

ZAGREB KAKVOG ŽELIMO



Impressum

Izdavač: Zelena akcija / FoE Croatia

Tekstove napisali: Bernard Ivčić, Vladimir Lay, Vera Petrinjak Šimek, Davorin Stipetić, Mladen Škreblin i Zlatko Uzelac (uz suradnju svih članova Urbanističkog savjeta Zelene akcije)

Naklada: 500 primjeraka

Tiskanje ove publikacije omogućeno je temeljem financijske potpore Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva u skladu s Ugovorom/Sporazumom broj 421-02/07-PP-4/04. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stajalište Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.



Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
<http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

Zagreb, prosinac 2008.

SADRŽAJ:

PREDGOVOR	3
1. KAKAV ZAGREB ŽELIMO?	4
2. RAVNOMJERNI REGIONALNI RAZVOJ HRVATSKE PREDUVJET JE ODRŽIVOG RAZVOJA ZAGREBA	7
3. GRAD ZAGREB I ZAGREBAČKA ŽUPANIJA PREDSTAVLJAJU JEDINSTVENU PROSTORNU CJELINU	9
4. ZAŠTITA I OBNOVA POVIJESNOG SREDIŠTA ZAGREBA	11
5. ODRŽIVA GRADSKA PROMETNA POLITIKA I HITNE MJERE ZA NJENU REALIZACIJU	16
6. SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU O PROSTORU	20
7. INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE PLANIRANJA PROSTORA	23

PREDGOVOR

Nakon ratnih razaranja prostor Hrvatske izložen je daljnjoj devastaciji, sada ne rušenjem nego gradnjom. Graditeljstvo, kao jedna od najprofitabilnijih gospodarskih aktivnosti, djelatnost je u kojoj, u korist profita a na štetu prostora, sinhronizirano djeluju brojni akteri: od države koja je nespemna dočekala privatno vlasništvo nad nekretninama i takozvani *građevinski boom*, lokalnih uprava koje su spremne rasprodati resurse kojima upravljaju do vlasnika nekretnina koji znaju samo za svoje financijske interese i građevinskih poduzetnika koji uvijek i svuda nastoje maksimalizirati profit. Želja privatnih poduzetnika za zaradom je legitimna, ali odgovornost je na lokalnoj i regionalnoj upravi da u skladu s principima održivog razvoja odrede okvire građevinskih poduhvata. U nedostatku toga rezultati u prostoru su zabrinjavajući, kako za gradove, ruralna naselja, krajobraz, prirodnu i povijesnu baštinu, tako i za socijalne, ekološke i ekonomske uvjete života stanovnika.

Ovakvi se odnosi žele prezentirati kao neupitni razvojni model i prihvatljivi liberalno-kapitalistički procesi razvoja. Pri tome se zanemaruje činjenica da sređena društva raspolažu korektivnim mehanizmima zaštite i racionalnog gospodarenja prostorom. Radi se prvenstveno o usuglašavanju javnog i privatnog interesa kroz stručno neovisnu metodologiju prostornog planiranja i demokratsko sudjelovanje građana u donošenju odluka o prostoru. Ovog časa su pojedini stručnjaci korumpirani, institucije prostornog planiranja devastirane, stručne metodologije, normativi i standardi izbačeni iz upotrebe, a zainteresirana javnost nema stvarnog utjecaja na proces izrade i donošenja prostornih planova.

Smatrajući da se takva praksa ne može nastaviti u nedogled, te da svako kritičko reagiranje pridonosi osvještavanju i rješavanju problema, u proljeće 2007. godine konstituiran je *Urbanistički savjet Zelene akcije*¹. Savjet prati i analizira zbivanja u prostoru Zagreba i Hrvatske, konzultira grupe i udruge koje se susreću s problemima devastacije prostora te povremeno reagira javnim priopćenjima na pojedina neprihvatljiva rješenja. Publikacija «Zagreb kakvog želimo» pokušava javnosti predstaviti neovisne stručne stavove Savjeta o stanju i pozitivnim promjenama koje su moguće i nužne u gospodarenju prostorom kao nenadoknadivom vrijednošću.

¹ Članovi *Urbanističkog savjeta Zelene akcije*: • Belužić Tihana, prof. • Budisavljević Boško, dipl.ing.arh. • Brnčić Berislav, dipl.ing.arh. • Celakoski Teodor (koordinator *Prava na grad*) • Cvetko Željko, dipl.oec. • Čižmek Ivan, dipl.ing.arh. • Prof.dr.sc. Dulibić Frano, povij.umjet. • Gregov Ivan, akad.slikar (*Zelena akcija*) • Hundić Anđelko, povij.umjet. • Prof. Ivaniš Krešo, dipl.ing.arh. • Ivčić Bernard, dipl.ing.prom.(*Zelena akcija*) • Prof.dr.sc. Klarić Zoran, prof.geogr. • Kovačević Neven, dipl.ing.arh. • Prof.dr.sc. Krizmanić Mirjana, psihol. • Dr.sc. Lay Vladimir, human. znan. • Lončar Nataša, urban.sociol. • Manenica Želimir, ing.telekom. • Mr.sc. Munić Jagoda, dipl.biol.ekol. (*Zelena akcija*) • Petrinjak Šimek Vera, dipl. oec.(*Zelena akcija*) • Dr.sc. Seferagić Dušica, urban.sociol. • Stipetić Davorin, povij.umjet. • Mr.sc. Sučević Đurđa, psihol. • Škreblin Mladen, dipl.ing.arh. • Uhlik Vinko, dipl.ing.arh. • Uzelac Zlatko, povij.umjet. • Dr.sc. Vučetić Ratko, povij.umjet.

1. KAKAV ZAGREB ŽELIMO?



Koja su to važna mjesta i kriteriji koji zaštićuju i kreiraju žive obrasce događanja i žive obrasce prostora, koji bi se morali održati u budućnosti da bi Zagreb bio grad u kakvom bismo željeli živjeti? To su standardi i kriteriji koji štite javni interes u prostoru. Oni su zapravo vrlo jednostavni. Uz one visoke arhitektonske, urbanističke i graditeljske kvalitete – njima se zaštićuje fizičko i psihičko zdravlje živih bića, kvalitetu zraka i vode, javni i privatni prostor i imovinu, podržavajući javni prijevoz i restriktivan odnos prema osobnom automobilu, jednom rječju ono što se naziva - **održivi životni okoliš**.

Kada govorimo o gradu kakvog želimo, mi ustvari govorimo o onome što želimo u njemu zaštititi i onome što smatramo logičnim razvojem. To je razvoj koji će potvrđivati dostignuti identitet grada Zagreba, kojega predstavlja njegova povijesna baština i prirodne specifičnosti, prvenstveno njegov neponovljivi krajobraz.

Pod **povijesnom baštinom** podrazumijeva se njegova srednjevjekovna prostorna organizacija Gornjeg grada i Kaptola te Donji grad sagrađen u devetnaestom stoljeću, socijalna naselja nastala između svjetskih ratova, predgrađa i podsljemenski prostor s

obiteljskim kućama na „zelenim prstima planine“ koji se protežu do današnjeg središta grada. Bez obzira na sve kontroverze, govoreći danas o baštini, ravnopravnom smatramo i baštinu «socijalističkog» prekosavskog grada, pa zastupamo zaštitu njihove prostorne organizacije, zelenila i drugih dobrih obrazaca.

Sve od Drugog svjetskog rata do današnjih dana nije se primjereno održavalo visoko kultivirano tkivo njegove povijesne jezgre – **Donjeg grada**. Privatni programi, umjesto gradskih koji bi u demokratskoj proceduri prepoznali tzv. javni interes, žele graditi nove tisuće kvadrata u onom što je naša najvrijednija baština (zagrebački blokovi). Umjesto nužne provedbe modela „pažljivog uređenja i obnove“, dvorišta blokova trebala bi – na temelju politike Gradskog poglavarstva - postati poligon za novu gradnju, što bi značilo definitivno prostorno i prometno zagušenje gradskog središta. Zbog složenosti pitanja obnove povijesne baštine, u ovom se tekstu u posebnom poglavlju obrađuju organizacijske i druge pretpostavke nužne za sanaciju i obnovu povijesnog središta grada.

