

Primljen / Received: 30.1.2025

Ispravljen / Corrected: 12.6.2026.

Prihvaćen / Accepted: 19.6.2026.

Dostupno online / Available online: 10.10.2026.

Normativne suvišnosti kao čimbenik otežane primjene prostornih planova prilikom gradnje infrastrukturnih sustava

Autori:



Dr.sc. **Ante Senjanović**, dipl.ing.arh.
EKOMENA d.o.o., Zagreb, Hrvatska
ekomena@ekomena.hr



Prof.dr.sc. **Ivan Milotić**, dipl.iur.,
Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
ivan.milotic@pravo.hr
Autor za korespondenciju

Prethodno priopćenje

Ante Senjanović, Ivan Milotić

Normativne suvišnosti kao čimbenik otežane primjene prostornih planova prilikom gradnje infrastrukturnih sustava

U radu postavljeni su nomotehnički okviri za istraživanje uzroka nedostatne jasnoće tekstova prostornih planova u Republici Hrvatskoj. Teorijski i empirijski definirana su temeljna svojstva suvišnoga prostornoplanskog sadržaja, čijim bi izbjegavanjem tekst plana bio pregledniji, a time i jasniji. Istraživanjem suvišnoga sadržaja u dijelovima koji uređuju gradnju infrastrukturnih sustava, na reprezentativnome uzorku prostornih planova lokalne razine, pokazana je njegova sustavna pretežnost u ukupnome sadržaju, s prepoznatljivim skupom sadržajnih pogrešaka. Njegova prisutnost objašnjiva je nedovoljnim poznavanjem predmeta i svrhe prostornoplanskog uređenja unutar hrvatskog sustava prostornog uređenja.

Ključne riječi:

prostorni plan, opći akt, norma, nomotehnika, normativna suvišnost, infrastruktura

Research Paper

Ante Senjanović, Ivan Milotić

Redundant norms in spatial planning acts: Uncertain approaches to the regulation of infrastructure systems

The paper establishes legal drafting as the framework for investigating the causes of insufficient clarity in spatial planning texts in the Republic of Croatia. It theoretically and empirically defines the fundamental characteristics of redundant spatial-planning content, the avoidance of which would make plan texts clearer and more transparent. An analysis of redundant content in the sections regulating the construction of infrastructure systems, based on a representative sample of local-level spatial plans, showed its systematic prevalence in the overall content, with a recognizable set of recurring content errors. Its presence can be explained by insufficient understanding of the subject and purpose of spatial-planning regulation within the Croatian spatial planning system.

Key words:

spatial plan, general legal act, legal norm, legal drafting, normative redundancy, infrastructure

1. Uvod

U području prostornog planiranja i projektiranja građevina često se postavlja pitanje jasnoće teksta prostornog plana, odnosno što je točno njime dopušteno ili nije dopušteno prilikom gradnje na određenome području i u kojoj je mjeri to uopće potrebno urediti. Koliko se god ta tema smatrala važnom, toliko je i previše opsežna i nedovoljno obrađena da bi je se moglo obuhvatiti jednim člankom. Zato rad započinje prikazom osnovnih postavki problema, njegova pravnoga i nomotehničkoga konteksta te istraživanjem jednoga njegova aspekta koji autori smatraju dovoljno očitim i shvatljivim kako bi se mogao uklopiti unutar razumnog opsega rada, a da istodobno upozori na složenije nomotehničke teme.

Prema iskustvu autora, poglavlja prostornih planova kojima se uređuju infrastrukturni sustavi i mreže najčešće su previše opsežna za opseg sadržaja koji u tekstu stvarno postoji. Suvišnosti i nepotrebnosti u tekstu ne doprinose normativnome sadržaju te ga čine nepreciznim i nepreglednim; otežano je pronalaženje važnoga, odnosno onoga što se treba i želi urediti [1]. Time se otežava njegovo tumačenje [2]. Opseg teksta može ovisiti o količini sadržaja u tekstu (broju i opsegu poruka koje se njime želi prenijeti) te o njegovu izričaju (broju riječi upotrijebljenom za izricanje pojedine poruke). U radu je na primjeru prostornih planova lokalne razine obrađena količina sadržaja, odnosno obrađene su suvišne pravne poruke ili pravne norme koje prostorni planovi često sadržavaju, a ne bi trebali. Ciljevi istraživanja su:

- potvrditi dojam znatne i sustavne prisutnosti suvišnih normi u infrastrukturnim poglavljima
- pokazati kako ona upozorava na prisutnost bitnog neshvaćanja svrhe i načina uređivanja infrastrukture u prostornim planovima
- pokazati postojanje skupa uobičajenih pogrešaka i njegove prepoznatljive strukture te njegovim opisom dati osnovu za njihovo izbjegavanje.

Članak 95.b

(6) Unutar elektroničke komunikacijske zone u pravilu može se graditi samo jedan novi samostojeći antenski stup i povezana oprema sa mogućnošću prihvata više operatora, prema tipskom projektu odobrenom od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Područje zona elektroničke komunikacijske infrastrukture pokretnih zemaljskih mreža određenih za smještaj samostojećih antenskih stupova i povezane opreme određeno je polumjerom kružnice mjerenog iz središta zone. Izgradnja novih stupova izvan označenih lokacija ovim Planom u pravilu se ne planira. Iznimno, ako zbog specifičnih okolnosti na pojedinačnim lokacijama (npr. imovinsko-pravnih odnosa, topografije i drugih ograničenja) nije moguće lociranje samostojećeg antenskog stupa i povezane opreme u sklopu zone elektroničke komunikacijske infrastrukture (određene ovim Planom), njegovo lociranje može biti i izvan prikazane zone ali na udaljenosti ne većoj od 3000 m od središta Planom predviđene zone. To se odnosi samo na jedan stup koji mora zadovoljiti postavu opreme više operatora. Određivanje novih zona za izgradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture (i povezane opreme) pored određenih u Planu moguće je uz prethodnu suglasnost Županijske samouprave i nadležne Hrvatska agencije za poštu i elektroničke komunikacije te eventualno i drugih nadležnih službi (u ovisnosti o prostoru) ali ne više od 5% od ukupnog broja zona određenih u Planu. Potreba za utvrđivanjem tih novih zona mora biti elaboratom opravdana.

Slika 1. Izvod iz PPUO-a Udbina kao primjer prekomjerno opsežnog stavka koji se cjelovito sastoji od suvišnih normi

2. Normativnost teksta u prostornome planu

Prostorni plan jest opći pravni akt (propis) koji se donosi radi provedbe *Zakona o prostornom uređenju*, [3]. Kao i svaki opći akt nužno mora biti razumljiv [4], odnosno takav da adresat, odnosno svaka osoba koja treba poštovati ono što akt određuje, a u slučaju prostornog plana to je svatko tko je uključen u postupak izdavanja građevinske dozvole (investitor, projektant, referent, javnopravno tijelo i drugi), može, u optimalnome slučaju, tumačiti njegov sadržaj onako kako je zakonodavac to zamislio [5]. Razumljivost teksta akta označava uspješan prijenos pravne poruke [6], odnosno zahtjeva sadržanog u pravnim pravilima koja čine opći pravni akt [7]. Dostatno jasan i određen tekst omogućuje prepoznatljivost pravnog sadržaja, pa time i prepoznatljivost ponašanja usklađenog s tim sadržajem, čime potiče pravnu sigurnost i umanjuje rizik od nejednake primjene zakona i samovolje [8]. Ukratko, dopušta pravnim subjektima da opći pravni akt lakše i pouzdanije shvate, prihvate i primjene. Pritom treba imati na umu razliku između teksta propisa (njegovih pravnih odredbi, odnosno tekstualnih jedinica kojima se izriču pravne norme ili njihov dio [9]) koji obavezuje i teksta njegova obrazloženja koji informira o propisu pa time pomaže u njegovu tumačenju, ali ne obavezuje. U području prostornog uređenja to je razlika između odredbi za provedbu plana i obrazloženja prostornog plana.

