
Antun PAUNOVIĆ

OSVRT NA TEHNIČKU I
DRUŠTVENU
INFRASTRUKTURU
U KUĆAMA/STANOVIMA
ZA POVREMENO
STANOVANJE

Stanovi za povremeno stanovanje zahtijevaju komunalnu infrastrukturu kao i ostali stanovi i uklapaju se u opći kontekst problema komunalnog opremanja područja izgradnje. Takvi se stanovi, uglavnom, i grade u naselju ili uz naselje, a iznimno kao izdvojeni kompleksi s posebnim infrastrukturnim sustavima. Štoviše, danas ih prilikom gradnje nije moguće definirati kao stanove za povremeno ili stalno stanovanje; **oni se grade naprosto kao stanovi** (vlasnik za svoje potrebe ili za tržište). Pa ipak, oni su u kontekstu društvenog/javnog interesa pojava koja nema isti status kao stalno stanovanje, kako sa stajališta zauzimanja prostora, tako i troškova kojima opterećuju funkcionalne sustave naselja i regije. U osnovi, problem se manifestira na dvije razine. Prva je razina osiguranje infrastrukture za mrežu naselja (razvojni regionalni sustavi); druga je razina: oprema naselja infrastrukturom (mreže i priključci objekata).

Međutim, i sam prostor odnosno urbani (naseljski) kontekst gdje se takvi stanovi grade, a posebno način gradnje (pojedinačni objekti ili stvaranje čitavih zona), utječe na probleme koji mogu nastati u odnosu na postojeću i planiranu infrastrukturu. Zato je važno gradi li se u naselju na postojećoj infrastrukturi (interpolacija, zamjena objekata) ili na neizgrađenim površinama bez infrastrukture koju tek treba dovesti i razvesti.

Podatci pokazuju da su stanovi za povremeno stanovanje, općenito, prihvatljivo opremljeni i **ne izdvajaju se bitno po stupnju opremljenosti infrastrukturom** i po drugim parametrima iz kompleksa stanovanja uopće. (Ali, ranije nastale strukture ili pojedinačni objekti na moru bili su, nerijetko, **slabije termički izvedeni**, primjerice Červar, s jednostrukim prozorima, tankim zidovima. Danas kada su postali stanovi za stalno stanovanje, primjer su stanova koji troše više energije za grijanje.) Od njih treba razlikovati vikend-kuće što se pojavljuju, po pravilu, na

prirodnom ili kultiviranom poljoprivrednom području. Karakterističnije su za kontinentalni dio Hrvatske (klijeti) i pretežno se koriste krajem tjedna za rekreaciju i kraći boravak. U početku, pa dijelom i danas, nisu zahtijevale infrastrukturu (opskrbljivale su se autonomno); ali postajući sve više „prave kuće”, počinju stvarati grupacije koje se i komunalno opremaju koristeći dovodne sustave iz najbližeg naselja.

Iskustvo pokazuje da je izgradnja stanova najčešće nesukladna razvoju infrastrukture (koju, ionako nedostatnu, novi stanovi dodatno opterećuju). Najizrazitiji primjeri su nedostatak kanalizacije, a vrlo često i vodovoda, i to ne samo lokalnog nego i regionalnog. To vrijedi i za lokalni promet, elektroenergiju i druge sustave. Ekscesi iz novijeg vremena, kao što je, primjerice, slučaj s izljevom kanalizacije na Lopudu, raspad sustava zbrinjavanja otpada u Makarskoj ili nedostaci vode u sezoni na mnogim obalnim mjestima, pokazuju izrazit nesklad između gradnje i komunalnog opremanja. Pri tome valja ustvrditi da **na opterećenje infrastrukture utječe kako gradnja novih kuća, tako i proširenje postojećih novim sobama i apartmanima.**

Analiza odnosa stanova za povremeni boravak i infrastrukture zahtijeva sagledavanje bar triju aspekata; to su: broj jedinica i način gradnje – jer o tome ovisi i dostatnost postojeće ili potreba za novom komunalnom infrastrukturom; zakonski okviri izgradnje i financiranja komunalnog sustava – jer se time utvrđuju obveze sudionika i postavlja okvir za politiku uređenja zemljišta; prostorno planiranje i planiranje razvoja područja – jer se time definira stav prema povremenom stanovanju, utvrđuje politika uređenja zemljišta i komunalnog opremanja.

