

Duško DOBRILA, dipl. ing. arh.,  
načelnik Službe za prostorno uređenje,  
Javna ustanova Zavod za prostorno  
uređenje Primorsko-goranske županije,  
Rijeka  
dusko.dobрила@pgz.hr

## PROSTORNI PLAN KAO OSNOVA ZA UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM (ISKUSTVA U PLANIRANJU OBALNOG PROSTORA)

Duško DOBRILA

### Sažetak

*Prostorni planovi podzakonski su akti na kojima se temelji sva aktivnost u prostoru, pa tako i ona na specifičnom dijelu obalnog prostora u posebnom režimu uporabe – pomorskom dobru.*

*I osnovni instrument uspostave režima, koncesija, kojom se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno može isključiti iz opće uporabe i dati na posebnu uporabu ili gospodarsku uporabu, mora se temeljiti na prostornom planu. Odluka o koncesiji koja obuhvaća provedbu zahvata u prostoru može se donijeti samo ako je taj zahvat planiran prostornim planom, a ugovor o koncesiji zaključuje se tek nakon izvršnosti lokacijske dozvole izdane za taj zahvat.*

*Iz navedenog proizlazi da su prostorni planovi iznimno važni za upravljanje obalnim prostorom te da je planiranju namjena na obali i njima pripadajućih morskih površina, potrebno posvetiti posebnu pažnju. Međutim, izrada plana koji će predstavljati kvalitetnu i lako provedivu osnovu za upravljanje obalnim prostorom nije ni laka, ni jednostavna.*

*Osim toga, u pripremi koncesijskih postupaka u prvom su planu uvijek pravni aspekti regulacije javnog dobra, a prostornim aspektima (odredbama plana) često se ne posvećuje dovoljno pažnje.*

**Ključne riječi:** prostorni plan, obalni pojas, pomorsko dobro, koncesija, zahvat, građenje, namjena površina, režim korištenja

## I. SPECIFIČNOSTI I OSNOVNA NAČELA PLANIRANJA U OBALNOM POJASU

Planiranje obalnog pojasa, osobito morske površine i podmorja, samo je po sebi posebno i složeno. Postoji regulatorni okvir koji normira i usmjerava djelovanje prostornih planera u tom prostoru (prostor zaštićenoga obalnog područja – ZOP-a), ali praksa otkriva mnoge nejasnoće vezane uz planiranje specifičnih funkcija koje moraju biti na obali (litoralne funkcije), kao što su sve vrste luka, privezišta i sidrišta, industrijskih kapaciteta, turističkih građevina i kompleksa koji osim smještaja obuhvaćaju i niz drugih, pratećih sadržaja, i sl.

More kao drugačiji „medij” (voda) i kod samih planera izaziva svojevrsnu nelagodu, obzirom na niz neočekivanih poteškoća koje se javljaju kod razgraničenja i normiranja površina na moru i u podmorju.

Nije rijedak slučaj da se pri izradi planova koji obuhvaćaju i morske površine, one u potpunosti izuzimaju iz procesa planiranja i jednostavno se proglašavaju **morem**. Ne shvaća se da je more zapravo samo specifičan medij i da se (gotovo) sve vrste namjena koje se planiraju na kopnu, mogu i moraju planirati i na moru. Osim toga, nerijetko se „zaboravlja” da namjene koje se planiraju uz samu obalnu liniju nužno obuhvaćaju i pripadajući dio morske površine i podmorja. Da tome nije tako, djelatnosti koja se planiraju u okviru površine određene litoralne namjene ne bi se uopće mogle odvijati.

Dakle i na morskoj površini, kao i na kopnu, nužno je odrediti namjenu pojedinoga njezinog dijela. Pri tome treba poštovati načelo da je namjena morske površine sukladna onoj na kontaktnom kopnenom dijelu. Osobito je važno da unutar jedne funkcije kopneni i morski dio čine jedinstvenu cjelinu.

## Prostorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama

Pri definiranju namjena primjenom opisanog načela „jedinstvenosti”, odnosno formiranju „jedinstvenih funkcionalnih cjelina”, svakako treba voditi računa o specifičnim regulama i postupcima vezanim uz posebnu uporabu i gospodarsko korištenje pomorskog dobra, kako bi se unaprijed izbjegle poteškoće u provedbi plana.