U općemu pravnom aktu suvišan je onaj tekst čiji sadržaj ne čini pravno pravilo (pravnu normu) ili za njega nije važan [10]. Opća pravna norma obavezujući je zahtjev o ponašanju u nekoj vrsti slučajeva [11]. Njezina osnovna sadržajna struktura glasi: "ako X treba ("trebanje" može, u pojedinoj normi, označavati obvezu da se nešto napravi odnosno nekako postupi, da se nešto dopusti ili da se nešto ne dopusti [12]). Y" (ako je ostvarena pretpostavka, odnosno određena vrsta činjenice, tada treba nastupiti posljedica, odnosno određeno ponašanje ili sankcija), čiji elementi trebaju biti prepoznatljivi da bi se tekst akta smatrao

razumljivim [13]. Kao suvišne najlakše je prepoznati one dijelove teksta koji ne izriču novi sadržaj pravne norme, zbog čega mogu biti dio obrazloženja propisa, ali ne i njegovih odredbi: deklarativne izjave, opise, objašnjenja, obrazloženja, namjere, suvišne primjere i upućivanja, ponavljanja i slično [14]. Kako bi se prepoznale daljnje suvišnosti, u nastavku prikazana je granica između onog što može i treba biti normom te onoga što to ne može biti pa je uvijek suvišno. Osnovna pretpostavka koju neka tvrdnja treba ispuniti da bi bila normom jest da zakonito zahtijeva neko ponašanje ili postavlja neko mjerilo prema kojemu treba ocijeniti prihvatljivost ponašanja [15]. Zahtjev zakonitosti označava potrebu da pravni akt bude donesen u

zakonitome postupku te da zajedno s pravnim normama sadržanima u njemu bude uklopljen u pravni sustav u kojemu svaki propis treba uređivati onaj predmet koji je ovlašten uređivati [16]. Ovlaštenje je uvijek dano nekim drugim propisom, počevši od Ustava RH. Za prostorni je plan to ovlaštenje dano odredbama Zakona o prostornom uređenju koje određuju njegov predmet i obavezu ili mogućnost donošenja.

Međutim, nije dovoljno samo izraziti zahtjev ili mjerilo, nego oni trebaju biti i primjenjivi da bi mogli učinkovito utjecati na ponašanje [17]. Na primjenjivost utječu razni aspekti društva i pravnog sustava: usklađenost i prihvaćenost političkih, društvenih i pravnih ciljeva, odabir pravnih sredstava za postizanje ciljeva, sposobnost i volja adresata da prihvate norme te mogućnost kontrole stvarnog ponašanja i njegova sankcioniranja u skladu s normom [18].

U primjeni prostornih planova ta je kontrola obavezna: zahvat u prostoru nije dopušten bez izdavanja građevinske dozvole, koju se smije izdati samo tada kada je zahvat, među ostalim, u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru određenima prostornim planom i u skladu s posebnim propisima [19]. Treba istaknuti da građevinska dozvola nije jedini akt kojim se provodi prostorni plan. I drugi se akti donose na temelju usklađenosti s uvjetima za provedbu zahvata, ali se radi preglednosti rada govori samo o građevinskoj dozvoli. Propisivanje uvjeta za provedbu zahvata u prostoru svog obuhvata predmet je prostornog plana [20] i time jedini sadržaj koji je plan ovlašten pravno uređivati. Iako je navedeno pojednostavljeni prikaz, u svojoj je biti ispravan. Prostorni plan smije uređivati i mjere zaštite, urbane sanacije, preobrazbe ili komasacije te smjernice za izradu prostornih planova užih područja, ali sve njih (osim komasacijskih koje se ne primjenjuju u gradnji, već u komasacijskome postupku) treba izreći ili u uvjetima za provedbu ili ograničavanje dopuštenih vrijednosti za uvjete koji se određuju planom užeg područja.

Ipak, premda prostorni plan treba odrediti uvjete za provedbu zahvata, nije ovlašten urediti apsolutno sve uvjete za provedbu. U postupku izdavanja građevinske dozvole dio njih određuje se posebnim uvjetima. Njih na temelju posebnih propisa izdaju javnopravna tijela, koja provjerom njihove primjene u projektu kontroliraju njihovu provedbu [19]. Ono što je uređeno tim propisima potpada pod njihov predmet, odnosno ovlaštenje za uređivanje tog predmeta dano je tim propisima, a ne prostornim planom, osim u mjeri u kojoj ti posebni propisi traže da prostorni plan uredi neki aspekt tog predmeta.

Iz navedenog mogu se izvesti osnovna svojstva po kojima je prepoznatljiva suvišna norma u prostornome planu, odnosno tvrdnja koja samo imitira normu, a to su:

Članak 99.

Prometnu cestovnu mrežu treba graditi, opreмати i održavati u skladu s važećim zakonskim i tehničkim propisima za ceste, određenim prometno – tehničkim i sigurnosnim standardima i prema posebnim uvjetima nadležnog javnopravnog tijela.

Na raskrižjima i drugim mjestima gdje se očekuje prelazak pješaka, biciklista, osoba s invaliditetom i smanjene pokretljivosti preko kolnika, trebaju se ugraditi spuštene rubnjaci (ili jednakovrijedni elementi za savladavanje barijera) i ostali elementi propisani važećim Pravilnikom o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti tako da na njima nema zapreka za kretanje niti jedne kategorije stanovništva.

Kod gradnje novih ulica i rekonstrukcije postojećih ulica obvezno je planiranje vatrogasnih pristupa koji imaju propisanu širinu, nagibe, okretišta, nosivost i zaokretne radijuse, a u skladu s važećim Pravilnikom o uvjetima za vatrogasne pristupe.

Ovisno o kategoriji prometnice, definiraju se pojedini elementi poprečnog presjeka ceste u skladu s važećim Pravilnikom o uvjetima za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu.

Sva međusobna križanja glavnih mjesnih ulica moraju biti izvedena u skladu sa smjernicama i normama za projektiranje i građenje raskrižja u nivou.

Postojeća i planirana raskrižja mogu se, unutar planiranih koridora (ovisno o rangi prometnice), planirati i izvoditi kao klasična ili kružna raskrižja.

Za građevine prometne namjene dopušta se izgradnja potpornih i obložnih konstrukcija visine do 6,0 m (bez visine temelja). Ukoliko je potrebno izgraditi viši zid, isti je potrebno izvesti u terasama, s horizontalnom udaljenošću zidova od min 1,5 m, a teren svake terase ozeleniti.

Slika 2. Izvod iz UPU-a Slunj – sve norme, osim onih u posljednjemu stavku, suvišne su jer informiraju o obaveznoj primjeni posebnih propisa koji postoje neovisno o planu

1. neučinkovitost: tekst ne izriče sadržaj važan za pravnu normu, odnosno za uvjet za provedbu zahvata u prostoru
2. neprovedivost: norma sadržana u tekstu ne može se primijeniti u postupku izdavanja građevinske dozvole
3. nepredmetnost: norma sadržana u tekstu nije predmet prostornog plana, odnosno nije je ovlašten uređivati, ili je predmet posebnog propisa
4. neispravnost: zbog nomotehničkih pogrešaka tekst nema suvisli normativni sadržaj.

3. Osnove uređivanja infrastrukture u prostornome planu

Pojam infrastrukture prema Zakonu o prostornom uređenju i Pravilniku o prostornim planovima [21] obuhvaća prometne (cestovne, željezničke, pomorske, vodne, zračne), energetske (naftne, plinske, električne) i vodnogospodarske (vodoopskrbne, odvodne, regulacijske, melioracijske) građevine. Prostorni plan treba osigurati razvoj i smještaj infrastrukture, odnosno infrastrukturno opremiti prostor [20]. Pravilnikom određeni kartografski simboli pokazuju vrste infrastrukturnih građevina čiji razmještaj može uređivati prostorni plan: pretežno linijske građevine (ceste, pruge, vodovi i cjevovodi), građevine namijenjene rukovanju materijom koja prolazi linijskima (stajališta, mrežni uređaji, skladišta, terminali, građevine za opskrbu, obradu, ispuštanje) i slične građevine (luke, odašiljači, kontrolne građevine i slično) [21].