Glavna infrastruktura, mreže i priključci

Formiranje infrastrukturnih koridora utječe na dostupnost (primarno prometnu) pojedinih područja; ona postaju „destinacije”, pa se tako stvaraju poznata mjesta koncentracije izgradnje. Ona, ujedno, privlače izgradnju objekata privrede, turizma, a uz njih i stanova, pa tako i onih za odmor odnosno povremeno stanovanje (to su područja poznatih koncentracija, kao, primjerice, dijelovi Istre, crikveničko, makarsko, šibensko područje ili jake otočne koncentracije poput Krka, Brača). Može se reći da **izgradnja glavne infrastrukture, a poglavito prometnica, privlači graditelje kuća za odmor.**

Izvedba regionalnih i glavnih lokalnih prometnih sustava inicira stvaranje poteza gradnje, pri čemu takva gradnja opterećuje planirane i izvedene infrastrukturne sustave stvarajući neplanirane teškoće. To se odnosi i na sanaciju postojećih preopterećenih cesta (često nastalih iz poljskih putova) i na druge mreže infrastrukture, jer se na takvim potezima **naknadno** određuje građevinsko područje koristeći već izvedenu ili planiranu infrastrukturu namijenjenu opskrbi naselja. Time je već dovedeno u pitanje **ostvarenje polaznog cilja izgradnje glavne infrastrukture odnosno javnog interesa**. Primjerice, u razdoblju kada je jadranska magistrala (i prateća infrastruktura koja povezuje naselja) projektirana, projektirana je kroz relativno slobodan prostor; danas je taj prostor gotovo u cijelosti izgrađen. Uz to slijedi i gradnja na spojnim cestama od magistralne prometnice do naselja (obale) u slučaju kada je magistralna cesta udaljena od naselja. Iako na takvim potezima uz prometnice dominiraju poslovni sadržaji, oni su i prostor izgradnje stanova za povremeni boravak, odnosno odmor (Kaštela, trogirsko zaleđe, Poreč). Kada se ti potezi popune, izgrađuju se obilaznice koje s vremenom postaju drugi red izgradnje. I tako redom.

No, i kada turistička naselja ili ona sa stanovima za povremeno stanovanje nastanu planski, s uredno izvedenom infrastrukturom, treba očekivati teškoće. One nastaju kad se pojavi niz takvih „urednih” kompleksa, zbog **nedovoljnih kapaciteta infrastrukture na regionalnoj razini**. U tom su pogledu više nego važni primjeri: izgradnja autoceste Zagreb – Split; pojačanje brodskih linija za otoke; izgradnja vodovoda podvelebitskog područja na koji je spojen otok Pag; izgradnja istarskog regionalnog vodovoda itd.

Može se, dakle, reći da **županija ili država snose nemali dio troškova koje izaziva izgradnja sekundarnog stanovanja**. Isto tako, kada saniraju, poboljšavaju, postojeću infrastrukturu, ne donose korist samo lokalnom stanovništvu/naselju nego poboljšavaju uvjete povremenog stanovanja općenito, a time potiču i njegovu daljnju izgradnju.

Bez obzira, dakle, na eventualnu lokalnu sredenost komunalnih sustava, nužno je konstatirati da **na regionalnoj (pa i državnoj) razini ukupna izgradnja stanova za povremeno stanovanje izaziva znatno veću potrošnju regionalnih resursa** (voda, energija), **ali i znatno proširenje regionalnih mreža** (na primjer, povećava se dužina vodovoda po stanovniku). Doduše, učinak neistodobnog korištenja obaju stanova (stalnog i povremenog) ima nekakav ublažavajući utjecaj, ali ne prevelik; i to samo

na potrošnju, **a ne i na tehnički sustav.** (To ne znači da su takvi stanovi generalno nepoželjni, nego da treba razviti sustav koji će tu vrstu gradnje primjereno pozicionirati u kontekst ukupnog razvoja.)