Zagreb je smješten u jedinstvenom krajobrazu između planine i rijeke. **Medvednicu i Savu** potrebno je shvaćati kao ekološke prostore neprocijenjive vrijednosti koji će - uz nužnu zaštitu - primjerenom izgradnjom i sadržajima dokazivati da moderno nije i ne mora biti neprijateljsko prema prirodi. Taj prirodni krajolik ne bi podnio, niti vizualno niti ekološki, gruba prometna rješenja s velikim prometnim objektima - tunelima i vijaduktima – koje Gradska uprava predlaže u podsljemenskom i prisavskom prostoru. Također, sve postojeće **parkove kao i javno zelenilo Novog Zagreba potrebno je štititi i obnavljati, a „Zelena potkova“ može doživjeti svoje nove varijante u novim dijelovima grada.**

Od prirodnih vrijednosti Zagreb posjeduje ponajbolji europski i svjetski **vodonosnik**, ali ga uporno zagađuje, kako bespravnom gradnjom bez vodonepropusne kanalizacije, tako i sadržajem kojeg propušta stara i oštećena kanalizacija te ilegalnom eksploatacijom šljunka i odlaganjem svakovrsnog, pa i opasnog otpada u otvorene «rane» nastale iskopima u šljunčanim slojevima. Zaštita vodonosnika mora imati prioritet nad svim drugim razvojnim ciljevima, pogotovo u svjetlu globalnog zatopljenja i nestašice pitke vode koju predviđaju svjetski analitičari.

Ukoliko se u svim gradskim područjima želi omogućiti kvalitetniji „svakodnevni život“, nije moguće i nadalje prepustiti investitorskim apetitima maksimalne gustoće i visine izgradnje novih objekata. Novoizgrađene stambene zgrade zahtijevaju **kompletan i odgovarajući asortiman pratećih sadržaja**: od dječjih igrališta, dječjih vrtića i osnovnih škola, do sportskih igrališta za svakodnevnu sportsku rekreaciju (a ne sportskih arena, stadiona i borilišta za profesionalne sportaše, koje će veći dio godine «zjapiti» prazni). Svuda su nužne zelene površine, ali ne samo 3 m² po stanovniku, kako obećaju gradski «urbanisti», nego 20 m² po stanovniku kako propisuju europski normativi. I za stambenu, kao i za poslovnu izgradnju, potrebno je osigurati odgovarajuće prostore uličnih i parkirališnih površina. Ako to nije moguće, onda se ne bi smjelo niti graditi, kao što je to običaj u civiliziranim zemljama. Naime, kod prevelikih gustoća izgradnja odgovarajućih prometnih površina može se ostvariti samo nestajanjem zelenih površina i izostajanjem potrebnih pratećih sadržaja² što se nažalost često događa.

Prometna problematika obrađena je kao zasebna cjelina. Zastupamo stav da je nužno uspostaviti restriktivniji odnos prema osobnom automobilu, ali uz istodobno osiguranje kvalitetnog javnog prijevoza. Sve predložene planove koji podrazumijevaju denivelacije, vijadukte i tunele treba podrediti primarno funkcioniranju javnog prijevoza građana, a i to tek nakon referendumske provjere javnog interesa. Takav stav načelno isključuje mogućnost izgradnje novih javnih garaža u povijesnoj jezgri Zagreba, favorizira unaprijeđenje svih

² Tako je napr. u naselju Siget, na križanju Avenije Dubrovnik i Avenije Većeslava Holjevca izveden trgovački centar ukupno površine 78.000 m², umjesto dotada planiranog kulturnog centra ukupne površine 20.000 m². Parkirališne potrebe vezane na gotovo četverostruko veću kvadraturu izazvale su neriješive prometne probleme s drastičnim posljedicama po ionako male zelene površine naselja Siget.

vidova javnog prijevoza, dovršenje i dogradnju postojeće ulične mreže, te kvalitetno prometno povezivanje grada u pravcu sjever-jug savladavanjem «prometne barijere» (željezničke pruge), kao i izgradnjom mostova preko Save.

Da bi Zagreb mogao unutar svog urbanog prostora sačuvati sve svoje kvalitete, uz nužnost ograničenja gustoće izgradnje i „intenziteta događanja“, grad mora imati „prirodni odušak“ za disperziju i decentralizaciju funkcija i sadržaja. To je prostor njegove regije (danas administrativno odvojene u Zagrebačkoj županiji), čije prirodne vrijednosti i identitet također traže svoju zaštitu i pažljivo vrednovanje. Zbog toga je neophodno pažljivo zajedničko prostorno-planersko sagledavanje **jedinstvenog prostora Zagreba i zagrebačke regije**, o čemu se također detaljnije govori u zasebnom poglavlju.

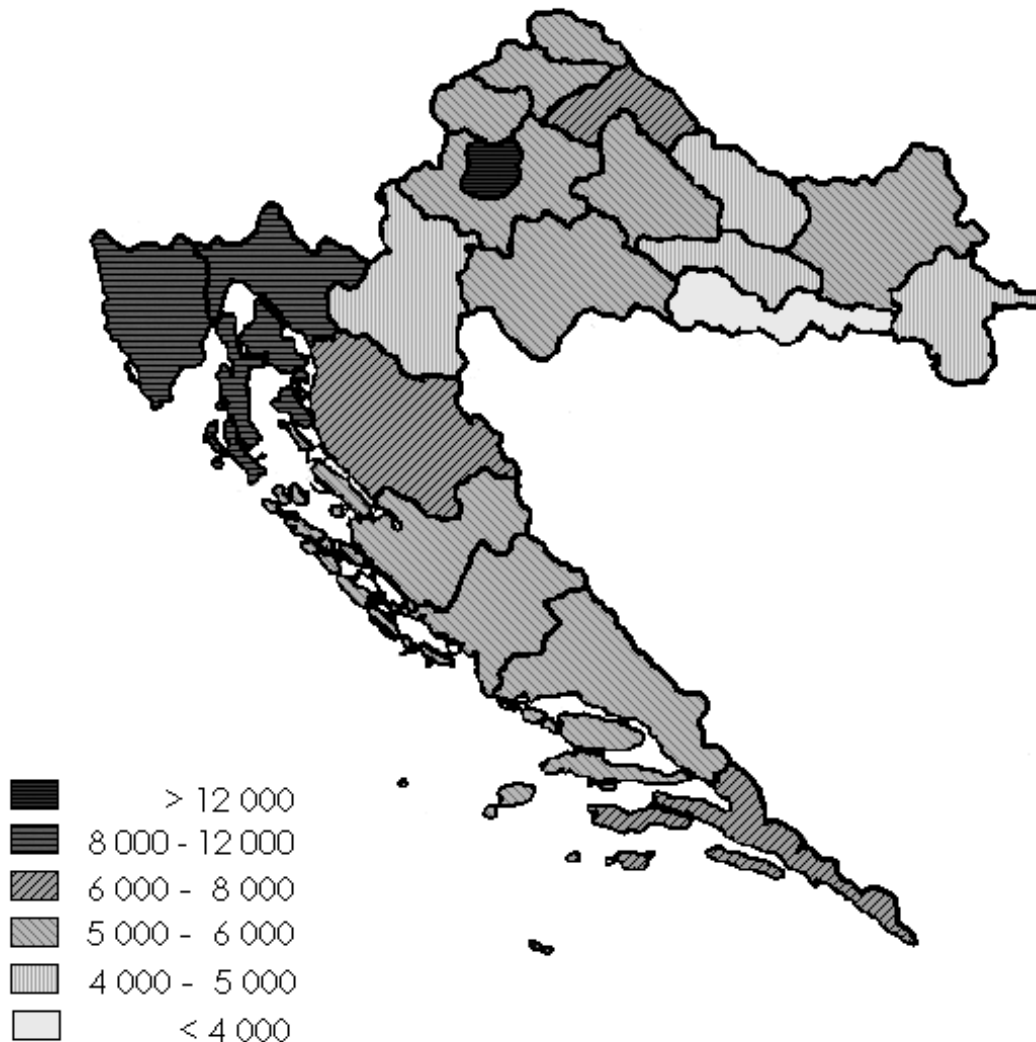
Budući da kvalitetu javnog prostora podržavaju oni obrasci koji ga - istovremeno štiteći privatni interes - poboljšavaju na temelju potvrđenog javnog interesa, zaštita javnog interesa podrazumijeva verificiran **konsenzus građana, uprave, neovisne struke i investitora** – privatnih ili institucijskih partnera - koji su spremni na temelju studija i izglasanih programa investirati u poboljšanje kvalitete gradskog prostora.

Prvorazredni je javni interes, također, očuvanje što većih površina zemljišta u gradskom i državnom vlasništvu, što znači da je potrebno **hitno obustaviti tekuću rasprodaju gradskog i državnog zemljišta za izgradnju stanova i poslovnih prostora unutar postojećeg urbanog tkiva**.. Postoje brojne, a neke danas i nesagledive javne potrebe, koje može zadovoljiti samo grad kao zajednica, jer ih nikada neće moći jamčiti „logika“ privatnog kapitala. Realizacija javnih potreba i sadržaja bit će jeftinija i lakše provediva, ukoliko se naknadno neće morati kupovati zemljište za javne potrebe od mešetara nekretnina po visokim cijenama, kao što se danas uglavnom događa.

Svi navedeni ciljevi i mjere za njihovu realizaciju ovise o mudrosti i **racionalnosti gradske razvojne politike, o demokratizaciji politike i društva općenito**. Odgovornost za vođenje takve politike daleko premašuje brzoplete odluke, improvizacije i dogovaranje Gradske uprave s investitorima, koji isključivo misle na profit. Radi se o povijesnoj odgovornosti za ostvarenje održivih uvjeta ekonomskog, socijalnog i ekološkog opstanka sadašnjih i budućih stanovnika ovog grada.