Građevinsko područje treba biti uređeno, odnosno osposobljeno za građenje i korištenje zgrada. Izgrađena infrastruktura jedna je od nužnih pretpostavki uređenosti građevinskog područja odnosno zemljišta, pa plan treba osigurati mogućnost gradnje

najmanje osnovne infrastrukture (prometna površina za pristup, građevine za odvodnju otpadnih voda) [20].

Uvjeti za provedbu zahvata koje prostorni plan treba urediti određeni su Pravilnikom i pokazuju kako je zakonodavac zamislio da prostorni plan treba urediti način gradnje određivanjem dopuštenih svojstava građevine, i to ponajprije položajem, veličinom i oblikovanjem građevina te uređivanjem njezine čestice [21]. Međutim, kao sadržaj određena su "pravila za provedbu zahvata" unutar Poglavlja 1. Uvjeti provedbe zahvata za koje je određena namjena prostora, koja se razlikuje od Poglavlja 2. Uvjeti provedbe zahvata infrastrukture. Postojanje toga drugog poglavlja implicira da se infrastrukturni zahvati ne bi trebali uređivati u skladu s pravilima za provedbu zahvata, no to nije izričito navedeno niti je jasno kakav treba biti sadržaj uvjeta provedbe zahvata infrastrukture te jesu li i oni tematski ograničeni na jednak način kao i oni iz prvog poglavlja.

Sustav prostornog planiranja definiran Pravilnikom predviđa mogućnost određivanja više područja pravila provedbe unutar obuhvata prostornog plana, pri čemu pravila koja su vezana uz različita područja sadržavaju, i time određuju, različite uvjete za provedbu. S obzirom na to, može se pretpostaviti kako je unutar Poglavlja 2. sigurno potrebno urediti uvjete koji vrijede jednako za sve infrastrukturne građevine unutar obuhvata plana, a unutar Poglavlja 1. moguće je dati specifične uvjete kada je to potrebno za određena područja unutar obuhvata. Prostorni plan treba odrediti položaj infrastrukturnih objekata i mjere potrebne za njihovu gradnju [20]. Te mjere, uređene uvjetima za provedbu, u načelu bi mogle određivati i druge načine građenja infrastrukturnih građevina osim položaja, veličine i oblikovanja, no autori rada smatraju kako to ne bi trebale. Naime, ako već zakonodavac nije jasno uredio što to uvjeti za provedbu infrastrukturnih zahvata trebaju ili smiju određivati, na temelju predmeta i sadržaja posebnih propisa koji uređuju infrastrukturu moguće je prepoznati što to uvjeti prostornog plana ne bi trebali određivati jer je to već obuhvaćeno posebnim propisima.

Način gradnje infrastrukturnih građevina, osobito vodova, umnogome je uređen posebnim propisima koji važe na čitavome području države i time standardizirano normiran. Samorazumljivo je da se tehnički zahtjevi u vezi s građenjem, naprimjer, građevina odvodnje otpadnih voda ili elektroenergetskih vodova, ne mijenjaju od općine do općine. Tim se propisima osigurava i da pojedini infrastrukturni sustavi ispravno funkcioniraju. Temeljni zahtjevi za građevinu, određeni Zakonom o gradnji, neovisno se o odredbama prostornog plana primjenjuju na sve građevine, pa tako i infrastrukturne, kao načela gradnje koja zahtijevaju sprečavanje nepoželjnih utjecaja građevine. Ostvarenje tih načela zakonodavac je osigurao donošenjem raznih posebnih propisa (zakona, uredbi, pravilnika, tehničkih propisa) i time već odvagao i ocijenio potrebnu detaljnost pravnog uređenja gradnje tih građevina.

Kao primjer u radu je prikazano uređenje elektroničke komunikacijske infrastrukture, što je primarno utvrđeno Zakonom o elektroničkim komunikacijama koji, među ostalim, uređuje gradnju i postavljanje elektroničke komunikacijske infrastrukture

i povezane opreme. To se uređenje razrađuje nizom podzakonskih akata koji pobliže propisuju tehničke, upravne i druge uvjete gradnje i postavljanja, a na temelju njih se u postupku gradnje izdaju posebni uvjeti. Već iz kratkog pregleda Središnjeg kataloga službenih dokumenata RH vidljivo je postojanje barem šest takvih pravilnika kojima se uređuju tehnički uvjeti gradnje kabelaške kanalizacije te svjetlovodnih i distribucijskih mreža, postavljanje radijskih postaja, zaštitne zone elektroničke komunikacijske infrastrukture, kolokacija i zajedničko korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture te njezino povezivanje unutar zgrade sa širom mrežom. To su *Pravilnik o tehničkim uvjetima za kabelsku kanalizaciju* (NN 139/23), *Pravilnik o svjetlovodnim i distribucijskim mrežama* (NN 63/24), *Pravilnik o načinu i uvjetima određivanja zone elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, zaštitne zone i radijskog koridora te obvezama operatora, investitora radova ili građevine* (NN 146/24), *Pravilnik o načinu i uvjetima pristupa, kolokacije i zajedničkog korištenja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme* (NN 66/23), *Pravilnik o načinu i uvjetima pristupa i korištenja pristupne točke i fizičke infrastrukture unutar stambenih i poslovnih zgrada* (NN 2/24) i *Pravilnik o posebnim uvjetima postavljanja i uporabe radijskih postaja* (NN 72/23). Uz to donesena je *Uredba o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme* (NN 42/25), kojom se određuje što treba planirati u prostornome planu (to je gotovo isključivo smještaj građevina te infrastrukture).

Uz navedeno odredba *Zakona o prostornom uređenju* koja dopušta da se elektroničku komunikacijsku infrastrukturu gradi protivno prostornome planu dokle god je unutar infrastrukturnoga koridora neke infrastrukturne građevine i gradi se prema tehničkim zahtjevima za takve građevine potvrđuje pretpostavku kako tehnički zahtjevi nisu predmet plana, već posebnih propisa, tehničkih normi i stručnog znanja.

Zato autori rada smatraju da prostorni plan takvo opće uređenje infrastrukturnog područja može samo specificirati vlastitim normama radi postizanja ciljeva uređenja planskog područja, i to samo primjenom raspoloživih sredstava kojima može sprječavati konflikte u korištenju prostora i nepoželjne utjecaje građevina: uvjeta kojima se uređuju položaj, veličina (uključivo kapacitet) i oblikovanje građevina. To uključuje i konkretnu prostornu primjenu određenih zahtjeva iz posebnih propisa o zaštiti okoliša, dobara i ljudi ili o funkcioniranju drugih sustava kada ih je nužno specificirati zbog prostornih posebnosti i radi posebnih ciljeva uređenja danog prostora ili kada posebni propis to traži od prostornog plana.

4. Normativne suvišnosti na probranome uzorku prostornih planova u Republici Hrvatskoj

4.1. Prostornoplanski uzorak i metodologija istraživanja

Istraživanje je provedeno na prostornim planovima pripremljenima za postupak transformacije u digitalni oblik

usklađen s novim *Pravilnikom o prostornim planovima*. Taj se uzorak sastoji od 13 planova, odnosno od sedam PPUO/G-ova, jednog GUP-a i pet UPU-ova. Prema statističkim regijama 2. razine po NUTS klasifikaciji, šest je planova iz Panonske, pet iz Jadranske i dvije iz Sjeverne Hrvatske.

Prisutnost suvišnog sadržaja ocijenjena je na temelju udjela suvišnih normi u sadržaju prostornog plana, odnosno u ukupnome broju svih normi. Stvarnom prostornoplanskom normom smatra se svaka tvrdnja koja izriče jedinstveni uvjet za provedbu zahvata u prostoru, a suvišnom svaka tvrdnja koja svojom prisutnošću unutar prostornog plana prividno ima ulogu norme, iako, kako je to prikazano u prethodnome poglavlju, to nije.