Promatramo li infrastrukturne mreže/sustave specifično, uočava se nekoliko činjenica.

a) Već prometnice u naselju, redovito ne zadovoljavaju. Stare ne mogu, a nove, izgrađene za potrebe naselja, ne računaju s intenzitetom prometa kakav nastaje zbog gradnje povremenog stanovanja. Te ulice, ali i prilazne ceste, redovito nije moguće (ili je vrlo teško/skupo) proširivati zbog definiranih regulacijskih i građevinskih pravaca. Poseban su problem svugdje i uvijek deficitarna parkirališta. Sve to proizlazi iz **manjka javnog prostora; on se u strukturama povremenog stanovanja rudimentarno ostvaruje zbog, do krajnosti eksponiranog, privatnog interesa** (što rezultira pregustom izgradnjom).

b) Vodoopskrba je u manjim obalnim naseljima nastala kasnije; prije su to bili autonomni sustavi (šterne) kakvi funkcioniraju još i danas. Povećana izgradnja uvjetovala je **izgradnju novih mreža za nova naselja te rekonstrukciju postojećih vodovoda u starim dijelovima; ali, nadalje, rekonstrukciju i povećanje kapaciteta dovodnih vodova s izvorišta ili regionalnih sustava te, radi osiguranja dovoljnih količina iz novih izvora, izgradnju novih građevina (vodozahvati, spremnici, stanice i sl.).** Velika ulaganja državnih poduzeća, regionalnih pa i lokalnih, uglavnom su riješila taj problem (ili ga rješavaju). No to su sve vrlo skupi zahvati. Osim dominantnog manjka vode vrlo često se javlja **problem dotrajalosti mreža.** Tome pridonosi i masovna izgradnja stanova za odmor jer ona množi priključke ne vodeći računa o navedenim nedostacima cijelih sustava.

c) Odvodnja, a posebno u kontekstu zaštite vode i okoliša, danas je najslabiji segment. Postojeće gradske mreže uglavnom su dotrajale s ispustima u more i bez predtretmana. To znači da **je kanalizacijska mreža apsolutno nedostatna, a posebno uređaji za pročišćivanje** (do primjerena stupnja). Ekološki imperativi nameću velika ulaganja u takve uređaje, što će se opet financirati jednako za sve korisnike prostora. Slično kritično stanje jest i u zbrinjavanju otpada. Neke zone doduše imaju kanalizaciju, osobito planski izvedeni kompleksi. No najviše sekundarnog stanovanja, napose po rubnim zonama naselja (najčešći slučaj), koristi septičke jame, **broj kojih je umnogome iznad „kapaciteta prostora“.** (Taj se problem nedavno u Splitu toliko zaoštrio da se tempo praznjenja morao višestruko povećati, pa su nastale kolone cisterna

i zakrčile promet.) To je izrazit primjer (kao i nedostatak vode) vršnih sezonskih opterećenja i ukazuje na krizu ne samo s ekološkog nego i s funkcionalnog stajališta.

d) Elektromreža uglavnom se „razvlači” do krajnjih kapaciteta transformatorske stanice, kao krajnje točke prijenosnog sustava (iz kojeg dalje ide opskrba – priključna mreža). Periodično se javlja potreba za novim transformatorskim stanicama kako se zone šire ili unose novi kapaciteti u postojeće zone. No s vremenom dolazi do opterećenja i na višenaponskom prijenosnom sustavu (35 kV, na primjer). Kada je riječ o pojedinačnoj gradnji, **ovlašteno javno poduzeće izdaje dopusnicu za priključak na postojeću mrežu ovisno o kapacitetu mreže, odnosno transformatorske stanice, sve dotle dok se kapacitet ne iscrpi.** Potom, slijedi gradnja nove transformatorske stanice kao trošak naselja.