2. RAVNOMJERNI REGIONALNI RAZVOJ HRVATSKE PREDUVJET JE ODRŽIVOG RAZVOJA ZAGREBA

BDP Hrvatske po županijama u eur/stanov. 2005. godine



Hrvatska je visoko centralizirana zemlja s velikim razvojnim razlikama između pojedinih županija, odnosno mikroregija. Vladajuća politika ne raspolaže učinkovitim mjerama za adekvatan razvoj hrvatskih regija. Zagreb je, kroz političke institucije središnji um modernog hrvatskog centralizma i višestruki prostorni, ekonomski, financijski i politički centar ove centralizacije.

Neravnomjerni regionalni razvoj Hrvatske počinje poprimati oblike neodrživog razvoja, razvoja koji zanemaruje lokalne resurse od Slavonije do Dalmacije i koji na taj način razvojno, niti na razini zemlje u cjelini, niti u svom centru, ne izvlači optimume koji su potencijalno mogući.

S jedne strane imamo Zagreb s velikim brojem ljudi, jakim gospodarstvom, koncentracijom novca i znanja. Još jedan manji broj županija ima iznadprosječni stupanj razvijenosti, dok većina hrvatskih županija i u pogledu ljudi, i novca i znanja, odnosno ukupne razvijenosti, stoji razmjerno slabo. Moglo bi se reći pomalo karikirano ali ne i netočno: Zagreb je centar, a Hrvatska je periferija. Golema gospodarska, obrazovna i socijalna neravnoteža malo

Hrvatskoj sa svega 4.5 milijuna stanovnika (kao pola grada Londona!) prijeti provincijalizacijom jednog dijela Hrvatske.

Provincijalizacija Hrvatske nije samo osjećaj periferije. „Oni tamo imaju, mogu, znaju, mi ovdje nemamo, ne možemo, ne znamo.“ U provincijalizaciji se javlja osjećaj zatupljenosti i indiferentnosti u odnosu na ljudska prava, gube se osnovne moralne norme, duhovno se osiromašuje, te se gubi osjećaj društvenog dioništva u stvaranju i razvijanju kvalitete življenja, kulture i društva u cjelini. Duboko zapuštena područja, siromaštvo i radna bezizglednost su moderna činjenica u Hrvatskoj. I to sve u zemlji u kojoj su sve udaljenosti modernim prometnicima postale male! Periferijskim i provincijalnim karakteristikama izmiče tek nekolicina većih gradova, odnosno tri velika i poneki od sedam srednjih gradova.

Običaj je svake nove države da krene s jakom centralizacijom. Početkom 90-ih tako nešto je bilo normalno i za Hrvatsku, ali sada, 18 godina kasnije više nije. Navike ponašanja i interesi koje ohrabruju centralizam moraju se samoosvijestiti i mijenjati, a mjere i aktivnosti za obnovu periferija, provincija te srednjih i malih gradova kao žarišta razvoja, kojih ukupno ih ima 123, treba donositi, primjenjivati i razvijati. To nije lako jer su interesi koji podupiru i prakticiraju centralizam vrlo žilavi, a nacrti Strategije i Zakona o regionalnom razvoju stoje u ladicama parlamenta ove države još od 2005. godine!

U čemu se sve centralizacija, s jedne strane, i slabašni regionalni razvoj, s druge strane očituju? Tek 13-14% ukupnih javnih prihoda u državi je decentralizirano, a o svim ostalim proračunskim prihodima (dakle oko 85%!) odlučuje središnja vlast. Od 1991.-2001. godine stanovništvo je u Zagrebačkoj županiji naraslo za 10,6% a u Ličko senjskoj se smanjilo za 34,9%. Udio visoko-obrazovanih je 2001. godine u gradu Zagrebu iznosio 25,3%, u svim županijama znatno manje (prosjeck 7,3%) a u Virovitičko-podravskoj je bio tek 4,9%. Stopa nezaposlenosti je 2003. godine u Istarskoj županiji bila 6,5% a u Vukovarsko-srijemskoj 43,0%! Svi ovi i brojni drugi pokazatelji, posebno oni koji se odnos na koncentraciju kapitala, radnih mjesta, investicija, poduzetničkih subjekata, od kojih je polovina smještena u Zagrebu, govore da je na djelu neuravnoteženi razvoj koji Zagrebu donosi rast ali i velike probleme, a većem dijelu Hrvatske stagnaciju ili čak nazadovanje.

Grad Zagreb zbog svoje atraktivnosti djeluje kao magnet za mlade i obrazovane kadrove iz ostalih područja Hrvatske. Široka ponuda dobro plaćenih poslova, mogućnosti napredovanja te daljnjeg školovanja nadmašuju negativne strane življenja u Zagrebu, a to su visoki troškovi života, veliki porast cijene nekretnina, prometna gužva, zagađenost zraka, nedostatak kontakta s prirodom, specifično urbano siromašenje (život bez podrške u hrani sa sela), pucanje društvenih veza u uvjetima življenja na način „usamljene gomile“, nestajanje solidarnosti u međuljudskim odnosima, negativne strane kompeticije među ljudima (ubrzanje življenja, stres, neuroze, frustracije, specifična oboljenja) i slično.

Ulaganja u infrastrukturu Zagreba će biti velika, ali neće riješiti problem, budući će se pritisak nastaviti, dokle god je prisutna značajna razlika u atraktivnosti grada Zagreba naspram drugih područja. Radi se o začaranom krugu koji se dugoročno može riješiti tek podizanjem atraktivnosti drugih područja iz kojih dolazi najveći pritisak na Zagreb.

Zbog toga se zalažemo za hitno i demokratsko osmišljavanje mjera i aktivnosti za iniciranje regionalnog razvoja Hrvatske, duboko uvjereni da će te mjere i aktivnosti snažiti sve dijelove Hrvatske, a odatle i Hrvatsku kao cjelinu. Jaki Zagreb, možda još po koji grad i mikroregija i slaba cijela ostala Hrvatska – to nije dugoročno održivo rješenje. **Ravnomjerniji regionalni razvoj svih dijelova Hrvatske, ne u smislu izjednačavanja u prosječnosti nego dizanja razine razvojno najslabijih, ali po prirodnim resursima bogatih županija, biti će jedino zdravi i mudri, dugoročno održivi razvoj Hrvatske i Zagreba.**

3. GRAD ZAGREB I ZAGREBAČKA ŽUPANIJA PREDSTAVLJAJU PROSTORNU I FUNKCIONALNU CJELINU



Položaj Zagreba u zakonodavstvu i politici prostornog razvoja Hrvatske određuju slijedeće bitne smjernice i realni procesi.

Zagreb (zajedno sa Splitom, Rijekom i Osijekom) pripada posebnoj grupi **«područja velikih gradova Hrvatske»** koji bilježe rast stanovništva i funkcija. Prema **«Strategiji prostornog razvoja RH»** iz 1997. godine planiranje uređenja prostora u tim gradovima **«treba obuhvatiti širi utjecajni prostor»**, cjelovito planirati prometne i druge infrastrukturne sustave **«koji nadilaze lokalnu razinu»** a velike rubne zone izgradnje **«integrirati u urbani sustav»**. U svemu tome su komponente «povijesne, graditeljske, prirodne i ukupne kulturne baštine grada i okolice, kao i prisustvo urbanog zelenila» važne stavke identiteta grada ali i nacionalnog kulturnog identiteta. Dokument, koji treba prethoditi izradi prostornih planova tih gradova definiran je kao «Strategija i Program prostornog razvoja (velikog) grada».

Zagreb je 2001. godine imao oko 780.000. stanovnika, a Zagrebačka županija oko 310.000. Kako se već po današnjim funkcijama (a sve više i po izgrađenosti) radi o urbanom kontinuumu (konurbaciji) – suočeni smo u stvarnosti sa brojkom od najmanje 1,090.000. stanovnika. A kako doseljavanje u prostor te konurbacije i nadalje intenzivno raste – glavni grad i «njegova okolica» po broju stanovnika već sada predstavljaju najmanje jednu četvrtinu Hrvatske.

Postavlja se pitanje, kakvo nam rješenje tog rasta nudi zakonodavstvo u oblasti upravno-teritorijalnog ustrojstva zemlje odnosno potpuno novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji? (Spajanjem tih dvaju zakonodavnih područja najzad je jasno došlo do izražaja poimanje, da se materija prostornog uređenja sve manje shvaća kao gospodarenje prostorom, koje uključuje i njegovu zaštitu, a sve više kao priprema za izgradnju).

