

PRVIH  
30...

ZAVODA ZA  
PROSTORNO  
UREĐENJE  
PRIMORSKO-  
GORANSKE  
ŽUPANIJE

# ULOGA I ZNAČENJE ŽUPANIJSKOG ZAVODA ZA PROSTORNO UREĐENJE

Miroslav ŠTIMAC

Miroslav ŠTIMAC, dipl. ing. arh.,  
pomoćnik ravnatelja, Javna ustanova  
Zavod za prostorno uređenje  
Primorsko-goranske županije, Rijeka  
miroslav.stimac@pgz.hr

## Sažetak

*Županijski zavod za prostorno uređenje formiran je 1985. godine, kao nastavak procesa transformacije državne uprave. Formiranje i zadaci Zavoda određuju se propisima kojima se održava neprekidnost njegovog rada. Osnovni je zadatak praćenje stanja u prostoru te izrada prostorno-planskih dokumenata za koje poslove treba stručan i kvalitetan kadar raznih kvalifikacijskih struktura (15 – 20 djelatnika).*

*Tržišna utrka u kojoj su se našli i prostorni planovi, dovodi do deformacija u njegovoj izradi, radi neekipiranosti osnovnih subjekata izrade plana, izrađivača i nositelja. To je rješivo samo ako se prostorno planiranje institucionalizira, odnosno izrada strateških prostornih planova obavlja unutar državne, županijske ili gradske uprave. Radi toga se upućuje da izradu strateških planova županije i općine/grada obavlja Zavod, koji je kvalitetnije ekipiran i organiziran od tvrtki na tržištu, te može održati neprekidnost u kvaliteti rada.*

*Izradu provedbenih prostornih planova treba prepustiti privatnim tvrtkama, odnosno tržišnom nadmetanju. Prepoznavanje investitora u fazi izrade plana od vitalnog je značenja jer je to jamstvo uspješne provedbe plana radi izrade preciznih i provodljivih odredaba za provedbu, te ekonomičnosti investicije.*

**Ključne riječi:** županijski zavod za prostorno uređenje, prostorni plan županije, prostorno planiranje, strukturni prostorni plan, provedbeni prostorni plan, ovlaštene stručne tvrtke

## I. UVOD

Zavodi za prostorno uređenje<sup>1</sup>, ustrojeni u sustavu županija nastavak su dugogodišnje forme ustroja prostornog planiranja u sustavu državne uprave. U raznim vremenskim razdobljima od 1947. godine do danas te forme su se mijenjale, no sadržaj je ostao uglavnom isti.

Prve ustanove za prostorno planiranje ustrojene su u sustavu državne uprave 1947. godine na razini Hrvatske. Na regionalnoj razini u Rijeci se formirao urbanistički zavod 1952. godine (Urbanistički institut, Rijeka) iz kojeg je odvajanjem 1971. godine formiran gradski urbanistički zavod (Riječki urbanistički biro) na čijim je zasadama 1985. godine formirana današnja Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje.

Formiranje Zavoda za prostorno uređenje uvjetovano je zakonskim rješenjima, a ne tržišnoj potrebi. To ima svoj smisao, ako se razmotri prostorno planiranje kao djelatnost od javnog značenja. Izradu planova, strategija, programa i sl. za brojne djelatnosti (gospodarstva, društvenih djelatnosti, uređenja prostora i sl.), na raznim razinama, provodi država putem svojih upravnih ili stručnih tijela, te se sukladno tome i prostorno uređenje odvija u pripadajućim državnim ustanovama. Stoga su na svom cjelovitom putu nastajanja i preobrazbi zavodi za prostorno uređenje uvijek dio uprave, državne i/ili lokalne.

Novija zakonska rješenja (od 1994. – 2014.) uglavnom se podudaraju u određivanju uloge i značenja Zavoda za prostorno uređenje, te održavaju neprekidnost njegova razvoja. Uloga i zadaća Zavoda prema zakonskim odredbama je:

<sup>1</sup> Naziv Zavod za prostorno uređenje uzet je kao sinonim koji obuhvaća više naziva, za prostorno-planerske tvrtke, ustanove ili službe kojima se u proteklom razdoblju služilo zakonodavstvo pri njihovom formiranju.

## Prostorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama

### Osnovna djelatnost:

- izrada i praćenje provedbe prostornog plana županije,
- izrada izvješća o stanju u prostoru,
- vođenje dokumentacije prostora (informacijski sustav),
- pružanje stručne savjetodavne pomoći na lokalnoj razini.

### Dodatna djelatnost:

- izrada prostornih planova uređenja općine/grada,
- izrada urbanističkih planova uređenja,
- obavljanje stručno-analitičkih poslova prostornog uređenja.

Od svih poslova središnji zadatak i fokus aktivnosti Zavoda je izrada prostornog plana županije. Njegova izrada akumulira sva saznanja stečena u proteklom razdoblju od donošenja prethodnog plana (oko 10 godina), kao i iskustva i znanja stečena na izradi ostalih prostorno-planskih dokumenata.

Regionalni prostorni plan, kojim rangom se određuje i prostorni plan županije, temeljni je i krovni planski razvojni dokument županije. Njime se dugoročno (oko 15-20 godina) projiciraju, a srednjoročno (10-15 godina) određuju uvjeti i kriteriji uređenja i građenja, te mjere zaštite i unaprjeđenja stanja u prostoru. Stoga je izrada prostornog plana županije osnovna djelatnost jer je to zahtjevan planerski zadatak koji traži veliki napor i znanje od svih sudionika u izradi. Njegova izrada i praćenje provedbe trajni je proces koji se međusobno nadopunjuje.

Osnova za izradu prostornog plana županije je ocjena stanja u prostoru što se utvrđuje periodičnim izvješćima. Izrada izvješća o stanju u prostoru bazira se na

dokumentaciji prostora, odnosno zbiru selektiranih podataka o stanju u prostoru. Prikupljeni podaci, strukturirani kao atributi pojedinih entiteta, formiraju informacijski sustav. U pravilu provodi se digitalno uz pomoć primjerenih računalnih programa (softver). Izvješćem se utvrđuje cjelovitost stanja u prostoru i uočavaju trendovi u načinu i intenzitetu gradnje i korištenja prostora. Time se stvaraju preduvjeti za kvalitetno usmjeravanje daljnjeg razvoja, odnosno izradu programa razvoja kao podloge za izradu ili izmjenu i dopunu prostornog plana županije, doradu ostalih prostornih planova niže razine, te gospodarskih, društvenih, demografskih i ostalih grana razvoja.

Dodatna djelatnost se svodi na poslove i zadatke kojima se provodi stalna izobrazba djelatnika Zavoda. Izradom prostornih planova i ostalih analitičkih elaborata i analiza stječu se iskustva i saznanja iz neposredne prakse i upoznaje se s provedbom važećih propisa. To je nužan uvjet za obavljanje osnovne djelatnosti Zavoda.

## 2. ULOGA ZAVODA

Bez obzira na ustroj države, odnosno njezin politički sustav, osnovna struktura i organizacija država u Europi je slična sada, kao i u bližoj povijesti. Upravljanje državom odvija se putem sudbene, zakonodavne (predstavničke) i izvršne vlasti, odnosno tijela koja su nezavisna i samostalna u radu.

Izvršna tijela su operativni dio uprave države koji provodi zadanu strategiju razvoja putem propisa i programa. Za njihovu provedbu, odnosno primjenu, izvršna tijela izrađuju programe i planove, putem kojih se ostvaruju zacrtane smjernice i strateške odrednice određene propisima ili strateškim dokumentima. Pojedine uprave, ovisno o razini i nadležnosti za izradu tih dokumenata, oformljuju stručna tijela (institut, za-

vod, odjel) koja izrađuju i predlažu operativne programe i planova razvoja. S obzirom na to da su to poslovi i zadaci od javnog interesa, njih izrađuje pripadajuća (upravna) stručna služba. Ti poslovi ne mogu biti predmet javnog nadmetanja i privatnog angažmana.

U tom kontekstu, a slijedom zakonskih obaveza, formira se i Zavod za prostorno uređenje koji bi trebao biti nositelj izrade prostorno-planskih dokumenata kao i praćenja njihove realizacije, odnosno stanja u prostoru.