Poseban je slučaj normiranje namjena koje se planiraju samo na morskoj površini, a bez kopnenog dijela. Planiranje namjene isključivo na morskoj površini (podmorju) ekvivalent je planiranju na poljoprivrednim i šumskim površinama kopnenog dijela obuhvata prostornog plana. Dakle za takve namjene ne formiraju se građevinska područja, već se gradnja i uređenje obavlja na prirodnim područjima. Sukladno tome određuju se uvjeti građenja, uređenja i uporabe kao uvjeti za građenje/uređenje „izvan građevinskih područja”.

## 2. POTEŠKOĆE U DEFINIRANJU NAMJENA NA OBALI I VODNIM POVRŠINAMA

Problemi i nesnalaženje u planiranju površina uz i na moru, i izostanak promišljanja o razgraničenju površina različitih litoralnih namjena na ranije opisanim načelima, osobito dolazi do izražaja u prostornim planovima prve generacije koji su izrađivani nakon uspostave Republike Hrvatske.

To nije neobično, uzme li se u obzir da tradicionalno vode, pa tako i more, (morska površina i podmorje) u prostornim planovima nemaju tretman jednak kopnenim površinama. Nije neuobičajeno da planerski proces u cijelosti staje na obalnoj liniji, bez obzira što je na taj način planirana litoralna namjena zasigurno krnja. Nedostaje joj pripadajući morski dio bez kojeg ne može funkcionirati.

Ovakvom odnosu prema planiranju vodnih površina, njihovom svojevrsnom „zanemarivanju”, svakako je

pridonijela i regulativa kojom je definiran način izrade prostornog plana. Njome je do tančina razrađen način razgraničenja i instrumentarij planiranja kopnenih površina, dok se površine voda jednostavno planiraju kao vodne površine. Kuriozitet je da se detaljnija „namjena” vodnih površina određuje samo za slatke vode i to u naravi samo kao vrsta vodene površine (vodotok, jezero, akumulacija, retencija), a ne namjena. Od svih mogućih („stvarnih”) namjena, prepoznata je samo gospodarska i to samo kao „ribnjak”. Stoga ne treba čuditi da je proces prepoznavanja vodnih površina, kao „ravnopravnih” površina koje se planiraju po jednakim načelima kao i kopnene, dugotrajan.

Dodatne poteškoće izaziva i neusklađenost propisa, između pojedinih resora i unutar samog resora. Dinamiku izmjene propisa, kao poseban ograničavajući čimbenik, nije ni potrebno posebno naglašavati.

Problem u planiranju namjena na vodnim površinama javlja se već na samom početku – u definiciji i razumijevanja osnovnih pojmova. Pojmovi kao „luka”, „lučica”, „privezište”, „sidrište”, „plaža”, „kupalište”, „lučko područje”, „izvanlučko područje” i niz drugih vezanih uz ovaj prostor, sasvim se različito poimaju, ali i definiraju propisima koji reguliraju prostorno uređenje, pomorstvo, turizam, komunalnu djelatnost i ostale djelatnosti na moru. Primjerice, mogućnost planiranja privezišta, sidrišta i luka nautičkog turizma u zaštićenom obalnom pojasu regulirana je propisima iz područja prostornog uređenja. Istodobno, navedene namjene pojmovno su određene propisima iz pomorstva i turizma. Bilo bi logično da pojedini pojam uvijek ima isto značenje, bez obzira u kojem se propisu koristi.

No, nažalost, nije tako.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji<sup>1</sup> privezište ne definira kao luku, već prateću funkciju zone ugostitelj-

<sup>1</sup> Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12.)

sko turističke namjene. Sidrište pak uopće ne definira kao plansku kategoriju, s obzirom na to da se u plan mogu „preuzeti” samo već publicirana sidrišta, a ne i planirati nova.

Istodobno, Pravilnik o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma<sup>2</sup> sidrište normira kao luku nautičkog turizma, što je u izravnoj suprotnosti s odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji prema kojem sidrište uopće nije luka. Osim toga, prema tom propisu, lučko područje ove „luke” čini isključivo morski prostor (nema kopnenog dijela). To je pak u izravnoj suprotnosti s osnovnom definicijom pojma luke iz Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>3</sup> koji pod pojmom luke podrazumijeva morski i s morem povezani kopneni dio.