Kako bi se dobile informacije o potencijalnoj interakciji između predmeta uređenja i udjela suvišnih normi, sadržaj prostornoplanskoga infrastrukturnog uređenja podijeljen je u četiri tematske skupine (u nastavku TS): promet (P), komunikacije (K), energetiku (E) i vodu (V). U netransformiranim planovima to je sadržaj Poglavlja 5. "Uvjeti utvrđivanja koridora ili trasa i površina prometnih i drugih infrastrukturnih sustava" odnosno "Uvjeti uređenja odnosno gradnje, rekonstrukcije i opremanja prometne, telekomunikacijske i komunalne mreže s pripadajućim objektima i površinama". Nakon transformacije to je sadržaj Poglavlja 2. "Uvjeti provedbe zahvata infrastrukture". S obzirom na varijabilnost sadržaja u planovima, takva je podjela jedina primjenjiva na sve analizirane primjere jer se neki sustavi ne pojavljuju uvijek (npr. željeznički ili zračni promet, plinski sustav, uređenje vodotoka), a neki pak nisu uvijek jasno razdvojeni (npr. vodoopskrba i odvodnja otpadnih voda).

Na temelju osnovnih svojstava suvišnosti, definiranih u poglavlju 2.1., klasificirane su suvišne norme prema pogreškama kroz koje se ta svojstva manifestiraju. U klasifikaciju nije uključeno svojstvo neprovedivosti, jer je procijenjeno kako na pitanje primjenjivosti norme u postupku izdavanja građevinske dozvole dosad nije odgovoreno dovoljno jasno da bi se ono moglo konzistentno ocjenjivati. Među normama ocijenjenima potencijalno neprovedivima samo se vrlo mali udio nije moglo istodobno klasificirati kao neku drugu od pogrešaka navedenih u nastavku pa se smatra kako to pitanje nema velik utjecaj na ovo istraživanje. Prema tome, skup detektiranih suvišnih normi ponajprije se strukturira prema osnovnim svojstvima suvišnosti, a potom dijeli prema primijećenim sličnostima suvišnih normi, klasificiranima u osam skupina pogrešaka (pg):

1. nepredmetne norme:

- 1.1. pg1 (pogreške predmeta) – uređenje koje se ne odnosi na svojstva građevine (naprimjer, prodaja struje iz solarnih panela na zgradi [22], obveza ručnoga kopanja pri postavljanju kabela vodova [23], obveza proizvođača opreme da dostavi atest [24]), a koje je, kao i pg3, također predmet posebnog propisa, ali je za određivanje kategorije odlučujuće to što nema osnove da se ikako smatra predmetom prostornog plana
- 1.2. pg2 (uvjeti za provedbu drugih zahvata) – uređenje koje se ne odnosi na infrastrukturne sustave, nego na uvjete priključenja ili uvjete za gradnju drugih vrsta građevina

(naprimjer, broj potrebnih parkirališnih/garažnih mjesta na građevnoj čestici [25], udaljenost regulacijske linije od osi ceste [26]). Sadržaj norme jest predmet plana, ali nije predmet tekstualne cjeline koja se bavi uređenjem građevina infrastrukturne namjene.

- 1.3. pg3 (već uređeni sadržaj; nije uključeno ono što je već uređeno drugdje u prostornome planu jer autori rada to smatraju ponajprije izričajnom, a ne sadržajnom pogreškom. Izričajne pogreške nisu predmet ovog istraživanja.) – uređenje predmeta posebnog propisa (naprimjer, uređenje postupka ishođenja građevinske dozvole [24] ili ograničenja zahvata na vodnome dobru [27]).

2. neučinkovite norme:

- 2.1. pg4 (informativni sadržaj) – informiranje o namjeri [28], načinu [29] i sadržaju [30] uređenja, objašnjavanje samorazumljivih aspekata projektantskog zadatka [31] ili drugih podrazumijevajućih stvari
- 2.2. pg5 (nepotrebna dopuštenja) – dopuštanje nečeg što nije zabranjeno (naprimjer, postavljanje elektroničke komunikacijske opreme na postojeće građevine [22] ili opreme za iskorištavanje obnovljivih izvora energije za potrebe građevine [23])
- 2.3. pg6 (redundantno upućivanje) – upućivanje na potrebu uređenja posebnog propisa ili plana (naprimjer, obveza da širina kolnika bude u skladu s posebnim propisom [32])

3. neispravne norme:

- 3.1. pg7 (pogrešna ovlaštenja) – upućivanje na pogrešan posebni propis [30] ili na javnopravno tijelo koje nije ovlašteno za uređenje koje mu se pripisuje [33]
- 3.2. pg8 (ostale pogreške) – predmetne norme koje nisu učinkovite zbog raznih nomotehničkih pogrešaka (naprimjer, nezakonitost [34], preuzimanje umjesto primjene smjernica za izradu plana [24], ponavljanje, nejasan [25] ili nekonzistentan sadržaj, kojim se, naprimjer, dopuštaju zahvati protivni namjeni površine [22]).

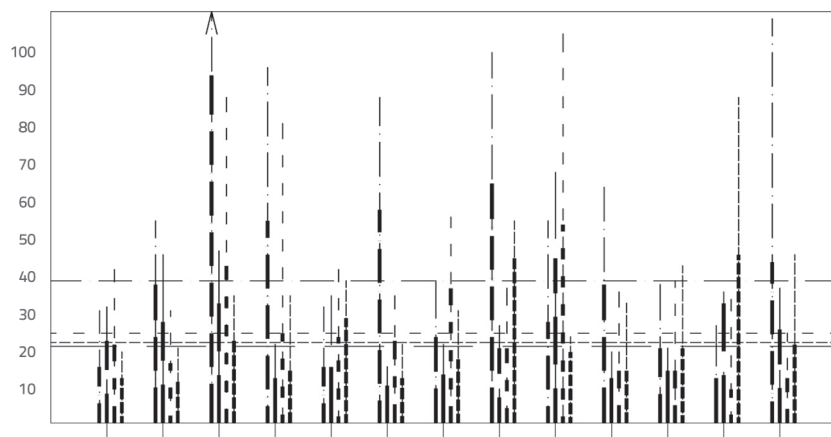
4.2. Analiza i rezultati

Više od polovine svih normi (N) okarakterizirano je suvišnim (S):

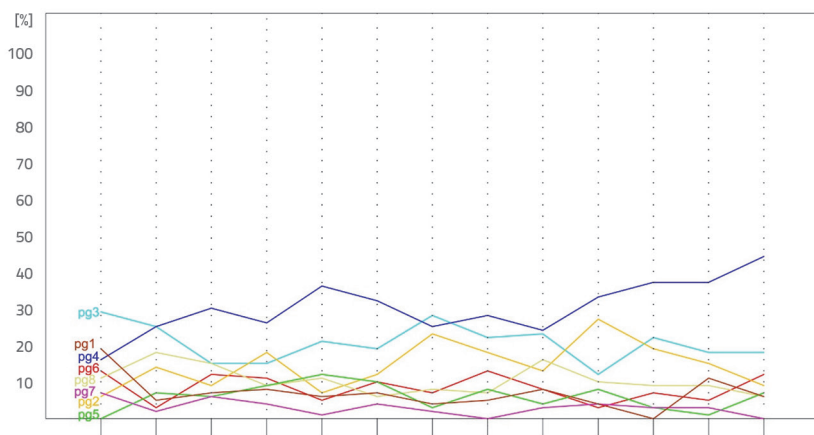
- od 2531 N-ova 1415 je S-ova, što znači da suvišne čine 55,9 % svih normi u uzorku.

Taj udio po planu varira od minimalnih 45 % udjela S-ova do maksimalnih 69 %, pri čemu medijalni udio iznosi 56,3 %. Prosječni broj N-ova po planu je 195, dok je najmanji broj 121, a najveći 370. Prosječni broj S-ova po planu je 109, dok je najmanji broj 68, a najveći 198. Koeficijent varijacije udjela među planovima je 12,4 %, pa takav relativno slab intenzitet varijabilnosti pokazuje da su suvišne norme konzistentno prisutne u istraženim primjerima.

Najzastupljenija tematska skupina među normama su one o prometu, a razmjerno je najzastupljenija i među suvišnim normama.