Sukladno navedenom, i Hrvatska je putem zakona<sup>2</sup> obvezala formiranje Zavoda na državnoj i regionalnoj razini. Zavodi regionalne razine (neka buduća rješenja regija), odnosno županijski zavodi za prostorno uređenje, koji djeluju u formi javne ustanove, predmet su ovog razmatranja.

**Struktura djelatnosti.** Poslovi i zadaci koje Zavodi izrađuju su vrlo širokog spektra. U njima središnju ulogu ima izrada prostornih planova, a nastavno kao dio procesa praćenja stanja u prostoru, izrada analitičkih podloga, stručnih recenzija (mišljenja), itd. Navedene poslove kao i druge srodne, moguće je ostvariti samo uz kvalitetan stručan kadar.

Struktura zaposlenih djelatnika treba biti sukladna vrsti poslova koje Zavod obavlja, a organizaciju rada i usklađenje aktivnosti provodi ravnatelj. Poslovi se kao i u ostalim ustanovama dijele na proizvodne i administrativne, a sukladno tome i djelatnici. Imajući u vidu spomenute djelatnosti rada, u Zavodu nužno treba u proizvodnom dijelu niz specijalista raznih djelatnosti kao što su: prostorni planer – analitičar (arhitekt), građevinar (infrastruktura), biolog (zaštita), pravnik (propisi), ekonomist (gospodarstvo). Uz navedene djelatnosti, u većim Zavodima (više od 15 radnika) potreba je za do-

<sup>2</sup> Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13.)

datnim djelatnostima, kao što su: geodet, koji bi obavljao nabavke i obrade geodetskih podloga i podataka (GIS), demograf za praćenje usmjeravanje demografskih trendova, sociolog za analizu i praćenje društvenih kretanja, strojar za razvoj energetike, ekolog za praćenje i vrednovanje stanja okoliša, itd.

Osim navedenih proizvodnih djelatnika, nužna je administrativna podrška koja omogućuje odvijanje radnih procesa. Tu je protokoliranje (evidencija i dostava pismena), računovodstvo, dokumentacija (arhiv), informacijski sustav, itd.

Broj i obrazovna razina djelatnika ovisi o značenju i ulozi Zavoda pripadajuće županije. Za kvalitetan rad takve službe nužan je ustroj Zavoda s minimalno 10 – 15 zaposlenih. Samo takva služba može pružati brzu i kvalitetnu savjetodavnu uslugu i izrađivati dobre prostorne planove. U Hrvatskoj u pravilu u Zavodima je zaposleno 5 – 8 djelatnika, što je znatno ispod optimuma potreba županija i pripadajućih općina i gradova.

**Oblici djelovanja.** Zavod je ustanova koja je oblikovana za potrebe županije, što podrazumijeva da nije samo u funkciji županijske uprave nego i pripadajuće lokalne samouprave (općine i gradovi). Ta okolnost pozicionira Zavod kao središnju prostorno plansku ustanovu u kojoj se određuju i razmatraju sve prostorno-planerske teme i pitanja od interesa županije i lokalne samouprave.

Za takvu aktivnost ranije navedeni minimalni kadrovi su nužan, ali ne i dovoljan uvjet. Osim navedenog, potrebno je stalno teorijsko i praktično djelovanje djelatnika Zavoda radi obogaćivanja vještina i znanja. To podrazumijeva aktivnost zavodskih djelatnika na niz raznovrsnih djelatnosti. Pod time se smatra trajna aktivnost na teorijskom i znanstvenom području (knjige, članci, recenzije, predavanja, i sl), kao i u praktičnoj primjeni kroz rad, koji oblici mogu biti izrada planova,

studija, analiza, te predavanja, konzultacije, savjeti, seminari, itd.