Na ovom malom isječku iz elementarnih propisa može se razabrati kakve sve probleme izaziva njihova neusklađenost u planiranju namjena na moru. Ako još tome dodamo i dinamiku njihove izmjene, koja u pravilu nosi i nove nesukladnosti, jasno je da već sam pokušaj „svođenja na zajednički nazivnik” može predstavljati nepremostivu prepreku u izradi prostornog plana. Naravno, ako se plan želi izraditi stručno i s vizijom ostvarenja njegovoga finalnog cilja – građenja i uređenja, te upravljanja obalnim prostorom.

### 3. POMORSKO DOBRO U PROSTORNOM PLANU

Prostorni plan sveobuhvatni je dokument kojim se na cijelom području njegova obuhvata ...u svrhu ostvarenja ciljeva prostornog uređenja, uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za

<sup>2</sup> Pravilnik o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma (NN 72/08.)

<sup>3</sup> Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 140/06., pročišćeni tekst)

uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina...<sup>4</sup> Njime se propisuju uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana, odnosno smjernice za izradu prostornih planova užih područja kada je predviđena njegova posredna provedba.

Sukladno tome, prostorni plan je, bez sumnje, polazna osnova za upravljanje prostorom čije uređenje regulira, uključujući i prostor/površinu pomorskog dobra kada se ona nalazi u obuhvatu plana.

U pripremi i provedbi postupaka izrade i donošenja prostornih planova kojima se normira prostor priobalja i otoka, često se, čak i u stručnoj javnosti, govori o planiranju pomorskog dobra, odnosno planiranju na pomorskom dobru. Potrebno je, međutim, upozoriti da ciljano planiranje samo unutar tog prostora ne postoji kao zasebna kategorija. Iz jednostavnog razloga što je pomorsko dobro samo područje režima korištenja uspostavljeno na površinama različitih namjena koje su određene (razgraničene) prostornim planom donesenim za puno širu funkcionalnu ili administrativnu cjelinu. Sukladno tome, ni regulativa prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj ne prepoznaje prostor pomorskog dobra kao zasebno područje planiranja.

Na prvi pogled to može izgledati neobično, ali je logično.

U postupku izrade plana, podatak o pomorskom dobru samo je još jedan od podataka o stanju u prostoru, koji u ovom slučaju govori o posebnom statusu dijela područja na kojem će se provesti postupak planiranja. Ta je površina od posebnog značenja za Republiku Hrvatsku (opće dobro) i na njoj vrijede posebna pravila korištenja i upravljanja koja nisu predmet normiranja

<sup>4</sup> Definicija iz stavka 1., članka 53. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13.)

putem prostornog plana. Način određivanja granica pomorskog dobra, način i kondicije njegova korištenja, predmet su ostalih propisa, koji gledano iz ugla prostornog planera, spadaju u skupinu „posebnih propisa”.

Pomorsko dobro nije rezultat planiranja pa površina pomorskog dobra nije ucrtana niti u jednom od propisanih grafičkih priloga prostorno-planskog dokumenta, niti je normirana u tekstualnim dijelovima elaborata. Ne evidentira se čak ni kao stanje u prostoru.

Može se postaviti pitanje, da li je prostorni plan uopće važan za gospodarenje pomorskim dobrom kada se ono ni ne razmatra posebno u postupku njegove izrade, niti se njime određuje, a postupci vezani za gospodarenje nisu u domeni prostornog uređenja? Jest! I to vrlo značajan, iako mu se nerijetko takvo značenje ne pridaje.

Iako se prostornim planom ne određuju granice, odnosno površina pomorskog dobra, prostorni plan od vitalnog je značenja za gospodarenje tim prostorom. Naime, osnovne sastavnice iz definicije pomorskog dobra (morska obala, luke, plaže...) površine su, odnosno namjene, koje se određuju isključivo dokumentima prostornog uređenja.

Drugim riječima, iako se pomorsko dobro ne određuje prostornim planom, prostorni plan je (ili bi trebao biti) *osnova za korištenje pomorskog dobra* (onog u općoj, posebnoj i gospodarskoj uporabi), jer se njime određuju namjene i način uporabe obale i morske površine, kojih je pomorsko dobro sastavni dio.

