili do kojega nije izgrađena osnovna infrastruktura, prestaje biti građevinsko područje.*“.

Sukladno odredbi članka 200. Zakona ovo se odnosi i na građevinska područja izvan naselja određena do stupanja na snagu Zakona, a rok od pet godina istječe 31. 12. 2018. godine. To znači da sve turističke zone u važećim prostornim planovima za koje nije donesen UPU ili do kojih nije izgrađena osnovna infrastruktura (građevina za odvodnju otpadnih voda i prometna površina preko koje se osigurava pristup do građevne čestice) 1. siječnja 2019. po sili Zakona prestaju biti građevinsko područje.

Moglo bi se nabrojiti još puno potencijalno neugodnih situacija jer je procjena isplativosti ulaganja jednadžba sa puno nepoznanica na koju utječe velik broj parametara. Zato bi u sklopu sveobuhvatne dubinske analize jedan segment trebao biti posvećen ispitivanju mogućnosti realizacije projekta prema relevantnim važećim prostornim planovima i prostornoj regulativi. Pritom nije ideja preuveličavanje značaja prostornih planova nego prepoznavanje ograničenja i prevencija problema.