Iako se, dakle, stanovi za povremeni boravak, integrirani u prostoru, umnogome ne razlikuju od stalno nastanjenih stanova, dvije su činjenice zbog kojih se razlikuje njihova uloga u opremanju infrastrukturom.

1. **Takva gradnja izaziva dodatne zahtjeve za pojačanje kapaciteta infrastrukture naselja.** 2. **Izrazito sezonsko, odnosno povremeno, korištenje infrastrukture djeluje na funkcioniranje samih uređaja i vodova.** Takvi su stanovi na stanoviti način „dodatak” stvarnom naselju; on može biti i veći od samoga naselja, pa se događa da količinski velika i nepredviđena izgradnja stanova za odmor, osim što zauzima prostor, osobito na štetu javnih površina i sadržaja potrebnih stalnim stanovnicima, izaziva i **nužnost jačeg dimenzioniranja infrastrukturnih mreža** i skuplje zahvate koji inače ne bi bili potrebni. Nadalje, dolazi do **diskontinuiteta korištenja infrastrukture kapacitirane za velik broj korisnika**, što izaziva tehničko-tehnološke probleme u održavanju zbog „praznih hodova” (primjerice kod kanalizacije i procesa taloženja u vrijeme premalih količina protoka) ili pak „udara”, kao što su strujni ili prometni.

Neke opće i specifične lokacijske značajke gradnje stanova za povremeni boravak

Infrastruktura je, po definiciji, dio naseljske strukture koja može biti vrlo različita po prostoru, gustoći, oblicima gradnje. Stoga je od osobite važnosti način, lokacija i koncentracija izgradnje, pri čemu je osnovna razlika u tome je li jedinica za odmor u naselju ili na rubu naselja

te je li posebna, odvojena zona. Kada je u naselju, bitno je grade li se unutar postojeće strukture nove zgrade ili se preuređuju postojeće (po pravilu, obiteljske kuće, ali i višestambene zgrade).

Sve što se događa **u postojećoj** urbanoj strukturi, kao preuređenje i obnova postojećih zgrada, bez znatnijeg povećanja kapaciteta, nema značajniji utjecaj na komunalnu infrastrukturu (iako ga ipak ima). Pri tomu **glavni utjecaj na infrastrukturu u izgrađenim dijelovima naselja proizlazi iz povećanja broja jedinica (apartmana, soba) u postojećim kućama ili „progušćivanja” izgradnje**. Naime, takve kuće/stanovi počinju dobivati sobe za iznajmljivanje ili, štoviše, dodatne apartmane, pa se **povećava broj osoba u kući odnosno broj jedinica potrošnje**. Ima mnogo primjera stambenih naselja izgrađenih po detaljnom planu, a koja su **naknadno** potpuno prekapacitirana dogradnjom ili „potihom” prenamjenom prostorija ili stanova (Poreč-jug, Šanini Novigrad, Vrisak Hvat itd.).

I u slučaju zadržavanja istog broja jedinica (kupnja i preuređenje postojećih kuća/stanova s minimalnim dogradnjama) također dolazi do dodatnog opterećenja infrastrukture (voda ili električna energija, na primjer) radi **povećanja standarda ili instaliranih kapaciteta u istom broju** jedinica (klima i drugi uređaji, bazeni, veći broj potrošnih mjesta).

Osim broja jedinica/potrošnih mjesta drugi čimbenik su karakteristike postojeće infrastrukture na koju se taj povećani broj jedinica ili povećani standard istog broja jedinica veže. No i bez povećanja problem je što **loše stanje postojeće infrastrukture (zastarjelost, gubitci u mrežama, kvarovi) ne zadovoljava ni postojeću izgradnju, a poglavito ne novu**. Bez obzira na kvadraturu kuće, povećava se, dakle, potrošnja i opterećenje sustava po jedinici, a time se nameću i dodatna ulaganja.