#### 4. FORMALNA DEFINICIJA ULOGE PLANA U POSTUPCIMA UPRAVLJANJA POMORSKIM DOBROM

Regulativom prostornog uređenja dani su kriteriji i uvjeti planiranja u obalnom pojasu. Pomorsko dobro u tom se kontekstu posebno ne spominje.

Međutim, uloga prostornog plana, kao elementa upravljanja prostorom pomorskog dobra, jasno je definirana. Zakon o prostornom uređenju<sup>5</sup> i formalno je odredio ulogu prostornog plana u postupcima vezanim uz upravljanje pomorskim dobrom, uvjetujući donošenje Odluke o koncesiji (koja obuhvaća i provedbu zahvata u prostoru), prethodnim planiranjem tog zahvata u prostornom planu. Dakle, ako zahvat nije planiran, ne može se donijeti ni Odluka o koncesiji, odnosno pokrenuti koncesijski postupak. Ako zahvat jest planiran prostornim planom, za njegovu je realizaciju potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu. Tek po izvršnosti lokacijske dozvole može se sklopiti ugovor o koncesiji. Postupci koji bi bili provedeni na drugačiji način ne bi bili pravovaljani.

#### 5. „ČITANJE” PLANA U PROVEDBI POSTUPAKA

Prethodno navedene odredbe Zakona u naravi promoviraju prostorni plan u osnovu za upravljanje prostorom pomorskog dobra. Međutim, iskustva svjedoče da se on „u praksi” tako ne doživljava. Kada je riječ o upravljanju pomorskim dobrom, u prvom su planu uvijek pravni aspekti regulacije javnog dobra. Prostornim aspektima, sadržanim u rješenjima i normama prostornog plana, u pripremi postupaka često se ne posvećuje dovoljna pažnja. Uloga prostornog plana na neki se način zanemaruje.

<sup>5</sup> Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13.)

Slika 1. Linija utvrđenoga pomorskog dobra



Izvor: Dobrila, D.: *Prostorno planiranje na pomorskom dobru, posebno u funkciji turizma*, Stručno savjetovanje o pomorskom dobru i morskim lukama, Rijeka 2014.

Slika 2. Odnos planiranih litoralnih namjena i površine pomorskog dobra



Izvor: Dobrila, D.: *Prostorno planiranje na pomorskom dobru, posebno u funkciji turizma*, Stručno savjetovanje o pomorskom dobru i morskim lukama, Rijeka 2014.

Sva saznanja o prostornom planu svode se na formalno dokazivanje da je zahvat planiran, odnosno (načelno) prepoznavanje planirane namjene prostora. Sve ostale planske odredbe vezane uz uvjete građenja i način uporabe prostora, propisane mjere zaštite i slično, u pripremi postupaka upravljanja pomorskim dobrom ostaju nepoznanica. To može rezultirati saznanjem da zahvat nije moguće ostvariti (ili barem ne na željeni način), u završnoj fazi postupka. Jedini način kojim se sa sigurnošću može utvrditi da li je zahvat planiran, ali i kako je planiran (koja su njegova obilježja i uvjeti njegova ostvarenja), je detaljan uvid u cjeloviti elaborat prostornog plana već u početnoj fazi pripreme koncesijskog postupka. Samo se na taj način mogu izbjeći poteškoće koje mogu proizaći iz nepoznavanja odredbi plana.

Osim uz (ne)poznavanje planiranog zahvata, nedoumice u primjeni prostornog plana vezane su i uz razumijevanje pojma „zahvat”. On se često izjednačava s pojmom građenje. Posljedično, to znači da se „koncesijski postupak koji sadrži zahvat” provodi samo kada se planira izgradnja, odnosno rekonstrukcija građevina. Ako to nije slučaj, uvriježeno je mišljenje da se ne radi o koncesiji koja sadrži zahvat, odnosno da se na dijelu pomorskog dobra koje se daje u koncesiju ne provode aktivnosti koje bi iziskivale ishodenje bilo kakvih akata za građenje. Međutim, treba imati na umu da zahvat nije sinonim za građenje.

Također, često se s uma zna smetnuti i činjenica da je prostorni plan propis. Sukladno tome, obvezan je u primjeni i nije podložan interpretaciji.