Teoretski dio nužna je osnova za praktičnu primjenu što je i znanstveno utemeljeno i opravdano. Naime, danas je znanstveni i teoretski dio prostornog planiranja na simboličnoj razini. Oficijelni obrazovni sustav ne poznaje zanimanje „prostorno planiranje” kao ni zvanje prostorni planer. Tendencije razvoja obrazovnog i gospodarskog sustava ne pokazuju interes za navedenu granu djelatnosti, usprkos činjenici da bez prostornog plana nije moguće ostvariti ni jednu gradnju odnosno investiciju. U danim okolnostima kadrovi, odnosno prostorni planeri, formiraju se na tržištu, kroz „praksu”.<sup>3</sup>

Hrvatsko gospodarsko tržište je u tranziciji i opterećeno prošlošću oscilira između „socijalnog” do „rigidno kapitalističkog” pristupa radu. U tom i takvom okruženju formiraju se i obrazuju prostorni planeri koji su na tržištu. To je jedino učilište te su sukladno tome i primjereni rezultati koji se vide u kvaliteti prostornih planova. Taj tržišni pristup koji više podsjeća na okruženje u kojem „jači-kači” i gdje je stručnost, odmjerenost i racionalnost strano jer ne donosi profit, formira većinu prostornih planera, osobito onih na tržištu, izvan ustanova. Gospodarski kovitlac koji hara Hrvatskom ne daje velike šanse ni mogućnosti planiranju općenito, a poglavito minorizira i omalovažava prostorno planiranje jer mu jedino ono stoji na putu nesputane aktivnosti.

U tom i takvom okruženju nastaju svi prostorni planovi koji se izrađuju u ovlaštenim poduzećima, a tako se odgajaju i kadrovi koji ih izrađuju. Upitno je kakav utjecaj na uređenje prostora može imati prostorni planer ako izradu plana plaća investitor, izravno ili neizravno, a

<sup>3</sup> Šira elaboracija u knjizi: Štimac, Miroslav: *Prostorno planiranje u praksi*, Glosa, Rijeka, 2010.

nema zaštitu države (inspekcija), komore, lokalne samouprave, a to mu je jedini izvor opstojnosti?

Dosadašnja iskustva ukazuju na manjkava planska rješenja u najosjetljivijim razinama planiranja – općinski i gradski prostorni planovi uređenja. Osnovni subjekti izrade plana, izrađivač i nositelj izrade, sputani su predređenim ulogama. Izrađivači planova (ovlaštene tvrtke) su potplaćeni i kadrovski manjkavi, a nositelji izrade (općine i gradovi) su neekipirani te prepušteni volji privatnog interesa (investitori). Rezultat su manjkavi planovi, koji su osim navedenog nedostatka, nastali i zbog učestalo promjenjivih zakonskih rješenja, začinjnih mišljenjima „nadležnih” tijela. Taj pristup pokreće učestale izmjene i dopune prostornih planova po mjeri novog investitora, što znatno usporava i poskupljuje investicijski ciklus.

To je moguće izbjeći samo na način da se izrada prostornih planova povjeri kvalificiranoj i nezavisnoj ustanovi koja nije u političkom ni tržišnom procjepu, nego funkcionira samo na razini struke u javnom interesu.

Taj status može imati samo Zavod za prostorno planiranje koji je osnovala i financira ga županija. Njegovo osnivanje i financiranje može imati i druge oblike, no nikako izvan upravnih tijela države, županije ili općine/grada. Zavod kao ustanova ima brojne pogodnosti koje idu u prilog investitorima, te državnoj upravi i lokalnoj samoupravi.

Stručna razina Zavoda nije upitna jer se obrazovanje unutar ustanove potiče i razvija putem svakodnevne komunikacije i rasprave, te putem osobnog angažmana na obrazovnim institucijama (predavači na fakultetima, seminarima, i sl.). Trajna prisutnost u svjetskim trendovima putem savjetovanja, razmjene literature, te sudjelovanje u pisanju knjiga, članaka, intervjuja i sl., obogaćuju i produbljuju saznanja. Osim navedenog, Zavod putem nadzora izrade svih prostornih planova

(mišljenja) dobiva uvid u sve planove, a time i dragocjena iskustva u pogledu načina i metoda izrade prostornih planova. To je jamstvo kvalitete prostornih planova, a time postizanja temeljnog cilja; brzo ostvarenje investicija u skladu s javnim interesom.

Takva sredina nije ni ne može biti podložna nikakvim interesima ili pritiscima jer posjeduje znanje i iskustvo, a ekonomski je nezavisna. Stoga je racionalno i opravdano prepustiti izradu svih strateških prostornih planova<sup>4</sup> samo zavodima, a izradu provedbenih planova prepustiti ovlaštenim poduzećima.