Kada je, pak, riječ o **transformacijskim procesima u naselju**, izazvanim izgradnjom stanova za odmor, oni, po pravilu, počinju od samog naselja koje je do tada imalo određenu infrastrukturu, a koja se zbog relativno nadzirana okvira mogla poboljšati. **No prijelomnicu čini izgradnja većih turističkih kapaciteta (hotel, turistički kompleks) koji zahtijeva novu infrastrukturu**. Na nju se nadovezuje ostala gradnja, pa tako i stanova za povremeno stanovanje te slijedi proces kojim se **sustav širi, broj jedinica i potrebe rastu dok ne prerastu kapacitet i razvedenost mreže**. Uobičajeno priključivanje na postojeću mrežu izaziva kolapse pa je na redu rekonstrukcija nužna i zbog dotrajalosti mreža. Taj je obrazac vidljiv u mnogim naseljima gdje dominira povremeno stanovanje i koja su

se prostorno proširila na velike površine. Za naše svrhe ističemo primjer Vodica. U početku je postojao vodovod, transformatorska stanica, a odvodna kanalizacija za uži dio riješena je uobičajeno, ispustima u more. Izgradnja hotela („Imperijal”) „povukla” je novu infrastrukturu. U početku problem nije bio u količini potrebne vode (a dijelom ni kasnije) nego u stanju mreže. Na koncu se u proširenim zonama stanova za povremeno stanovanje javio i manjak vode; kanalizacija je i za taj dio izvedena ispustima u more. Ulična mreža ostala je onakva kakva je bila u početku. Ustaljuju se i teškoće u opskrbi vodom. Uvodi se obveza izgradnje cisterna za sanitarnu tehnološku vodu koja se odvaja od opskrbe pitkom vodom. Slično je i s kanalizacijom, koja propušta i zagađuje tlo i more. Mora se graditi nova transformatorska stanica. Dodati je da su komunalna poduzeća dozvoljavala priključke i za bespravnu gradnju (dok to nije ukinuto izmjenom Zakona o komunalnim djelatnostima, 2004.). Pokušaji rekonstrukcije postojeće infrastrukturne mreže u naselju nailaze i na dodatni problem: **profili javnih površina (cesta) premali su za značajnije** zahvate (Vir, na primjer). U taj opći predložak uklapa se i većina slučajeva koji su posljednjih godina oduzeli najviše prostora i postali opći trend. U njega se uklapa i nova izgradnja na novim površinama, redovito na rubovima naselja, a nerijetko su to cjeline veće i od samih naselja. I takvih struktura ima planski izvedenih. Ali, po pravilu, izgradnju ne prati sustavno izvođenje – produživanje infrastrukture, jer takva obveza naprosto nije primjereno određena.

Sa stajališta infrastrukture specifičan je slučaj posebno **izdvojeno naselje**, izgrađeno kao cjelovit kompleks, s novom parcelacijom, što je uvjet za sustavno uređenje zemljišta (Mareda, Červar, Gajac). Takav se modificirani i osuvremenjeni model javlja i danas (zona Kanegra u Istri). Ostavimo po strani ovom prilikom pitanje o glomaznosti i uklopivosti u krajobraz. Takvi primjeri govore o tome da je za uspješnu izvedbu infrastrukture nužan **kompleksni zahvat na razini zone, temeljem plana (detaljnog), uz pripremu zemljišta koja uključuje i preparcelaciju, osiguranje javnih površina i dimenzioniranje infrastrukture najmanje na razini naselja**. (Izgradnja kompleksa manjih dimenzija s više jedinica, pa i s nekim dodatnim sadržajima, za tržište, sve je češći oblik.) Takva izgradnja se, po pravilu, provodi uz svu potrebnu infrastrukturu i zajedničke prostore te uz prometno rješenje i potrebna parkirališta. Ali ostaje činjenica da se i ona veže na postojeće glavne mreže naselja. Unatoč primjerima uredno izvedene infrastrukture, ona se ipak prikopčava na naseljsku ili re-

gionalnu infrastrukturu, pa tako i dalje ostaje otvoreno pitanje o **racionalnosti udjela povremenog stanovanja, kao oblika korištenja prostora, u ukupnim površinama naselja.**