Često se događa da tek u provedbi plana nositelj njegove izrade ili potencijalni korisnik prostora spozna „pogrešku” u načinu planiranja određenog prostora koja onemogućava provedbu zahvata na željeni način. Tada se pribjegava različitim „tumačenjima” kojima se pokušava izmijeniti plansko rješenje, uz obrazloženje

da se radi o grešci, da će plansko rješenje onemogućiti odvijanje neke djelatnosti, što će pak imati negativan utjecaj na gospodarstvo, prihode od koncesija, i sl. Međutim, čak i ako su planska rješenja doista loša i ograničavajuća, za njihovu je izmjenu prekasno. Usvojen prostorni plan može se mijenjati samo po zakonom određenom postupku po kojem je i donesen. „Tumačenja”, „mišljenja”, „suglasnosti” i slični dokumenti dobiveni od izrađivača plana ili nositelja izrade (općina/grad/županija) plana, nisu pravno utemeljeni i ne bi se smjeli uzimati obzir.

Navedene situacije mogu se izbjeći jedino na način da svi zainteresirani sudionici u izradi plana, od nositelja izrade do postojećih i potencijalnih korisnika prostora, budu aktivno uključeni u sve faze izrade i donošenja plana, kako bi bili sigurni da je zahvat definiran na zadovoljavajući način u svim svojim segmentima i da će biti provediv bez poteškoća i potrebe za dodatnim „tumačenjima”.

U protivnom, plan od razvojnog može postati ograničavajući čimbenik što za posljedicu ima nedjelotvorno i neracionalno upravljanje prostorom pomorskog dobra.

## 6. PRILAGODBA POMORSKOG DOBRA RJEŠENJIMA PROSTORNOG PLANA?

Zadaća je prostornog plana da na čitavom prostoru svojega obuhvata, pa tako i na obalnom dijelu, razgraniči prostore pojedinih namjena i odredi uvjete za gradnju građevina i uređenje površina unutar njih.

Nakon što je prostorni plan izrađen i određena je namjena obalnog prostora i mora na cijelom prostoru njegova obuhvata, situacija u odnosu na postojeće stanje u pravilu bitno se mijenja. Planiran je niz novih namjena, a često su i postojeće bitno izmijenjene. Time su stvoreni novi odnosi u prostoru, ali i potpuno dru-

gačija geometrija u odnosu na onu temeljem koje je predstavničko tijelo na prijedlog komisije proglasilo pomorsko dobro koje je onda i upisano u zemljišne knjige.

Postavlja se pitanje da li je toj novoj geometriji prostora uspostavljenoj prostornim planom potrebno prilagoditi liniju pomorskog dobra, kako bi se u koncesiju davale logične funkcionalne cjeline pojedinih namjena i izbjegle nelogične situacije do kojih neminovno dolazi, poput ove prikazane na slici 2 (dio planirane građevine je u pomorskom dobru, a dio izvan).

Gledano iz perspektive prostornog planera, potvrđan odgovor čini se logičnim.

## 7. ZAKLJUČAK

Planiranje namjena na obali, morskoj površini i podmorju vrlo je složeno i osjetljivo. Prostorni plan kao instrument planiranja iznimno je važan za uspostavu svrhovite organizacije i namjene, te uvjeta za korištenje, uređenje i zaštitu obalnog prostora. Njegovo značenje u upravljanju obalnim prostorom dodatno je naglašeno činjenicom da čini propisanu podlogu za provedbu koncesijskih postupaka koji podrazumijevaju i provedbu zahvata u prostor. Stoga, radi stvaranja kvalitetne osnove za upravljanje obalnim prostorom, izradi, donošenju i provedbi prostornih planova treba posvetiti naročitu pažnju. Jer samo kvalitetno izrađen prostorni plan, usuglašen između svih tijela i institucija koje vode brigu o obalnom prostoru i svih sadašnjih i potencijalnih korisnika tog prostora, može biti dobra osnova za upravljanje iznimno vrijednim obalnim prostorom.

## LITERATURA

1. Dobrila, D. (2013), *Poteškoće u planiranju obalnog prostora*, članak objavljen na portalu Pomorsko dobro
2. Dobrila, D. (2014), *Prostorno planiranje na pomorskom dobru, posebno u funkciji turizma*, Stručno savjetovanje o pomorskom dobru i morskim lukama, Rijeka
3. Pravilnik o razvrstaju i kategorizaciji luka nautičkog turizma (NN 72/08.)
4. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 140/06., pročišćeni tekst)
5. Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12.)
6. Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13.)