Za opisani proces razvoja Zagreba ne nudi se za sada idealno rješenje. Split, Rijeka i Osijek su prividno u povoljnijem položaju, jer su istovremeno i sjedišta županija. Stoga je moguće prostornim planovima tih županija predložiti eventualni rast njihovog teritorijalnog obuhvata ili

pak prostorna organizacija svih sustava mreža i objekata koji su potrebni. Tako bi se ti gradovi u okviru županijskog plana mogli kvalitetnije prostorno organizirati.

U slučaju Zagreba ne postoji takva mogućnost rješavanja prostornog razvoja kroz županijski plan, jer on ima istovremeno i status grada ali i status županije, a prostorno je uokviren drugom, Zagrebačkom županijom.

Procesi ubrzanog rasta funkcija i stanovništva odvijaju se u fizički sve čvršće povezanom i međuzavisnom prostoru Zagreba i Zagrebačke županije, što sada važeći prostorni planovi nisu dovoljno akceptirali, niti su metodološki postupili po smjernicama iz Strategije prostornog razvoja RH koje se odnose na velike gradove. Za daljnji racionalni razvoj ovog jedinstvenog prostora nužno je kod revizije Prostornog plana Zagrebačke županije i Prostornog plana Grada Zagreba snažnije usuglasiti njihove razvojne programe i prostorna rješenja. Takvim bi se planiranjem kvalitetnije mogli riješiti temeljni strateški prometni problemi ali i zajednički infrastrukturni sustavi cijelog tog metropolitanskog područja – koje već daleko prelazi upravno-teritorijalne granice Zagreba. To nipošto ne znači da bi trebalo mijenjati upravno-teritorijalnu ustrojstvenu strukturu države, a još manje dirati u autonomiju ili identitet postojećih gradova i općina Zagrebačke županije, koje okružuju Zagreb.

4. ZAŠTITA I OBNOVA POVIJESNOG SREDIŠTA ZAGREBA



Povijesno središte Zagreba zapušteno je i potrebna je njegova obnova

Područje Donjeg grada zaštićeno je 1962. godine i pripojeno već ranije zaštićenom Gornjem gradu i Kaptolu. Tako se formirala današnja zaštićena povijesna urbana cjelina, upisna u registar kulturnih dobara Republike Hrvatske. Ta zaštita je očuvala središte Zagreba kroz nekoliko slijedećih desetljeća i spriječila njegovu devastaciju novom izgradnjom. No, takva zaštita nije ga mogla očuvati od katastrofalnih posljedica tadašnje politike gospodarenja nekretninama, koja je nacionalizacijom stambenog fonda i poslovnog prostora, te dugotrajnom politikom niskih stanarina i najamnina za poslovni prostor, dovela do današnje velike fizičke istrošenosti i ugroženosti većeg dijela te urbane cjeline.

Europa je u cjelosti obnovila svoje, u drugom svjetskom ratu razorne gradove. Pokazalo se, ne prvi puta u povijesti, da je obnova zapuštenog i nastanjenog grada ponekad teža i složenija od obnove razorenog i raseljenog grada. Ipak, čak i metropole tranzicijskih zemalja ili takozvane Nove Europe također su do danas već obnovile svoja povijesna središta. Zagreb i Hrvatska još uvijek ne mogu, ne znaju ili ne žele ugroženoj graditeljskoj baštini vlastite metropole pomoći čak ni organizacijski. Umjesto pažljive obnove rješenje problema vidi se u prepuštanju povijesnog središta građevinskim poduzetnicima, pa se urbana pravila kroje po njihovim zamislima, usmjerenima isključivo na vlastiti profit.

Neprihvatljivi planovi nove izgradnje umjesto obnove

«Revitalizacija Gornjeg i Donjeg grada imperativ je ove gradske vlasti. Dobro su došli svi koji žele uložiti pošten novac, investirati u bilo koju plohu Donjeg grada, bez obzira

na to je li to danas projekt Cvjetnog trga ili sutra ostalih 16 projekata donjogradskih blokova.» Gradonačelnik grada Zagreba, Večernji list, 13.9.08.

Nakon dvogodišnje kampanje *Prava na grad* i *Zelene akcije* protiv projekta Hoto grupe na Cvjetnom trgu gradonačelnik nije promijenio svoje stajalište. Zagovara sporni projekt i vidi ga kao jedini mogući model obnove Donjeg grada, primjenjiv na 16 donjogradskih blokova. Da bi to bilo provedivo, tijekom 2007. izvršeno je nekoliko izmjena GUP-a.

Realizacijom spornog projekta, blok koji sada ima 50.000 m² izgrađenog stambeno-poslovnog prostora, povećao bi se za 50.000 m², dakle na ukupno 100.000 m² bruto razvijene površine. Za nove stanove i poslovni prostor GUP obvezuje izgradnju garažnih mjesta, pa se tako dolazi do 7 podzemnih etaža garaže u cijeloj unutrašnjosti bloka. Da bi se omogućio ulaz u tu podzemno garažu traži se izgradnja ulazno-izlazne rampe za automobile na javnoj površini i devastacija pješačke zone u Varšavskoj ulici.

Kad bi se isti model (prosječno 50.000 m² nove gradnje u svakom bloku) primjenio na samo 16 (od ukupno 68) donjogradskih blokova, kako to GUP omogućava a gradonačelnik priželjkuje, dobilo bi se 800.000 m² novoizgrađenog prostora. Kad bi samo pola od toga bili stanovi u tih 16 blokova uselilo bi 15.000 novih stanovnika u 5.000 novih stanova, sa 5.000 automobila. U jednom već dovršenom i prenapučenom gradskom prostoru izgradio bi se još jedan novi grad, dovukao bi se ogroman broj automobila i izgubilo bi se, zbog denivelacije ulica radi ulaska u podzemne garaže, tko zna koliko javnih površina.

Sve to se uporno zagovara samo zbog toga što se izgrađeni prostor u povijesnom središtu može prodati za trostruko veću cijenu nego u drugim gradskim prostorima i donosi visoki profit građevinskim poduzetnicima. Takva gruba eksploatacija povijesne baštine uporno se predstavlja kao obnova i revitalizacija. Iako zatrpavanje povijesnog središta grada velikim novim količinama stanova, ureda, trgovačkih centar, i posljedično - individualnim automobilskim prometom, predstavlja građevinsku, socijalnu i ekološku devastaciju povijesnog središta.

Konzervatori u službi nove izgradnje

Kako konzervatorska služba djeluje suprotno stručnim i etičkim pravilima zaštite spomenika i omogućava realizaciju spornih projekata moguće je pratiti na primjeru Cvjetnog trga. Osnovni element u formiranju prostora današnjeg trga Petra Preradovića bilo je srednjovjekovno naselje uz župnu crkvu sv. Margarete. Titular crkve potječe iz vremena osnivanja biskupije, koje vjerojatno prethodi nastanku Gornjeg grada. Kroz naselje, koje formiranjem Gornjeg grada postaje njegovo podgrađe, prolazila je cesta prema Kraljevom brodu. Današnji trg nastao je kao ljevasto proširenje puta sjever – jug prema riječnom prijelazu na Savi, na spoju s prometnim smjerom koji se pruža u smjeru istok – zapad (danas Ilica). Ovakav tip uličnog trga nastao na spoju dviju ulica, uz crkvu, u srednjoeuropskom prostoru javlja se u 11.-12. stoljeću, a najbliži primjer je Kaptolski trg pred katedralom. Na ovom se prostoru održavao srednjovjekovni margaretski sajam, koji prethodi sajmu na nekadašnjoj Harmici (danas Trgu bana Jelačića). Iz navedenog proizlazi da je prostor Cvjetnog trga jedan je od najstarijih, još uvijek prepoznatljivih prostornih elemenata povijesne jezgre Zagreba, zbog čega je i potencijalni arheološki lokalitet. Konzervatorska služba uopće ovaj element ne spominje.

Izgradnjom u 19. stoljeću trg je dobio trapezoidni oblik i sužen je na prostor južno od crkve sv. Margarete. Konzervatorskom studijom izrađenom za sporni projekt prostor nije prepoznat kao područje zaštite. Valorizacija ovog prostora nije adekvatno provedena i protivna je metodama koje preporučuju međunaradni dokumenti zaštite kulturnog naslijeđa. Umjesto cjelovite zaštite nudi se zamjena i potiče nova izgradnja. Rušenjem dviju povijesnih zgrada iz 19. stoljeća, dakle iz vremena nastanka bloka, gubi se slojevitost i najstariji sačuvani dio građevinskog sloja koji je ostao u prostornom suodnosu s vremenom nastanka trga i historicističkom pregradnjom crkve (nestanak izvornih karakteristika trga). Umjesto da te jedino preostale povijesne zgrade dobiju najvišu zaštitu one su najniže kategorizirane kako bi se omogućilo njihovo rušenje zbog zamjenske izgradnje većeg kapaciteta. To u konačnici

dovodi do promijene mjerila i gubitka slojevitosti, a osnovni kriterij valorizacije postaje izgradnja dvadesetog stoljeća, čime bi se definitivno izgubio povijesni karakter bloka iz vremena njegovog nastanka u drugoj polovici 19. stoljeća.