Slika 3. Broj normi prema tematskoj skupini (Vertikalne linije grupirane su po pojedinačnim planovima, a redoslijed tematskih skupina je sljedeći: promet, komunikacije, energetika i vode. Deblje linije označavaju suvišne norme, a tanje sve norme. Horizontalne linije označavaju prosječni broj suvišnih normi pojedine tematske skupine.)



Slika 4. Promjene u udjelima pojedinih vrsta pogrešaka u ukupnome broju suvišnih normi, po planovima

- Prometne čine 36 % svih normi, a S prometne čine 35,1 % svih S-ova.

Najveći udio S-ova u pojedinome TS-u je u komunikacijama (K), a najmanji u energetici (E).

- Udio SK-ova u K-u je 66,8 %, dok taj odnos u V-normama (vode) iznosi 58,3 %, u P-u 54,6 %, a u E-u 48,3 %.

Intenziteti varijabilnosti koeficijenata varijacije za pojedine tematske skupine (TS) također su relativno slabi i pokazuju konzistentnu prisutnost suvišnih normi. Ipak, moguće je jasno razlikovati varijabilnost prisutnosti SP-a i SK-a (koeficijenti 15,5 % i 16,4 %) u istraženim predmetima, koja upućuje na veću razinu sličnosti uređenja od varijabilnosti prisutnosti SE-a i SV-a (koeficijenti 24,6 % i 23,2 %), koja upućuje na to da među planovima postoje nešto veće razlike u uređivanju tih područja.

Osim analiziranih TS-ova, postoji skupina zajedničkih normi koje se pojavljuju u nekim planovima na početku poglavlja i odnose se na sve infrastrukturne sustave. Međutim, one čine samo 3,4 % svih normi, pa u nastavku nisu obrađene. U analiziranome uzorku prikazana prisutnost znatnog, natpolovičnog, udjela suvišnih normi u uređenju infrastrukturnih sustava, a koja se manifestira u svim tematskim skupinama, potvrđuje pretpostavku autora da je to sustavna pojava u prostornim planovima.

Struktura i sadržaj suvišnih normi u području elektroničke komunikacijske infrastrukture, gdje prevladavaju već uređeni i informativni sadržaji, te najveći udio ostalih pogrešaka među svim TS-ovima, osobito normi protivnih važećemu uređenju tog predmeta, upečatljivo prikazuju kako određivanje prostornoplanskih normi o već uvelike uređenome predmetu uzrokuje ponavljanja, suvišnosti i nekonzistentnosti koje normativni sadržaj čine nepreglednim, teško shvatljivim, pa time i teško primjenjivim i neučinkovitim u provedbi plana.

Suvišne norme u području energetske infrastrukture sadržavaju najmanji udio uvjeta za provedbu ostalih zahvata i najmanji udio već uređenog sadržaja, a najveći udio informativnog sadržaja u usporedbi s ostalim TS-ovima. Gustoća uređenja tog predmeta posebnim propisima može se ocijeniti kao usporediva s prometnim područjem i manja je

od uređenja K i V područja. Pg struktura E-a i P-a ustvari jest usporediva, osim što P sadržava znatan udio uvjeta za provedbu ostalih zahvata. Prema analiziranim razlozima suvišnosti:

- nepredmetne norme (pg1, pg2, pg3) čine 23 % svih N-ova, a 41 % S-ova
- neučinkovite norme (pg4, pg5, pg6) čine 25,2 % svih N-ova, a 45 % S-ova
- neispravne norme (pg7, pg8) čine 7,8 % svih N-ova, a 13,9 % S-ova.

Pritom bi pojedine pogreške mogle istodobno pripadati različitim skupinama. Osobito se norme pg2 često mogu klasificirati i kao pg5 (pogotovo u slučaju odvodnje), ali autori su odlučili svaki S klasificirati samo jednom, prema dominantnoj pogrešci. Naprimjer, ako se sadržaj neke tvrdnje ne odnosi na infrastrukturni sustav, nije važno što je istodobno već uređen posebnim propisom ili je informativan.

Struktura norme *pg* ne varira znatno među TS-ovima, osim norme *pg2* koja se u izraženoj mjeri pojavljuje u P-ovima (24,1 % SP-a, kao uređenje broja i načina smještaja parkirališnih/garažnih mjesta za potrebe zahvata) i nešto manjoj u V-ovima (18,3 % SV-a, kao uređenje načina odvodnje otpadnih voda).

U skupinama pogrešaka dominiraju norme *pg4* (informativni sadržaj) i *pg3* (već uređeni sadržaj), koje zajedno čine 28 % svih normi, a 50 % suvišnih, i najzastupljenije su u svakome TS-u, osim u prometu gdje *pg2* zamjenjuje *pg3*. Norma *pg4* čini 16,8 % N-ova i 30 % S-ova.

Najmanje prisutne su norme *pg1* (pogreške predmeta), *pg5* (nepotrebna dopuštenja) i *pg7* (pogrešna ovlaštenja), koje zajedno čine 9 % svih normi, a 16,2 % suvišnih. Norma *pg7* najmanja je skupina, koja čini samo 1,7 % N-ova i 2,9 % S-ova.

Srednju skupinu čine norme *pg6* (redundantno upućivanje), koje su konzistentne u svim TS-ovima, *pg2* (uvjeti za provedbu drugih zahvata), koja je znatno prisutna u P-ovima i V-ovima, te *pg8* (ostale pogreške) u K-ovima. Zajedno čine 19 % svih normi, a 33,9 % suvišnih.

Ukratko, najveći dio suvišnih normi čine nepredmetne norme, odnosno one koje nisu predmet prostornog plana ili poglavlja o infrastrukturnim sustavima, a među njima one koje uređuju sadržaj već uređen posebnim propisom, i neučinkovite norme, odnosno one koje nisu provedive ili nemaju novi normativni sadržaj, i to one koje iznose informativni sadržaj.

Udio nepredmetnosti pokazuje da udio suvišnih normi u nekoj tematskoj skupini korelira s razinom uređenosti neke prostornoplanske teme posebnim propisima. Iako je na prvi pogled banalna, takva korelacija ne bi postojala da u analiziranim prostornim planovima nije sustavno preuzimana ili uređivana materija koja je predmet drugih propisa i njima uređena. Njezino postojanje, kao i znatna količina teksta koji opisuje što plan uređuje ili treba uređivati i zašto, umjesto da izriče obaveze načina gradnje, pokazuje da velikome dijelu osoba uključenih u postupak izrade i donošenja planova nije potpuno jasna granica između područja prostornoplanskog uređenja i područja posebnih propisa kojima se uređuju neki aspekti prostornoplanskih tema ni zapovjedni karakter pravnih odnosno prostornoplanskih normi.

Relativno konzistentni udio pogrešaka u planovima, kao i uopće mogućnost da se pogreške razvrstaju, čine strukturirani opis skupa uobičajenih pogrešaka. Autori rada vjeruju kako se na temelju detaljnijih istraživanja strukture tog skupa mogu preciznije utvrditi razlozi njihove pojave te dati prijedlozi njihova umanjenja.

5. Primjeri uređenja: jednostavnost i nepreglednost

Kako bi se pokazalo da problematični aspekti uređenja infrastrukturnih sustava u domaćim prostornim planovima nisu neizbježna pojava koja proizlazi iz nužnosti da se gradnju infrastrukture detaljno uredi prostornim planom, odnosno da uređenje infrastrukturnih sustava nije inherentan i neizbježan

dio prostornog plana koji se mora uređivati na dosad uobičajen način, u radu je prikazan austrijski primjer sustava prostornog uređenja i planiranja.