Time Zavod postaje središte prostorno planske teorije i prakse koji je rasadnik kvalitetnih kadrova, sposobnih i da se u drugim, tržišnim okvirima (ovlaštene tvrtke), odupru parcijalnim interesima, promovirajući stručna rješenja kao jedina mjerodavna.

### 3. ZNAČENJE ZAVODA

U dosadašnjem se dijelu teksta pokušalo u kratkim crtama opisati okruženje u kojem djeluje prostorno planiranje, kao i već uhodane uzance i stečene pozicije u upravnoj strukturi države na svim razinama. Temeljem navedenog neosporna je prevladavajuća uloga prostornog planiranja u društvenom i gospodarskom planiranju svih razina (država, županija, općina/grad). Pod društvenim podrazumijeva se sva infrastruktura i suprastruktura koju osigurava upravni subjekt (vlast), a koja je osnova za razvoj gospodarstva, odnosno tri osnovna čimbenika, proizvodnja, potrošnja i razmjena. Pri tome se vrlo jasno raspoznaju dvije razine planiranja, društvenog i gospodarskog, te prostornog: strateško i provedbeno.

<sup>4</sup> Prema važećem Zakonu o prostornom uređenju (NN 153/13.) to su Državni plan prostornog razvoja, prostorni planovi područja posebnih obilježja, prostorni plan županije, prostorni plan Grada Zagreba i prostorni plan uređenja grada, odnosno općine.

Strateško planiranje države, županije ili grada/općine određuje osnovne pravce gospodarskog razvoja, osnovu i organizaciju prostornog razvoja, razvoj prostornih sustava, mjere zaštite okoliša, itd. Provodi se temeljem prostornih planova administrativnih područja (država, županija, općina/grad).

Provedbenim planiranjem obuhvaćaju se građevna područja ili njihov dio, a ostvaruje se putem provedbenih prostornih planova. Provedbeno je planiranje usmjereno na prepoznatljivo uže područje, vrstu djelatnosti te kapacitet i veličinu zahvata u prostoru. Tu je prevladavajući privatni interes (uglavnom pravni subjekt) koji se usklađuje sa strateškim planovima.

Polazeći od navedenog, jasno je da je strateško planiranje od vitalnog interesa područne uprave, bez obzira na rang. Stoga je za očekivati da će strateške prostorne planove izrađivati ili voditi stručne službe koje su i oformljene radi toga. Izrada strateških planova ne može se prepustiti tržišnom nadmetanju jer je uloga tog dokumenta od prevelikog značenja da bi se izrađivao u tržišnim korelacijama.

Na razini države „strateški i prostorni plan”<sup>5</sup> očekivano izrađuju ili vode izradu stručne službe za prostorno planiranje, odnosno Hrvatski zavod za prostorni razvoj. Sukladno tome za županiju, kao i za pripadajuće općine i gradove, koji nemaju vlastite zavode, prostorni plan će izrađivati Zavod iz sljedećih razloga:

1. Trajna aktivnost između Zavoda te županije i općine/grada (u nastavku: naručitelj) stvara dobro okruženje za kvalitetne rasprave i uspješan rad.
2. Zavod je ustanova koja nije interesno vezana ni za jedan subjekt te može objektivno i stručno donositi odluke i predlagati planska rješenja bez prote-

žiranja bilo kojeg investitora u izradi prostornog plana.

3. Zavod putem svoje osnovne djelatnosti neprekidno sudjeluje u provedbi projekata i programa naručitelja. Na taj način ima kvalitetne i ažurne spoznaje o svim pojavama i trendovima u tim sredinama.
4. Osim poznavanja važeće zakonske regulative i strateških dokumenata, Zavod ima najbolji uvid u planove i programe ministarstava ili drugih tijela Hrvatske koji su donijeti ili u pripremi, odnosno donošenju.
5. Kadrovska ekipiranost i kvaliteta Zavoda je očigledna zbog većeg broja i vrste djelatnika i njihove razine obrazovanja i znanja te je time osigurana visoka kvaliteta prostornog plana.
6. Troškovi rada Zavoda su manji od tržišne jer su umanjeni za cijenu raspoložive radne snage koji se plaćaju iz proračuna županije.
7. Rokovi izrade su kraći, zbog preskakanja postupka javne nabave, te kraćim i operativnijim dogovorima i pribavljanjima mišljenja nadležnih tijela, prvenstveno radi autoriteta i stručnog respekta koji uživa Zavod.