Povijesne jezgre su u smislu neželjenih intervencija, pa tako i nove izgradnje stanova za povremeno stanovanje, dijelom zaštićene iako i u njima dolazi do sve većeg interesa za uređivanje „sekundarnih” stanova, i to često s turističkim aspiracijama. Tako i bez obzira na ograničeno ili nikakvo povećanje prostora slijedi povećanje potrošnje i promjene u funkcioniranju zone.

No glavnim prostorom izgradnje stanova za povremeno stanovanje i dalje ostaje naselje ili rub naselja, a osobito prostor uz obalu. Međutim problemi vlasničke naravi te nedostatak infrastrukture na periferiji **vrlo ozbiljno prijete enormnim progušćivanjem izgrađenih dijelova naselja**, sa svim posljedicama za postojeću infrastrukturu. Danas se mjesta poduzetničke, organizirane izgradnje apartmana sve više pomiču prema unutrašnjim lokacijama, o čemu planiranje treba voditi računa. Aktiviranje povučene pozicije, međutim, još više problematizira izgradnju infrastrukture (između ostalog i zbog visinske razlike).

Financiranje i izgradnja infrastrukture

Kakvoća i opremljenost komunalnom infrastrukturom u Hrvatskoj ocjenjuje se općenito nedostatnom. Velik udio u kaotičnu stanju ima i bespravna gradnja; no spomenuto nezadovoljstvo stanjem odnosi se i na legalnu gradnju, dakle i onu koja je na neki način planirana.

Temeljni okvir u kojem se odvijaju aktivnosti na uređenju zemljišta i izvedbi infrastrukture određuju ovi dokumenti: *Zakon o komunalnim djelatnostima* iz 2004.; *Odluka o komunalnom doprinosu* koju donosi jedinica lokalne samouprave; *Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*.

Zakonom o komunalnim djelatnostima definirani su mogući izvori financiranja izgradnje infrastrukture. To su: komunalni doprinos; samofinanciranje; kreditiranje. Osnovni instrument jest **komunalni doprinos**; osnova mu je **jedinična cijena po m³, a plaća se prilikom izdavanja građevinske dozvole** (iako je moguće ustvrditi i stvarne troškove). To je glavni izvor kada je riječ o pojedinačnim gradnjama kuća. Visina doprinosa ovisi o zoni komunalne opremljenosti (od središnjeg dijela prema periferiji), a određuje se odlukom jedinice lokalne samouprave te tako ulazi i u njezin proračun kao namjenski prihod.

Sami priključci objekta plaćaju se nadležnom poduzeću po stvarnim troškovima. Uglavnom je riječ o priključcima na postojeću mrežu. U tom okviru važno je uočiti kako **nije propisana mogućnost određivanja različitih iznosa jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa za građevine različite namjene te kako se novac troši temeljem godišnjeg Programa izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.** Jedinica lokalne samouprave se ne vezuje za opremanje pojedine građevinske čestice, nego za opremanje komunalnom infrastrukturom **cijele općine odnosno grada sukladno Programu.** Jedinica lokalne samouprave, zapravo, nema nikakvu obvezu glede opremanja građevinske čestice obveznika plaćanja komunalnog doprinosa u određenom roku, nego se obvezuje komunalno uređivati svoje područje.¹