Prostorno uređenje u nadležnosti je austrijskih saveznih pokrajina, pa ne postoji jedinstveni austrijski sustav, već njih devet, ali su im osnovna svojstva zajednička [35]. U gornjoaustrijskome sustavu [36-38] infrastruktura, osim prometnih površina i obnovljivih izvora energije, nije predviđena kao znatna tema prostornih planova. Ona se uređuje rezervacijom prostora tamo gdje se to smatra važnim (infrastrukturne se građevine, osim zgrada, smiju graditi na površinama svih namjena), strateškim zahtjevima za zadovoljenje potreba opskrbe i drugih ciljeva u obvezujućem razvojnom konceptu naselja, tzv. *Örtliches Entwicklungskonzeptu*, te načinima priključenja građevne čestice u provedbenome planu, tzv. *Bebauungsplanu*. Za razliku od hrvatskog sustava u kojemu je primaran tekstualni dio plana, a grafički je dio njegov prilog, u austrijskome je to grafički dio. Time se prostorni plan usmjerava ponajprije na raspored namjena i građevina u prostoru, dok je tekstualni dio dopuna kratkog opsega, kojim se razjašnjava te izriče ono što je važno za ostvarenje ciljeva plana, a nije moguće jasno urediti grafičkim sredstvima. Infrastruktura izvan ciljeva planiranja i strateških zahtjeva nije predmet prostornih planova [39], nego ponajprije sektorskog planiranja pa se gradi prema posebnim propisima [35]. Na saveznoj, pokrajinskoj i regionalnoj razini osigurava se prostor za bitne građevine, što se obvezno preuzima u planove niže razine. Tamošnji zakon o gradnji [39] ne uređuje potrebu izvođenja građevinske dozvole ni prijave gradnje za infrastrukturne građevine koje nisu zgrade, osim u mjeri u kojoj potpadaju pod građevine koje mogu imati znatan utjecaj na okolinu. Vertikalna hijerarhija planova u Linzu [40-43] primjer je planova koji ne sadržavaju tekstualne norme o načinu gradnje infrastrukturnih građevina, već samo strateške zahtjeve u razvojnome konceptu.

To ne znači da je takav odnos prema prostornoplanskome uređenju infrastrukture inherentno bolji od hrvatskog, ali su primjeri gornjoaustrijskih prostornih planova očito jednostavniji i pregledniji te se jasno bave samo predmetima koji spadaju u njihovo područje, a uređenje načina gradnje infrastrukturnih planova prepuštaju za to nadležnim posebnim propisima te struci kroz projektiranje u skladu s najboljim raspoloživim tehnikama. *Stand der Technik* stručno su prihvaćene tehnike, uspješno iskušane ili u praksi dokazane [4]. Hrvatski sustav, jednako kao i austrijski, ima standardizirane, općenito važeće norme o infrastrukturnim sustavima i građevinama, ali nije uspostavljen jasan odnos između njih i sustava prostornog uređenja i planiranja. Kako bi se ilustrirao problem, na slici 5. uspoređen je sadržaj poglavlja o elektroničkoj komunikacijskoj mreži iz jednog od analiziranih planova s predloženom izmjenom tog poglavlja.

Izvorno poglavlje u 19 odredbi izriče 30 normi, od čega ih je 17 suvišno prema kriterijima ovog rada. Izbacivanje suvišnog sadržaja omogućuje i da se preostali, relevantan sadržaj izrazi jednostavnije, time i sažetije. Na taj se način 668 riječi izvornog poglavlja svodi na 181 riječ i osam odredbi novog

IZVORNI TEKST	PREDLOŽENI TEKST
5.2.1. Vodove sustava telekomunikacija treba polagati kabelski ili kao distributivnu kanalizaciju u prvom podzemnom sloju koridora javnih prometnih površina. 5.2.2. Pri polaganju kabela treba ako je to moguće izbjegavati površine kolnika te koristiti pješačke hodnike, razdjelne pojase zelenila i sl. Minimalna širina telekomunikacijskih pojasa je 1,0 m. 5.2.3. Pri paralelnom vođenju te na mjestima križanja s drugim vrstama vodova komunalne infrastrukture obavezno je poštivati minimalne razmake u situativnom i visinskom smislu odnosno vrijednosti određene propisima. 5.2.4. Telekomunikacijska postrojenja treba locirati u blizini prometnih koridora kako bi na njih bio osiguran jednostavan i neposredan priključak. 5.2.5. Posebnim uvjetima građenja biti će određeni svi detalji polaganja pojasa telekomunikacijskih uređaja za prijenos kao i uvjeti priključenja. 5.2.6. Križanje trase s drugim podzemnim vodovima previdjeti 0,5 m ispod vodova HT-a, a paralelno vođenje na minimalnom odstojanju od 1 m. 5.2.7. Potrebno je osigurati koridor za DTK kako za postojeću uličnu mrežu tako i tamo gdje je predviđena gradnja i uređenje osnovne ulične mreže i to obostrano u pješačkim hodnicima. 5.2.8. Distributivnu kanalizaciju graditi u skladu s posebnim propisima, izvođenjem montažnih bet. zdenaca i PVC cijevi Φ 110; Φ 50; u koje će se uvlačiti telekomunikacijski kabele. 5.2.9. Potrebno je predvidjeti različite lokacije unutar zone zahvata za ulične kabine, dimenzija (dxšxv) 2mx1mx2m, koji bi bili smješteni oko središta predmetnog područja, te pokrivali područje unutar cca 500 m. 5.2.10. Predvidjeti po potrebi zaštitu i izmještanje postojećih tk kapaciteta na području zone zahvata. 5.2.11. Elektronička komunikacijska infrastruktura i povezana oprema, postavlja se temeljem Odredbi Prostornog plana Zagrebačke županije, te na temelju drugih važećih zakonskih propisa. Elektronička komunikacijska infrastruktura prikazana je na kartografskom prikazu 1.2. Promet, pošta i elektronička telekomunikacija. Samostojeće antenske stupove u pravilu treba locirati izvan građevinskog područja naselja. Pri određivanju detaljnog položaja samostojećeg antenskog stupa izvan građevinskih područja naselja primjenjuju se sljedeći uvjeti: - poštivati zatečene prirodne vrijednosti i ograničenja, - poštivati karakteristične i vrijedne vizure, slike mjesta i ambijentalne vrijednosti. Samostojeći antenski stup unutar građevinskih područja naselja može se planirati u industrijskim i poslovnim zonama. Iznimno, samostojeći antenski stup moguće je planirati unutar područja stambene i mješovite namjene gdje su građevine pretežno (80% i više) u visini koja ne prelazi prizemlje i dva kata, ako kvalitetno pokrivanje radijskim signalom planirane elektroničke komunikacijske zone polumjera do 500 m ne bi bilo moguće postavljanjem antenskih prihvata. Pri iznimnom određivanju detaljnog položaja samostojećeg antenskog stupa unutar građevinskih područja naselja, primjenjuju se sljedeći uvjeti: - samostojeći antenski stup ne gradi u neposrednoj blizini zdravstvenih, predškolskih i školskih ustanova te ustanova socijalne skrbi, - poštivati zatečene prirodne vrijednosti i ograničenja, - poštivati karakteristične i vrijedne vizure, slike mjesta i ambijentalne vrijednosti. Osim navedenih mjera, pri lociranju samostojećih antenskih stupova i antenskih prihva potrebn je poštivati posebne propise kojima se štiti zdravlje ljudi i ograničava razina zračenja. 5.2.12. Novu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za pružanje javnih komunikacijskih usluga putem elektroničkih komunikacijskih vodova, odrediti planiranjem koridora primjenjujući sljedeća načela: - za naselja: podzemno i/ili nadzemno u zoni pješačkih staza ili zelenih površina, - za međunarodno, magistralno i međumjesno povezivanje: podzemno slijedeći koridore prometnica ili željezničkih pruga. Iznimno kada je to moguće, radi bitnog skraćivanja trasa, koridor se može planirati i izvan koridora prometnica ili željezničkih pruga vodeći računa o pravu vlasništva. - za izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za pružanje javnih komunikacijskih usluga putem elektroničkih komunikacijskih vodova, planirati dogradnju, odnosno rekonstrukciju te eventualno proširenje radi implementacije novih tehnologija i/ili kolokacija odnosno potreba novih operatera, vodeći računa o pravu zajedničkog korištenja od strane svih operatera. 5.2.13. Novu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za pružanje komunikacijskih usluga putem elektromagnetskih valova, bez korištenja vodova, odrediti planiranjem postave baznih stanica i njihovih antenskih sustava na antenskim prihvata na izgrađenim građevinama i rešetkastim i/ili jednodijevnim stupovima u naseljima i izvan njih, bez detaljnog definiranja (točkastog označavanja) lokacija za: - naselja i to posebno za brdovita i posebno za ravničarska područja; vodeći računa o mogućnosti pokrivanja tih područja radijskim signalom koji će se emitirati radijskim sustavima smještenim na te antenske prijvate (zgrade i/ili stupove) uz načelo zajedničkog korištenja od strane svih operatera ili koncesionara gdje god je to moguće.	Članak I. (1) Elektroničke komunikacijske vodove treba graditi kao kabelsku kanalizaciju unutar javne prometne površine. (2) Treba ih smjestiti van kolnika, ispod nogostupa ili zelene površine. (3) Unutar građevinskog područja ih treba smjestiti obostrano. Članak II. Distribucijske čvorove treba rasporediti dako da im pripadajuće distribucijsko područje bude najveće širine od oko 500 m. Članak III. (1) Antenski stup treba biti smješten unutar zone elektroničke komunikacijske infrastrukture, i to van građevinskog područja naselja ili unutar površine proizvodne ili poslovne namjene. (2) Iznimno od navedenog u stavku (1), antenski stup smije biti smješten unutar površine stambene ili mješovite namjene, kada: 1. kvalitetno pokrivanje radijskim signalom planirane elektroničke komunikacijske zone polumjera do 500 m ne bi bilo moguće postavljanjem antenskih prihva, i 2. građevine unutar te površine pretežno (u 80% slučajeva) nemaju više od 3 nadzemne etaže: prizemlja i dva kata. (3) Antenski stup se ne smije graditi u neposrednoj blizini zdravstvenih, predškolskih i školskih ustanova te ustanova socijalne skrbi. (4) Antenski stup treba smjestiti i graditi tako da se poštuju: 1. prirodne vrijednosti i ograničenja 2. karakteristične i vrijedne vizure, slike mjesta i ambijentalne vrijednosti.