Principi obnove za koje se zalažemo

Potpuno suprotna navedenim planovima su općeprihvaćena europska načela zaštite urbane i arhitektonske baštine (potvrđena u najvažnijim međunarodnim dokumentima UNESCO-a, ICOMOS-a, Europskog vijeća i drugih: Venecijanska povelja, Amsterdamska deklaracija, Sporazum o zaštiti arhitektonske baštine - Granada, Washingtonska povelja, Berlinska deklaracija, Krakovska povelja o obnovi Venecijanske povelje, Europska povelja arhitektonske baštine prihvaćena od Vijeća Europe i obavezna za sve članice EU). Svi navedeni dokumenti zahtijevaju da se povijesne jezgre odtirećuju od sadržaja koji navlače promet te da se individualni promet tretira restriktivno, a sustavno ulaže u poboljšanje javnog prometa. Tako Amsterdamska deklaracija zagovara upravo suprotan pristup od onog koji je ugrađen u GUP: «Urbanistički bi propisi morali utjecati na smanjenje gustoća naseljenosti i dati prednost restauraciji, a ne izgradnji poslije rušenja.»

U skladu s navedenim europskim principima zaštite povijesne baštine, prema svojem neovisnom stručnom uvjerenju i zahtjevima peticije koju je potpisalo 54.500 građana grada Zagreba, Urbanistički savjet Zelene akcije smatra da je osnovno polazište obnove Donjeg grada zaštita fizičke i socijalne strukture Donjeg grada, zatečene morfologije i sadržajne raznolikosti, te uvjeta života i vrijednosti nekretnina postojećih stanovnika. Ta graditeljsko-urbanistička, kulturna i povijesna baština, kao temelj identiteta grada Zagreba, od neprocjenjive je vrijednosti za sve njegove stanovnike. Za neophodnu i sustavnu sanaciju ovog prostora treba donijeti **Program sanacije Donjeg grada**, koji će regulirati metodološki pristup, demokratske procedure, vlasnička prava i sustav financiranja.

U međuvremenu (primjedbama u javnoj raspravi o izmjenama GUP-a od 20. 11. 2008.) predlaže se mogućnosti gradnje u Donje gradu, u članku 59. Odluke definirati na slijedeći način:

- *Za pretežno nedovršene blokove (npr. Badel) određuje se za cjelinu bloka maksimalni koeficijent iskoristivosti 3,0, a prostorno rješenje se utvrđuje temeljem javnog urbanističko-arhitektonskog natječaja*
- *U pretežno dovršenim blokovima na uličnoj parceli na obodu blokova nova i zamjenska izgradnja moguća je u vidu interpolacija usklađenih s postojećim zgradama, temeljem javnog arhitektonskog natječaja*
- *U pretežno dovršenim blokovima na dvorišnim parcelama u unutrašnjosti blokova nova izgradnja na dosad neizgrađenim parcelama nije dozvoljena*
- *U pretežno dovršenim blokovima na dvorišnim parcelama moguća je zamjenska izgradnja koja ne može imati veću brutto razvijenu površinu od brutto razvijene površine postojećih objekata koji se uklanjaju zbog zamjene*
- *Prolaze kroz blokove (pasage) formirati će se postojećim ili zamjenskim objektima i parkovno uređenim neizgrađenim površinama.*
- *Izgradnja javnih garaža zabranjuje se na području Donjeg grada između poteza Bauerove na istoku i Kačićeve na zapadu*
- *Parkirališne površine za potrebe stanovnika blokova mogu se uređivati u unutrašnjosti blokova gdje postoji mogućnost kolnog pristupa kroz veže uličnih zgrada.*
- *Deniveliranje ploha ulica i trgova zbog izgradnji rampi za ulazak u podzemne etaže nije dozvoljeno.*

Iako se može pretpostaviti da ove primjedbe ovog časa neće biti prihvaćene, smatramo da će se grad kad-tad morati vratiti na ove odredbe koje osiguravaju zaštitu baštine kao i zaštitu kvalitete života u tom prostoru.

Institucionalne i financijske pretpostavke pažljive obnove povijesnog središta

Izradu i provedbu Programa sanacije Donjeg grada vlasnici, stanari i korisnici poslovnog prostora ne mogu niti započeti bez svestrane pomoći grada, ali i države. Po kakvom modelu tim građanima i toj baštini pomoći? S kojim novcem? S kakvom organizacijom? Pod čijim vodstvom? Kao odgovore na postavljena pitanja, u skladu s europskom praksom, a posebno «Načelima europske javne uprave» i «Europskom poveljom arhitektonske baštine», predlažemo slijedeće:

- Grad treba što prije osnovati specijaliziranu Agenciju za sanaciju i obnovu Donjeg i Gornjeg grada – tog najugroženijeg i najvećeg dijela zaštićene urbane cjeline Zagreba. Agencija treba potom najhitnije: izvršiti inventarizaciju fizičke strukture i vlasničkih udjela te utvrditi pravilnik o sanaciji Donjeg grada (načela dioničarskog udruživanja i odlučivanja vlasnika, odredbe o parcelaciji, ograničenoj i specifičnoj primjeni urbane komasacije, podjeli prihoda i troškova).
- Konzervatorske podloge sanacije i obnove moraju se izraditi temeljem studijskih istraživanja i stručnih analiza, kako bi se dale precizne i jasne smjernice zaštite ambijenata i kontaktnih, izgrađenih i slobodnih prostora, a ne samo pojedinih objekata koji predstavljaju povijesnu baštinu. Stavovi konzervatorske službe moraju postati i ostati potpuno neovisni od želja i namjera investitora i njihovih političkih saveznika. Za povijesnu baštinu su principi zaštite iznad svih drugih planerskih ciljeva.
- Grad Zagreb treba u proračunu osigurati sredstva za kreditiranje i subvencioniranje pripreme i realizacije Programa sanacije Donjeg grada. Tome treba pridružiti sva gradska i državna sredstva koja potječu iz korištenja i raspolaganja resursima u jezgri (najamnine poslovnih prostora i stanova u vlasništvu grada, spomenička renta itd.) Sredstva treba tražiti od predpristupnih fondova EU, od Hrvatske banke za obnovu i razvoj i Svjetske banke. Također, izmjenom Zakona o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara treba omogućiti da se ulaganje u zaštitu kulturnog dobra priznaju kao trošak, bez ograničenja, koji se oslobađa od poreza.
- Program sanacije nije moguće izraditi bez suradnje stanovnika i vlasnika³, bez «dijagnostičkih planova» (varijantnih rješenja) koji se izrađuju u suradnji sa stanovnicima i vlasnicima. U programu je potrebno načelno poštovati postojeći odnos stambenih i poslovnih funkcija pojedinog bloka ili zone i favorizirati parkovnu terapiju gdje god je to moguće. Preliminarni nacrt sporazuma vlasnika stanova, poslovnih prostora i zemljišta o vlasničkim udjelima te sustavu odlučivanja i financiranju sanacije i obnove pojedinog bloka treba dati na uvid i suglasnost svim suvlasnicima u bloku radi prikupljanja sugestija, mišljenja i dopuna tog bitnog dokumenta.

³ Amsterdamska deklaracija u poglavlju «Integralna konzervacija» nameće odgovornost lokalnih vlasti i zahtijeva učešće građana te navodi da lokalne vlasti moraju:

- «formirati specijalne službe koje bi osigurale neposredne veze potencijalnih objekata obnove s njihovim vlasnicima
- lokalne vlasti trebaju usavršiti postupak pribavljanja mišljenja zainteresiranih strana o planovima za obnovu i o njima voditi računa već u najranijim fazama planiranja
- u okviru politike informiranja javnosti, lokalne vlasti trebaju donositi odluke javno, koristeći pri tom jasne i svima razumljive formulacije, kako bi se građani mogli upoznati sa ciljevima odluka, o njima raspravljati i donositi svoj sud; za to valja koristiti javne sastanke, izložbe, sondiranje javnog mnijenja, sredstva javnih komunikacija i druge odgovarajuće metode koje trebaju postati uobičajena praksa.

dopune ili alternative koje predlože grupacije ili pojedinci morale bi se smatrati značajnim doprinosom u planiranju zaštite arhitektonskog naslijeđa»

Prihvatanjem ovakvog pristupa od strane odgovornih institucija, grad Zagreb bi mogao revitalizirati svoje povijesno središte u suradnji s građanima Zagreba, obogatiti ga novim sadržajima i zelenim površinama, povećati kvalitetu života svih stanovnika grada i potaknuti stvaranje zajednice angažiranih građana i formalnih institucija, umjesto poticanja sprege sumnjivo stečenog kapitala, nemarnih stručnjaka i poluobrazovanih privatnih poduzetnika.