Ako je, dakle, neko područje pretežno izgrađeno povremenim stanovima i te zone imaju komunalnih problema, **nema nikakve zapreke da se novac usmjeri baš u taj (ili i u taj) dio stanovanja i izgradnje, a ne u onaj koji bi podupirao stalno stanovništvo** i životne potrebe ljudi koji tu stalno žive i rade. Tako svi zajedno podupiru izgradnju stanova za odmor. Sredstva se nediferencirano prikupljaju i utapaju u „fond” iz kojeg se oprema cijelo područje, dakle i stanovi za povremeno stanovanje, što znači da se **javna sredstva troše za interes koji nije, ili ne mora biti, važan za razvoj naselja.** Postoje, doduše, pokušaji pojedinih općina i gradova da u povoljniji položaj, s nižom jediničnom cijenom komunalnog doprinosa, stave **investitore obiteljskih kuća,** a na nepovoljniji položaj (s višom cijenom) investitore stambenih zgrada za tržište (apartmani). No i tu su prisutne neke nejasnoće: ne znači da obiteljska kuća ne sadrži i stanove za povremeno stanovanje. Stanovi namijenjeni za tržište mogu biti i stvarni stanovi za stalno stanovanje. Sve to ponovno potvrđuje konstataciju o tome da pri gradnji nisu razlučene vrste stanova, pa su onda i pokušaji diferenciranog odnosa prema njima bez jasnih kriterija. No i u današnjoj situaciji moguće su neke mjere koje bi jasno razlučile obveze stalnih i povremenih stanovnika, barem u korištenju stana (različita cijena vode u Rovinju, na primjer).

Prije godine 1991., još od *Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta* (taj zakon regulirao je uređenje građevinskog zemljišta i komunalno opremanje), izgradnja komunalne infrastrukture temeljila se na *provedbenom (detaljnem) planu,* koji je morao sadržavati i aproksimativni izračun troškova opremanja. Tako su se

– za planom određeno zonsko područje za „vikendice” ili područje povremenog stanovanja – mogli odrediti stvarni troškovi i podijeliti na vlasnike, no samo u slučaju kompleksa. Dokument pak koji je određivao vremenski rok gradnje (uključujući područja gdje će se graditi i uređivati zemljište te izvoditi komunalna infrastruktura) bio je **srednjoročni plan uređenja prostora**. Dakle, postojao je barem formalni okvir usmjerivanja intervencija u prostoru. Dakako, i tada se novac prikupljao komunalnim doprinosom i slijevao u jedinstveni komunalni fond.

Zato se nužno aktualizira pitanje o osnovi obračuna troškova s namjerom da obračun bude povezan s lokalnim razvojem. U knjizi V. Krtalića iz 2004. godine, *Sustavi planiranja korištenja zemljišta*, sugeriraju se njemačka iskustva po kojima bi (prilagođeno našem sustavu) podloga za obračun troškova bio DPU i UPU, a ne Program koji prikupljeni novac raspoređuje po različitim kriterijima, pretežno dnevnopolitičke naravi. Problem je tim veći jer se, uglavnom, gradi pojedinačno pa se ne može sagledati ni cjelina uređenja ni ukupni stvarni troškovi koje izaziva gradnja na određenom prostoru.

U izvješću o stanju u prostoru Republike Hrvatske konstatira se kako sadašnjem sustavu uređenja zemljišta u Hrvatskoj nedostaje niz instrumenata (urbana komasacija, izvlaštenje, aproprijacija itd.) te zaključuje da (...) **sustav financiranja izgradnje komunalne infrastrukture i javnih površina ne zadovoljava dva osnovna uvjeta: tehnički i socijalno-etički** (...) *Tehnički* znači da je obvezatna izgradnja komunalne i druge infrastrukture i opremanje zemljišta **prije** građenja odnosno izdavanja dozvola. *Socijalno-etički* znači da financiranje izgradnje (trošenje sredstava) mora biti transparentno te da sustav mora biti pravičan tako što će troškove izvedbe infrastrukture snositi pretežno vlasnici zemljišta kojima ti objekti služe, i to razmjerno koristi koju vlasnik od njih ima.