Slika 5. Izvod iz PPUG-a Luka – usporedba izvornog teksta s prijedlogom koji uklanja sve suvišne norme

poglavlja, kojima se izriče samo 13 učinkovitih normi. Osim što se izbjegava potreba da se učinkovite norme traže unutar opsežnog teksta kojim su izražene i suvišne norme, izbjegavaju se i drugi problemi tumačenja poput:

- je li odredba koja izriče uređenje materije koja je predmet posebnog propisa razrada tog propisa ili informativno preuzima njegovo uređenje ili je njemu čak protivna
- je li neka odredba samo informativna ili ima i normativno značenje koje nije očito
- implicira li upućivanje na primjenu nekih posebnih propisa, na to da ostale ne treba primjenjivati, zato što drugih nema ili zato što postoji razlog za neprimjenjivanje, te je li taj razlog ispravno ocijenjen.

Sva ta pitanja mogu se postaviti prilikom primjene izvornog poglavlja, a izbacivanjem suvišnih normi otpadaju. Plan nema razloga uređivati tehničku materiju već uređenu posebnim propisima; zajednička je čitavoj državi i uređena na standardan način koji se ne mijenja ovisno o prostornoj cjelini u kojoj se infrastrukturna građevina nalazi. Osobito nema potrebe ograničavati tehnička rješenja infrastrukturnih zahvata preko granice koju određuju ti propisi, osim kada je to neizbježno za ostvarenje ciljeva prostornog plana i uvjetovano iznimnim, lokalno specifičnim okolnostima.

6. Zaključak

Istraživanjem na probranome uzorku prostornih planova pokazano je da u njihovim poglavljima o infrastrukturnim sustavima postoji znatna, više nego natpolovična prisutnost odredbi koje izriču suvišne norme. Iako među planovima postoji varijacija u prisutnosti suvišnih normi, kao i među različitim infrastrukturnim sustavima, intenzitet varijabilnosti relativno je slab. To pokazuje kako su suvišne norme sustavno i konzistentno prisutne, na temelju čega se pretpostavlja da su i uzroci sustavni. Pritom varijabilnost pojedinih pogrešaka među planovima i infrastrukturnim sustavima pokazuje manju konzistentnost, ali svejedno upućuje na prepoznatljiv skup i strukturu pogrešaka u kojoj neke vrste pogrešaka jasno dominiraju.

Istraživanjem strukture skupa suvišnih normi pokazano je da nepredmetne norme koje uređuju stvari koje nisu predmet plana odnosno poglavlja o infrastrukturi te neučinkovite norme koje ne stvaraju novi, provedivi normativni sadržaj čine većinu svih suvišnih normi (86 %). Prema vrstama pogrešaka, informativni sadržaj i uređenje predmeta koji su već uređeni posebnim propisima čine gotovo polovinu (44 %) svih suvišnih normi. Promatraju li se zajedno sve norme kojima se može pripisati informativno svojstvo u širem smislu, koje osim užeg smisla deklariranja informacija o nečemu ponavljaju drugdje

već određene ili općepoznate obveze kao što su informativni sadržaj, nepotrebna dopuštenja i upućivanja, odnosno već uređeni sadržaj, one čine oko dvije trećine (61 %) svih suvišnih normi.

Prema mišljenju autora rada, postojanje takvih udjela može se objasniti samo time da je u sustavu prostornog uređenja ukorijenjeno neshvaćanje svrhe prostornoplanskog uređivanja infrastrukturnih zahvata, a što, osim na uži problem nepoznavanja stvarne nadležnosti prostornog plana, upozorava na nedovoljno poznavanje osnova pravnog sustava kao strukturiranog skupa pravnih pravila i njihova izričaja [44]. Na kojim sudionicima u sustavu prostornog uređenja, izrađivačima, nositeljima izrade, javnopravnim tijelima ili upravnim odnosno stručnim upravnim tijelima leži odgovornost, u kojoj mjeri i zbog čega pitanja su na koja treba odgovoriti daljnjim istraživanjima. Dodatna istraživanja potrebna su i radi analize prisutnosti tih problema u uređivanju materije u drugim poglavljima prostornih planova. Autori probleme u jasnoći prostornih planova smatraju očito prisutnima, ali očekuju drugačiji profil pogrešaka od onog istraženog u ovome radu. Pretpostavljaju da svako područje uređenja (uvjeti za gradnju građevina, uvjeti provedbe infrastrukturnih zahvata, mjere zaštite) u prostornim planovima lokalnog značaja ima prepoznatljiv skup i strukturu pogrešaka, ali da ti skupovi počivaju na zajedničkim osnovama koje je moguće prepoznati, pa tako i razviti pristupe izradi prostornih planova kojima bi se umanjila prisutnost pogrešaka.

U istraživanju je primjerima tijekom analize jasno primijećeno da nomotehničke pogreške utječu na ekonomičnost prostornoplanskog uređenja, kako na strani izrade (previše posla za stvaranje nepotrebnog teksta) tako i puno više na strani primjene (suvišan trud za nalaženje i prepoznavanje važnog dijela teksta, poteškoće u tumačenju koje nastaju zbog toga što nije uvijek jasno je li neki dio teksta važan). Ovim istraživanjem nisu istraženi stvarni učinci suvišnih normi na količinu prostornoplanskog teksta i njegovu preglednost, ali autori smatraju da natpolovični udio suvišnih normi u njihovu ukupnom broju implicira barem isti toliki udio suvišnog teksta. Analizirani primjer, u kojemu je izbacivanjem suvišnih normi broj izvornih normi umanjen na 43 %, a količina teksta reducirana na 27 % izvorne, upućuje i na puno veće moguće učinke.

Međutim, premda je kvantitativna metoda utvrđivanja udjela i strukture suvišnih normi, zajedno sa zaključcima izvedenima iz normi sustava prostornog uređenja, literature o prostornome planiranju te strukture prava, dopustila da ovo istraživanje potvrdi postojanje problema, rasvijetli njegove važne aspekte te utemelji iznesene pretpostavke, autorima nije omogućila da donesu jasne zaključke o njihovim uzrocima. Za to bi najmanje trebalo utvrditi i stavove izrađivača planova te drugih sudionika u sustavu prostornog uređenja.

LITERATURA

[1] Milotić, I., Peranić, D.: Nomotehnika: Izrada općih akata s praktičnim primjerima, Zagreb: RRIIF, 2015.