Izrada prostornog plana županije te brojni drugi stručni poslovi, bogatstvo su Zavoda. Tako educirani kadrovi dragocjena su pomoć lokalnoj samoupravi (općine i gradovi) koji u pravilu nemaju odgovarajući kadar ili im je manjkav. Stoga je pružanje stručne i savjetodavne pomoći na lokalnoj razini jedno od važnih područja djelovanja Zavoda jer se time uravnotežuje razina razvoja u županiji, postiže se bolja kvaliteta planiranja i uređivanja prostora, racionalnije se koriste kadrovi, podiže se opća svijest i interes za uređenje prostora, itd.

Izrada provedbenih planova također iziskuje velike vještine i znanja u nalaženju kvalitetnih prostornih rješenja. Radi detaljnosti razmatranja, kao i već definira-

<sup>5</sup> Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske i Državni plan prostornog razvoja

nih prostornih parametara određenih strateškim planovima, težište aktivnosti je uklapanje postavljenih zahtjeva investitora u zadane prostorne parametre (zakonske odredbe). Stoga to nije i ne može biti isključivo javni interes, nego čak prije svega privatni, te se sukladno tome i odvijaju procesi izrade tih planova. Slijedom navedenog, opravdano je podržati izradu provedbenih prostornih planova putem tržišnog nadmetanja, što ne znači da ih ne smiju raditi Zavodi. Provedbeni prostorni plan detaljno razrađuje uvjete za gradnju i uređenje pojedinih zahvata u prostoru, način priključivanja na infrastrukturu i mjere za zaštitu okoliša. Izradu provedbenih prostornih planova povjerava se ovlaštenim stručnim tvrtkama (putem natječaja), što je opravdano iz više razloga:

1. Provedbeni planovi su u pravilu sinteza lokacijskih elemenata pojedinih zahvata u prostoru (građevinska čestica ili zona). Stoga je prepoznavanje investitora u fazi izrade plana od vitalnog značenja. Prepoznatljivi investitori su jamstvo uspješne provedbe plana, radi izrade preciznih i provodljivih odredbi za provedbu.

2. Izrada plana koji financira investitor ili grupa investitora (neposredno putem nositelja izrade) jamči njegovu realnost i ekonomičnost. Kvalitetu mu daje struka. Poznati investitor ustrajati će na ekonomičnosti investicije, što podrazumijeva racionalni omjer troškova uređenja građevnog područja u odnosu na građenje građevina, a to znatno utječe na planska rješenja.

3. Ukoliko je investitor pravni subjekt (privatni sektor), tada može neposredno odabrati izrađivača prostornog plana. Time se postiže dodatna kvaliteta u planu, izrađuje ga najbolji a ne najjeftiniji izrađivač. Uzajamnost u izradi pridonosi brzini i kvaliteti izrade, a time i na postupak donošenja prostornog plana.

## 4. ZAKLJUČAK

Upravna tijela na svim razinama i nadležnostima za izradu strategija, planova, programa razvoja, osnivaju stručna tijela (instituti, zavodi, odjeli). To su poslovi i zadaci od javnog interesa i ne mogu biti predmet javnog nadmetanja, odnosno tržišnog nadmetanja.

Strateški prostorni planovi (prostorni plan županije i prostorni plan uređenja općine/grada) spadaju u planove od javnog interesa koje može izrađivati samo županijska javna ustanova Zavod za prostorno uređenje. Pri tome Zavod može uz vanjsku suradnju popunjavati razne specijalističke teme ili područja, što ovisi o njegovoj ekipiranosti.

Izrada provedbenih planova je tržišna kategorija uz nadzor nositelja izrade plana.

## LITERATURA

1. Štimac, M. (2010.), *Prostorno planiranje u praksi*, Glosa, Rijeka
2. Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11. i 50/12.)
3. Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13.)