5. ODRŽIVA GRADSKA PROMETNA POLITIKA I HITNE MJERE ZA NJENU REALIZACIJU



Održiva gradska prometna politika predlaže se kao alternativa prometnoj politici aktualne gradske vlasti koja primarno zagovara izgradnju velikih objekata koji bi servisirali kretanje i parkiranje osobnih automobila⁴. Takvi objekti nisu samo vrlo skupi, nego mogu i nepopravljivo razoriti gradsko tkivo, njegove povijesne i prirodne vrijednosti, a ne rješavaju ekološke, socijalne i ekonomske prometne potrebe građana i gospodarstva.

Polazno stajalište održive gradske prometne politike jest dokazana činjenica da potrebe prometnog povezivanja područja unutar gradova, kao i povezivanje gradova s njihovom regijom ne može zadovoljiti osobni automobil, nego primarno kvalitetan javni prijevoz.

Zbog toga je primarni cilj održive prometne politike smanjiti za najmanje 40% današnji broj putovanja osobnim automobilom.⁵ Tome cilju ne bi trebalo težiti isključivo restrikcijama kao što je npr. veliko povećanje cijena parkiranja u središtu grada, koje je posve neprimjereno veličini grada i ekonomskoj moći njegovih stanovnika, već prvenstveno razvijanjem i ponudom kvalitetnog (jeftinog, brzog, komfornog i redovitog) javnog prijevoza.

Kvalitetna rješenja u Zagrebu i regiji moguće je postići sustavnim ulaganjem u **sinhronizirani razvoj postojećih sustava javnog prijevoza** – gradsko-prigradska željeznica (HŽ), te tramvaja i autobusa (ZET), kao i postupnim razvojem lake gradske željeznice (LGŽ) kao podzemno-nadzemnog tračničkog sustava. Također je potrebno osnovati javnu gradsku tvrtku koja će se baviti isključivo javnim prijevozom putnika na području Grada Zagreba i regije (razvojni programi, usklađivanja voznih redova, uspostava tarifne unije i dr.).

⁴ U Zborniku radova konferencije *Razvitak Zagreba*, održane 1.-2. veljače 2008. među ostalim, mogu se vidjeti prijedlozi tako razornih graditeljskih rješenja (napr. Sjeverna tangenta, Novi prometni koridor uz Savu).

⁵ Upravo takav cilj ima gradska uprava Pariza koja do 2020. godine planira smanjiti količinu automobilskeg prometa za 40% u odnosu na 2001. godinu, Beatrice Jerome, *Le Monde*, 12.2.2007.

Gradsko-prigradski željeznički promet moći će bitno pridonijeti postavljenom cilju preuzimanja većeg broja putnika:

- Intenzivnijim korištenjem postojećih željezničkih kolosjeka te izgradnjom novih u raspoloživim željezničkim koridorima,
- uređenjem postojećih i izgradnja novih vizualno atraktivnih stajališta s mogućnošću ulaska u vlak razini perona zbog veće učinkovitosti i prilagodbe hendikepiranim osobama te s pripadajućim parkiralištima za vozila putnika u vlakovima
- nabavom dovoljnog broja elektromotornih garnitura vlakova za gradski i prigradski željeznički promet koji imaju i odgovarajući prostor za bicikle putnika u vlakovima
- uspostavom kružnog gradsko-prigradskog željezničkog prometa u oba smjera sa Glavnog kolodvora Zagreb na relaciji Klara – Odra - Velika Gorica - Mala Mlaka – Mičevac – Žitnjak – Resnik – Sesvete – Čulinec – Trnava – Maksimir - Glavni kolodvor. Tom željezničkom koridoru gravitira 67.000 stanovnika ovog dijela Zagrebačke županije i 55.000 stanovnika gradskih četvrti Novi Zagreb - istok i Peščenica - Žitnjak
- povećati broj gradskih i prigradskih vlakova na relaciji Zagreb Glavni kolodvor – Jastrebarsko - Karlovac sa postojećih 14 dnevno u oba smjera, također korištenjem postojećih kolosjeka do Hrv.Leskovca odnosno Karlovca
- izgradnja željezničke pruge Podsused-Samobor-Bregana, čijem koridoru gravitira 53.000 stanovnika Svete Nedelje, Samobora i Žumberka

Tramvajski i autobusni promet potrebno je bitno unaprijediti u odnosu na postojeće stanje:

- davanjem apsolutne i bezuvjetne prednosti tramvaju i autobusu u ulicama koje dijeli s osobnim automobilima⁶
- izgradnjom tramvajskih pruga predviđenih GUP-om, ali i na drugim potezima u području visokih gustoća (na trasi Zapruđe – Sarajevska – Vatikanska - I.paralelna - Jadranska avenija - rotor u Savskoj Gaju); sinhronizirana izgradnja tramvaja ili LGŽ s izgradnjom velikih kapaciteta poslovnih zgrada ili javnih objekata (npr. pravac Kvaternikov trg – Heinzelova - Radnička cesta - Domovinski most i pravac Lanište)
- nabavom većeg broja novih tramvajskih kompozicija⁷ i autobusnih vozila, uključivo i manje autobuse na plinski pogon za područja s nižim gustoćama te povećanjem učestalosti autobusnih linija na širem gradskom području sukladno potrebama stanovnika
- izgradnjom parkirališta većeg kapaciteta uz tramvajske i autobusne terminale.

Osim razvoja postojećih sustava javnog prometa, postoji niz specifičnih politika koje unapređuju održivu prometnu politiku grada:

- **Dogradnja postojeće ulične mreže novim ulicama** prihvatljiva je ukoliko pridonosi boljem međusobnom povezivanju pojedinih područja i opterećenju postojećih ulica od automobilskeg prometa, a posebno onih ulica kojima se odvija javni prijevoz. Pri tome treba voditi računa da nova izgradnja ne uzrokuje devastaciju prostora. U

⁶ U tom cilju predlaže se dogradnja ulične mreže izgradnjom tzv. Šarengadske ulice od Jadranskog mosta do Zapadnog kolodvora. Ta će ulica pružiti automobilske promet sa Savske ceste, gdje će se znatno olakšati promet za 8 (od ukupno 15) tramvajskih gradskih linija.

⁷ Postoji opasnost da će uključivanjem u promet svih 140 niskopodnih tramvaja NT 2200 doći do znatnog smanjenja kvalitete tramvajskog prometa zbog nezadovoljavajuće elektroenergetske mreže. Nužno je izvesti rekonstrukciju cjelokupnog elektroenergetskog sustava ZET-a za vuču tramvaja.

podsljemenskom području postoji potreba i mogućnost izgradnje krajobrazu prilagođenih ulica na terenu, koje će međusobno povezati postojeće ulice. Na nizinskom gradskom području postoji veći broj planiranih uličnih poteza koje je nužno izgraditi (npr. Prisavlje, produžena Branimirova, produžena Zagorska ulica da Ulice Ivane Brlić Mažuranić, Šarengradska, ...). Na isti način treba povećati broj mostova preko Save i dovršiti pripadajuće ulične mreže.

- **Izgradnja javnih garaža** opravdana je na obodu povijesne jezgre (10 minuta hoda od glavnog gradskog trga)⁸; izgradnja besplatnih javnih parkirališta nužna je uz glavna tramvajska i autobusna stajališta, a većeg kapaciteta uz njihove terminale.⁹
- **Izgradnja parkirališta za potrebe turističkih i drugih autobusa** koji imaju dozvolu ulaska u grad isključivo za ukrcavanje i iskrcavanje putnika na unaprijed predviđenim mjestima u vremenu 15-20 minuta. Tim se parkiralištima treba koristiti i dio autobusa za linijski prijevoz koji koriste usluge Autobusnog kolodvora. Današnji prostor sjeverno od zgrade Autobusnog kolodvora ne zadovoljava po kapacitetu i sadržajima.
- **Uređenje prostora za parkiranje teretnih vozila** koja čekaju na utovar/istovar ili carinjenje robe. Trenutno takva vozila parkiraju po cijelom gradu (napr. u Držićevoj ulici sjeverozapadno od Mosta mladosti).
- **Unapređenjem biciklističkog prometa** moguće je ostvariti izgradnjom i uređenjem biciklističkih staza, njihovim povezivanjem u smislenu mrežu, te postavljanje potrebne opreme za parkiranje bicikala, posebno pri sveučilišnim, poslovnim i javnim zgradama te željezničkim stajalištima.
- **Unapređenjem prometne regulacije i signalizacije** moguće je koristiti «unutarnje rezerve» postojeće ulične mreže bez većih investicija i devastacije prostora. Pri tome treba uvijek pružati apsolutnu prednost javnom prijevozu. Neophodno je konačno izgraditi sustav automatskog upravljanja prometom u gradu Zagrebu, čime se omogućava veća protočnost vozila kroz raskršća kao i davanje prioriteta vozilima javnog gradskog prijevoza na dijelovima prometnica gdje je to neophodno
- **Čitav niz specifičnih ciljanih mjera prometne politike** može pridonijeti smanjenju automobilskeg prometa u gradu: demonopolizacija i sniženje cijena taxi službe, pojeftinjenje cijena javnog prijevoza¹⁰, edukativne akcije radi promocije javnog prijevoza, povlastice za smanjenje korištenja i/ili posjedovanja automobila (povećanje broja putnika u jednom vozilu¹¹, povremeno korištenje automobila putem kratkotrajnog iznajmljivanja, uspostava posebnog prometnog traka isključivo za vozila s minimalno dva ili više putnika na najopterećenijim gradskim ulicama tijekom vremena vršnog opterećenja, itd.)