[2] Walter, R.: Reine Rechtslehre und Gesetzgebungstechnik, u: Kindermann, H. (ur.): Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 1982, pp. 144-151.

- [3] Banić, S.: Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 50 (2013) 3, pp. 573-588.
- [4] Bundesministerium der Justiz, Bundesrepublik Deutschland: Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, Bundesanzeiger, 60 (2008) 160a.
- [5] Šarčević, S.: Jezik kao izraz prava, u: Barbić, J. (ur.): Jezik u pravu: okrugli stol održan 8. svibnja 2013. u palači Akademije u Zagrebu, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2013, pp. 21-36.
- [6] Thieme, S., Raff, G.: Verständlichkeit von Gesetzestexten und ihre Optimierung in der Praxis, u: Ekkehard, F., Vogel, F. (ur.): Handbuch Sprache im Recht, Berlin: De Gruyter, 2017, pp. 391-421.
- [7] Lukić, R., Košutić, B.: Uvod u pravo, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2008.
- [8] Höfler, S.: Das Legalitätsprinzip in der Gesetzessprache, u: Uhlmann, F. (ur.): Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung, Zürich: Dike, 2017, pp. 143-171.
- [9] Wronkowska, S.: Zur Formulierung von Rechtsnormen in Rechtsvorschriften, u: Kindermann, H. (ur.): Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1982, pp. 208-218.
- [10] Hartmann, A., Paradi, Z.: Über kurz oder lang: zur angemessenen Kürze in der Formulierung von Rechtsvorschriften, u: Uhlmann, F., Höfler, S. (ur.): Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung, Zürich: Dike, 2018, pp. 215-237.
- [11] Perić, B.: Struktura prava, 12. izdanje, Zagreb: Informator, 1994.
- [12] Kelsen, H.: Opća teorija normi, Zagreb: Naklada Breza, 2015.
- [13] Visković, N.: Jezik prava, Zagreb: Naprijed, 1989.
- [14] Holzinger, G.: Die Technik der Rechtssetzung, u: Schäffer, H. (ur.): Theorie der Rechtssetzung, Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1988, pp. 303-344.
- [15] Larenz, K.: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. skraćeno studentsko izdanje, Berlin: Springer, 1992.
- [16] Guastini, R.: Sintaksa prava, Zagreb: Naklada Breza, 2018.
- [17] Vuković, M., Vuković, Đ.: Znanost o izradi pravnih propisa - Nomotehnika, 4. izdanje, Zagreb: Informator, 1997.
- [18] Schäffer, H.: Rationalisierung der Rechtssetzung, u: Schäffer, H. (ur.): Theorie der Rechtssetzung, Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1988, pp. 199-240.
- [19] Zakon o gradnji, Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 155/2025.
- [20] Zakon o prostornom uređenju, Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 155/2025.
- [21] Pravilnik o prostornim planovima, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Narodne novine, broj 152/2023.
- [22] Grad Osijek: Zaključak o prihvatanju Generalnog urbanističkog plana grada Osijeka - Odredbe za provedbu (pročišćeni tekst) i grafički dio, Službeni glasnik Grada Osijeka, broj 7/25, 2016.
- [23] Općina Vojnić: Pročišćeni tekst odredbi za provođenje III. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Vojnić, Službeni glasnik Općine Vojnić, broj 5/23, 2023.
- [24] Grad Nin: Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja sjeverozapadnog dijela gospodarske zone Ninski Stanovi, Službeni glasnik Grada Nina, broj 6/17, 3/21 i 5/22, 2017.
- [25] Općina Tribunj: Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja naselja Tribunj, Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije, broj 3/11 i 6/13; Službeni glasnik Općine Tribunj, broj 13/18 i 12/22, 2011.
- [26] Općina Čepin: Zaključak o usvajanju Odluke o prostornom planu Općine Čepin - Pročišćeni tekst Odredbi za provedbu, Službeni glasnik Općine Čepin, broj 2/25, 2025.
- [27] Grad Slunj: Urbanistički plan uređenja Grada Slunja - Odredbe za provedbu plana (pročišćeni tekst), Službeni glasnik Grada Slunja, broj 5/21, 2021.
- [28] Općina Davor: Odluka o donošenju prostornog plana uređenja Općine Davor, Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije, broj 14/03, 13/08 i 7/13, 2003.
- [29] Grad Zadar: Odluka o donošenju Detaljnog plana uređenja zone stambene izgradnje veće gustoće "CRVENE KUĆE", Glasnik Grada Zadra, broj 6/08, 4/13, 15/17, 16/20 i 5/24, 2008.
- [30] Općina Zagorska Sela: Odluka o donošenju prostornog plana uređenja Općine Zagorska Sela, Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 21/06, 10/09, 23/12, 3/13, 32/16, 21/17 i 30/22, 2006.
- [31] Grad Duga Resa: Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja grada Duge Rese, Službeni glasnik Grada Duge Rese, broj 05/08, 09/12, 08/20, 01/21 i 09/23, 2008.
- [32] Općina Luka: Odluka o donošenju prostornog plana uređenja Općine Luka, Glasnik Zagrebačke županije, broj 15/04, 9/09, 1/10, 34/17, 20/21 i 24/21, 2004.
- [33] Grad Kastav: Prostorni plan uređenja Grada Kastva (pročišćeni tekst odredbi za provedbu i pročišćeni grafički dio), Službene novine Grada Kastva, broj 9/21, 2021.
- [34] Općina Udbina: Odluka o donošenju prostornog plana uređenja Općine Udbina, Županijski glasnik Ličko-senjske županije, broj 27/06, 18/10, 25/14, 32/17, 28/21 i 09/24, 2006.
- [35] Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., Schindelegger, A.: Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy, Beč: ÖROK, 2018.
- [36] Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich, Landesgesetzblatt für Oberösterreich, broj 114/1993, 93/1995, 78/1996, 93/1996, 83/1997, 131/1997, 32/1999, 102/1999, 60/2000, 90/2001, 115/2005, 1/2007, 102/2009, 73/2011, 90/2013, 69/2015, 125/2020, 111/2022, 14/2024, 81/2024, 14/2025 i 48/2025.
- [37] Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der die Form und Gliederung des Flächenwidmungsplans, die Verwendung bestimmter Planzeichen und Materialien sowie der Maßstab der zeichnerischen Darstellung geregelt werden (Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne), Landesgesetzblatt für Oberösterreich, broj 46/2008.
- [38] Verordnung der o.ö. Landesregierung vom 11. Dezember 1995, mit der die Form und Gliederung des Bebauungsplanes, die Verwendung bestimmter Planzeichen und Materialien sowie der Maßstab der zeichnerischen Darstellung geregelt werden (Planzeichenverordnung für Bebauungspläne), Landesgesetzblatt für Oberösterreich, broj 3/1996 i 69/2013.
- [39] Landesgesetz vom 5. Mai 1994, mit dem eine Bauordnung für Oberösterreich erlassen wird, Landesgesetzblatt für Oberösterreich, broj 66/1994, 5/1995, 93/1995, 93/1996, 70/1998, 102/1999, 90/2001, 114/2002, 80/2005, 96/2006, 36/2008, 34/2013, 90/2013, 95/2017, 44/2019, 125/2020, 55/2021, 62/2021, 111/2022, 14/2024, 60/2024, 14/2025 i 21/2025.
- [40] Örtliches Entwicklungskonzept Linz Nr. 2, Baulandkonzept, Gemeinderatbeschluss, 2013. Dokument [pristupljeno: 31. 8. 2025.].
- [41] Flächenwidmungsplan Linz Nr. 4, Gemeinderatbeschluss, 2013. WebGIS Linz [pristupljeno: 31. 8. 2025.].
- [42] Bebauungsplan M05150100 Tegetthofstrasse-Stockhofstrasse, Amtsblatt der Stadt Linz, broj 21/1995, 1995.
- [43] Bebauungsplan N26160200 Zellerstraße-Ottensheimer Straße, Amtsblatt der Stadt Linz, broj 24/2014, 2014.
- [44] Perić, B.: Država i pravni sustav, 6. izdanje, Zagreb: Informator, 1994.