O prometnoj politici moguće je samo uvjetno govoriti izdvojeno od politike gospodarenja prostorom, kao što je učinjeno u ovom poglavlju, jer se ovdje prvenstveno radi o rješavanju nagomilanih zaostataka prometne politike u odnosu na postojeću prostornu organizaciju grada. **Politika gospodarenja prostorom suštinski određuje prometne potrebe grada, i**

⁸ U GUPu se već niz godina nalaze četiri takve lokacije (Reljkovićeve i Crnatkova ulica, Srednjoškolsko igralište u Klaićevoj ulici i Trg Sjepana Radića)

⁹ Još u Generalnom prometnom planu Grada Zagreba iz 1999. predviđa se izgradnja takvih parkirališta uz tramvajske terminale u Zaprudju, Borongaju, Mihaljevcu, Dubravi i Jarunu. Tada je bilo predviđeno da bi 2005. njihovom izgradnjom bilo eliminirano 2200 putovanja automobilima u centar grada dnevno. Do danas nije započela gradnja niti jednog planiranog parkirališta.

¹⁰ To podrazumijeva u prvom redu smanjenje cijena voznih karata za zaposlene, koje se želi preorijentirati od voženje automobilom na javi prijevoz, umjesto dosadašnje politike koja se bavila isključivo socijalnim kategorijama stanovnika, koji i inače ne koriste automobil.

¹¹ Trenutno se u brojnim gradovima u svijetu to pitanje uspješno rješava. Ta metoda je poznata pod nazivima *liftshare* ili *rideshare*. U Zagrebu se u jednom vozilu nalazi prosječno svega 1,4 putnika.

ukoliko se ona provodi na racionalan način bitno se mogu smanjiti prometni problemi u gradu. Racionalna prostorna politika u Zagrebu podrazumijeva spriječavanje nove izgradnje u unutrašnjostima donjogradskih blokova, ograničenje gustoće stambene i poslovne izgradnje na području cijelog grada s ciljem uspostave ravnomjernih prometnih opterećenja (ograničenje izgradnje nebodera!), lociranje izgradnje novih objekata i određivanje njihove namjene prema dostupnosti javnog prijevoza¹², te etapnim povezivanjem većih stambenih i poslovnih kapaciteta s javnim gradskim prijevozom.

Zaključak: tek nakon što se pokaže ukupan sinergijski učinak svih navedenih elemenata održive gradske prostorne i prometne politike moguće je ozbiljnije razmatrati prijedloge skupih tehničkih rješenja i izgradnje velikih prometnih objekata.

6. SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU O PROSTORU

¹² Odličan primjer takve prakse je *ABC lokacijska politika* u Nizozemskoj, koja kao glavni kriterij lociranja raznih sadržaja ima upravo nivo usluge javnog prometa.



Utjecaj građana ili javnosti na donošenje odluka o prostoru zacrtano je postojećim propisima, stvarajući utisak da je utjecaj građana poželjno i moguće ostvariti i to kroz

- A. postupak izrade prostornih planova
- B. postupak donošenja prostornih planova (prethodna i javna rasprava)
- C. u provedbi planova kroz upravni postupak izdavanja uvjeta uređenja prostora ili lokacijske dozvole.

A. Sudjelovanje građana u postupku izrade prostornih planova bilo bi moguće ostvariti kad bi se stavovi građana ispitali prethodno izradi plana **anketama ili sociološkim istraživanjima**. Iako *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* propisuje da se u skupštinskoj odluci o izradi plana, pored ostalog, odlučuje i o potrebnim stručnim podlogama, među kojima se navode i sociološke, u zadnje vrijeme ta praksa se u potpunosti izostavlja. Ciljevi izrade plana dogovaraju se isključivo s privatnim investitorima, naročito kad oni sami financiraju izradu plana.

B. Sudjelovanje građana u postupku donošenja prostornih planova, zacrtano propisima kroz provođenje prethodne i javne rasprave. Iako *Zakon* predviđa mogućnost da se u prethodnu raspravu pozivaju, da dostave svoja mišljenja, smjernice i preporuke, pored tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, «i drugi sudionici određeni odlukom o izradi prostornog plana», nije poznato da su kao «drugi sudionici» prethodne rasprave ikad pozvani predstavnici zainteresirane javnosti.

Izvješća o prethodnoj raspravi s nacrtom prijedloga plana usvaja tijelo lokalne ili područne samouprave (općine, grada, županije) i donosi prijedlog prostornog plana, koji se upućuje na **javnu raspravu**, koja se provodi kroz javni uvid (izložbu) i jedno ili više javnih izlaganja. Osim građana, zainteresirane i stručne javnosti primjedbe na prijedlog prostornog plana mogu ponovno dostaviti tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima, koji su već sudjelovali u prethodnoj raspravi te mjesni odbori (predviđeni Statutom grada Zagreba, ali nisu osnovani) i gradske četvrti. Ovako široko zacrtana prava niti građani osobno niti preko gradskih četvrti ne mogu konzumirati, jer:

- izvješće o javnoj raspravi priređuje izrađivač plana, pa isti onaj koji je izradio prijedlog plana prosuđuje o prihvatanju ili odbijanju primjedbi; ne postoji neovisno stručno tijelo koje bi nadziralo i usmjeravalo izrađivača plana
- ne razlikuju se primjedbe koje zastupaju privatni interes i kojih je najveći broj (zahtjevi za uključivanjem čestice u građevinsko područje) od primjedbi koje se odnose na javni interes u prostoru
- skupština koja nakon toga usvoja plan ne bavi se pojedinačnim odgovorima na primjedbe nego usvaja Izvješće o javnoj raspravi «u paketu» sa stotinama primjedbi, ne razlikujući one s privatnim interesom od primjedbi koje zastupaju javni interes.
- do zadnjeg momenta konačnog usvajanja plana gradski zastupnici i predstavnici gradske uprave i pravne osobe s javnim ovlastima mogu davati primjedbe i

amandmane, tako da se govori o amandmanskom urbanizmu, u kojem se planira isključivo temeljem političke volje, a bez ikakve stručne podloge, a faktično predstavljaju realizaciju privatnog interesa kroz društveno tijelo. Naime provedba «ponovne javne rasprave» nakon prihvaćanja amandmana nije u praksi poznata, iako je zakonom predviđena za slučaj da se plan bitnije mijenjao, što je u pravilu i slučaj s većinom primjedbi zastupnika, koji ogromne komplekse zemljišta prenamjenju iz zelenih u građevinske zone.

Nakon donošenja plana moguće je njegovo «obaranje» jedino u slučaju ukoliko urbanistička inspekcija na temelju prijave utvrdi da je sadržaj plana ili procedura njegovog donošenja suprotna zakonskim propisima ili planu višeg reda. Nedostaci u stručnoj kvaliteti plana ili provedba procedura samo na formalnoj razini nisu dovoljan razlog da urbanistička inspekcija, u nadležnosti države, poništi na lokalnoj razini već donesen plan. Nikakva stručna ili etička argumentacija zainteresirane javnosti nema prilike i mogućnosti spriječiti nepopravljive štete koje na taj način nanose prostoru, prirodnoj i kulturnoj baštini (u gradovima neophodni zeleni pojasevi i parkovi pretvaraju se u građevinske zone, jednako kao i dragocjena poljoprivredna i šumska zemljišta i vrijedni krajolici i netaknute morske uvale na jadranskoj obali i na otocima).

C. Nakon donošenja prostornog plana njegova provedba vrši se na temelju lokacijske dozvole za objekte veće od 400 m² bruto (600 m² bruto za poljoprivredne objekte) i uvjeta uređenja prostora za manje objekte. U upravnom postupku izdavanja lokacijske dozvole sudjeluje kao stranka u postupku «vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola». Ovaj postupak priznaje kao «neposredne» susjede samo one koji imaju zajedničko crtu razgraničenja katastarskih čestica. Ukoliko je između katastarskih čestica postoji puteljak minimalne širine susjedi ne mogu učestvovati u upravnom postupku. To znači da veliki broj susjeda koji snose direktne negativne posljedice eventualne gradnje ne mogu ni na koji način utjecati na lokacijsku dozvolu, kao što se o utjecaju šire zainteresirane javnosti također ne može govoriti. U okolnostima velikog broja realizacija temeljem lokacijskih dozvola, direktno na temelju generalnog plana (bez detaljnog plana koji ipak ide na javnu raspravu), posljedice su sve učestaliji konflikti zbog nametnutih prostornih rješenja.

Prijedlozi za unapređenje

- Pravilnikom o sadržaju i načinu izrade prostornih planova potrebno je obvezati izrađivača plana da prethodno izradi plana poduzme **ispitivane javnog mnijenja**, putem anketa i socioloških istraživanja, kako bi stavovi javnosti već unaprijed bili poznati izrađivaču plana.
- Nacionalna i lokalna tijela dužna su razvijati sve mehanizme koji **potiču javnu raspravu**, kako bi javnost bila informirana i zainteresirana te aktivno i kreativno sudjelovala u javnoj raspravi. Cilj je uključiti zainteresiranu i stručnu javnost u partnerski umjesto konfliktnog odnosa u donošenju odluka o prostoru.
- Pravilnikom o proceduri javne rasprave treba obvezati izrađivača plana da **odvojeno obradi primjedbe na plan koje se odnose na privatni interes od onih koje zastupaju javni interes**, kako se bitni sadržaj javne rasprave ne bi utopili u «paketu». Bitna mišljenja i interese obavezno bi trebalo prezentirati donosiocima odluke, koji trebaju biti dovedeni u poziciju da znaju o čemu odlučuju i koje su posljedice odluka koje donose, kao što bi i građani trebali znati tko je odgovoran za donošenje pojedine odluke.
- Potrebno je **zabraniti praksu podnošenja amandmana nakon javne rasprave** o prijedlogu prostornog plana. Iako praksa amandmana može imati svog opravdanja u donošenju odluka druge vrste, specifično u donošenju prostornih planova ona je nedozvoljiva jer se proizvoljnom odlukom anulira planerska praksa bazirana na sustavnim istraživanjima i studijskoj pripremi prijedloga plana. Zainteresirana javnost

također se preskače i nema informaciju tko i zbog čega stoji iza konačnog planskog rješenja.

- Za kvalitetno sudjelovanje građana u procesu izrade i donošenja planova u Zagrebu je potrebno oformiti **mjesne odbore** kao najnižu organizacijsku jedinicu mjesne samouprave, kako je to predviđeno u Statutu grada Zagreba. Također je potrebno izmjenom Statuta i gradskim četvrtima dati veća prava suodlučivanja, kako bi njihovi stvovi imali utjecaj na donošenje odluka od javnog interesa.
- Za sudjelovanje javnosti otvaraju se nove mogućnosti utjecaja kod **Strateške procjene utjecaja na okoliš** (SPUO). To je novi mehanizam (Uredba o strateškoj procjeni je donesena u svibnju 2008.) koji se mora provoditi za planove i programe, koji se donose na državnoj i županijskoj razini iz područja poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, rudarstva, prometa, telekomunikacija, turizma, gospodarenja otpadom i vodama, **te za prostorne planove županija i Grada Zagreba**. Ovaj postupak se temelji na obavezi prilagodbe našeg zakonodavstva europskom zakonodavstvu. Svrha ovog postupka je da se utvrdi, procijeni i uzme u obzir mogući utjecaj na okoliš svih nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika, planova i programa i to za vrijeme njihove izrade i prije njihova usvajanja. SPUO treba ocijeniti u kojoj mjeri plan ili program zadovoljava utvrđene ciljeve zaštite okoliša, što pretpostavlja postojanje ciljeva zaštite okoliša. Nažalost, stratešku procjenu ne moraju imati prostorni planovi općina niti gradova, kao niti izmjene planova. To je velik nedostatak našeg Zakona o zaštiti okoliša i u suprotnosti je s EU smjernicom o strateškoj procjeni koja izričito navodi da i prostorni planovi nižeg reda i njihove izmjene moraju imati stratešku procjenu utjecaja na okoliš.
- Vijeće Europe donijelo je više obvezujućih dokumenata za sve članice Europske Unije i države koje bi to htjele postati, a koji određuju sudjelovanje građana u odlučivanju o prostoru. Sve te odredbe treba ugraditi u naše propise i primjenjivati ih u procesu izrade i donošenja prostornih planova po uzoru na najbolje europske prakse.

7. INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE PROSTORNOG PLANIRANJA



Institucionalne pretpostavke prostornog planiranja, koje danas postoje u Zagrebu, može se reći da su **k a r i k a t u r a** onih koje predviđa Zakon, iako niti Zakon ne pruža kompletna rješenja. Izvršena je sustavna destrukcija institucija kako bi se onemogućio sustav planiranja i omogućilo donošenja odluka koje ne moraju voditi računa o javnom interesu, ali su vrlo efikasne u servisiranju pojedinačnih privatnih interesa.

Zakon kaže da djelatnost prostornog uređenja obavljaju za Državu - Hrvatski zavod za prostorni razvoj, a za županije i Grad Zagreb zavodi za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba, osnovani kao javne ustanove. Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba do nedavno je funkcionirao, barem formalno, kao Gradski zavod o kojem govori Zakon. U stvarnosti je primao naredbe gradskog Ureda za strateško planiranje, direktno povezanog na rukovodeće političke strukture grada. Čak je primao direktne naredbe od rukovodećih osoba **Holdinga**, prema njihovim vlastitim izjavama za medije. Tako se praktički dokinula metodologija i stručna osnova prostornog planiranja. Nedavno je više od pola zaposlenih iz tog Zavoda papirnatim «rješenjima» premješteno u spomenuti gradski Ured za strateškijsko planiranje, iako Zakon nigdje ne predviđa da bi se bilo kakvim planiranjem, pa niti stratezijskim planiranjem mogli baviti gradski uredi u sastavu Poglavarstva. Sada se planiranjem bave dvije institucije, što znači da nema jasne stručne odgovornosti, što je u potpunosti protuzakonito i štetno za grad.

Jednako kao što se zagrebačko prostorno planiranje ne može provoditi stručno i transparentno budući da su nadležnosti nejasne i suprotne zakonskim rješenjima, isto se događa i u instituciji zaduženoj za zaštitu povijesne baštine u Zagrebu. Dok sve županije u Hrvatskoj imaju za svoja područja formirane nadležne konzervatorske odjele u okviru Ministarstva kulture, jedino grad Zagreb ima svoj samostalni Zavod za zaštitu kulturne i prirodne baštine. Ovo izuzeće od Zakona pokazalo je sve negativne posljedice pri izradi i

donošenju generalnog i provedbenih planova, budući da niti očigledna kršenja pravila struke nije nadležno Ministarstvo kulture moglo spriječiti, jer se radi o Zavodu u isključivoj kompetenciji Poglavarstva Grada Zagreba, Zavodu koji također prima direktne neredbe gradskih političkih struktura grada.

Prijedlozi za unapređenje

- U Zagrebu, jednako kao u svim hrvatskim županijama, omogućiti razvoj i kadrovsko jačanje postojećih zavoda za prostorno uređenje. Uredi ne mogu biti nosioci procesa planiranja, jer spadaju i izvršna tijela lokalne uprave.
- Kadrovsko jačanje zavoda ovisi o raspoloživim stručnim kadrovima. Do momenta kada se počnu producirati kadrovi s interdisciplinarnim stručnim znanjima nužnim u stručnim poslovima prostornog planiranja (kakvi postoje u Europi i čije obrazovanje omogućava aktualna reforma sveučilišta po bolognskim principima), osigurati u zavodima interdisciplinarne stručne timove zastupljenošću svih potrebnih struka ili korištenjem stručnih ekspertiza kroz vanjsku suradnju.
- Uvjetovati propisima odnosno državnim Strategijom i Programom prostornog razvoja bolju koordinaciju pri izradi županijskih prostornih planova radi usklađenog prostornog razvoja i primjene zajedničkih kriterija i ciljeva razvoja u županijama koje jesu samostalne administrativne jedinice ali su dijelovi širih funkcionalnih prostornih cjelina (naprimjer Grad Zagreb i Zagrebačka županija).
- Također osigurati da interdisciplinarni pristup i principi održivog razvoja ne mogu biti narušeni sektorskim razvojnim planovima koji ne vode računa o cjelovitom i dugoročnom razvojnom interesu.
- Neophodno je rehabilitirati osnovne urbanističke normative kojima se štite odgovarajući standardi i kvaliteta života, kako pojedinih građana (napose djece, invalida, starijih osoba) tako i javni interes lokalnih zajednica.
- Izmjenom Zakona o zaštiti kulturne baštine ukinuti izuzeće koje se odnosi na grad Zagreb, čiju službu zaštite spomenika treba uključiti u jedinstveni sustav zaštite spomeničke baštine koji postoji u državi.
- Propisima uspostaviti instituciju savjeta za prostorno uređenje pri županijama i Gradu Zagrebu, analogno državnom savjetu za prostorno uređenje, u kojima neovisni stručnjaci i predstavnici javnosti, kontroliraju i usmjeravaju rad županijskih zavoda