Jedan noviji detaljni plan stambene izgradnje, i to s jasnim programskim ciljem – da se grade pretežno stanovi za povremeni boravak namijenjeni tržištu, sadrži i ovakvu konstataciju: *Ocjenjuje se da je samo izgradnjom novih građevina na komercijalnoj osnovi moguće iznaći sredstva za realizaciju planiranih prometnih i drugih javnih sadržaja, odnosno zahtijevanog infrastrukturnog standarda*. Iz navedenog primjera vidljivo je dvoje. Prvo, unaprijed se računa da će u stambenoj zoni biti stanova za povremeni boravak, i to još za iznajmljivanje, što pokazuje da se tako stanovi „potiho” uvlače u gospodarski sektor, dakle u turizam. I drugo, da komunalna infrastruktura već nedostaje te **da teret izvedbe odgovarajuće infrastrukture ne mogu**

podnijeti stanovi nego njihova komercijalizacija. Osim što se tako mijenja namjena, ali ne i za nju (komercijalnu) primjerena davanja, takva situacija još pokazuje kako u tekućem razdoblju zaostajanja infrastrukture za nju treba izdvojiti znatno veći novac nego u „normalnim” situacijama. Ili, drugim riječima, **gradnja stanova za povremeno stanovanje traži znatno veće izdatke u financiranju zajedničkih potreba.**

U cjelini, dakle, povremeno stanovanje, kao dio naselja, dijeli sudbinu ostalih stanova, pa se **opći nedostaci u izgradnji komunalne infrastrukture, smješteni u kontekst nedovršena modela uređenja zemljišta, mogu smatrati općom slabošću sustava uređenja prostora i uređenja zemljišta** (inače podijeljena u dva resora). Može se, dakle, reći da **opremanje komunalnom infrastrukturom nije u Republici Hrvatskoj primjereno uređeno.** No, isto tako, nije dostatno uređeno ni pitanje područja gdje je gradnja, i uz koji uvjet, moguća. (U te manjkove spada i dobivanje građevne dozvole bez riješene komunalne infrastrukture kao i nepostojanje obveze jedinice lokalne samouprave prema investitoru). Sve navedeno oslikava opći okvir u kojem se događa da se troškovi određuju linearno, nediferencirano za gradnju stanova za povremeni boravak te da se novac skuplja u fond kojim se onda rješavaju prioriteti po nedefiniranim kriterijima. To dovodi do toga da stalni **stanovnici sudjeluju u financiranju infrastrukture onih kojima je stan za povremeni boravak samo vlastiti interes**, a ne interes lokalne zajednice. No treba reći i to da ima situacija kada su upravo **investitori stanova za povremeni boravak – ili sekundarno stanovanje, jedini subjekti koji mogu pridonijeti revitalizaciji i uređenju naselja;** pretežno, to su mnoga mala i siromašna naselja, zaseoci, pa i gradići, u procesu odumiranja, posebno na otocima. Tada je njihov angažman, premda privatno motiviran, društveno koristan i od javnog je interesa.

Društvena infrastruktura

Odnos povremenog stanovanja i društvene infrastrukture (misli se, pri tomu, ponajprije na tzv. društvene djelatnosti a manje na redovite usluge) izražava se bitno drukčije nego kada je riječ o tehničkoj infrastrukturi. Tako je u prvom redu stoga što **povremeno stanovanje može funkcionirati bez društvene infrastrukture mnogo lakše nego bez tehničke,** jer su nužne potrebe reducirane na samo neke djelatnosti (zdravstvo, na primjer), ali i

zato što je prostorni razmještaj društvenih sadržaja drukčiji od komunalnih. Oni slijede određene koncentracije stanovništva, moraju biti racionalni u skladu s normama (jedinica/stanovnik) i mogu biti udaljeni od povremenog stanovanja, dočim komunalna infrastruktura prati svaku građevnu jedinicu. No i društvena infrastruktura, također, zahtijeva komunalno opremanje zemljišta, pa zapada u isti kontekst nedostatka infrastrukture uopće, a poglavito nedostatka izazvanog prekomjernom gradnjom stanova za odmor, mimo planski dimenzioniranih mreža; stoga i ona trpi od istih posljedica preopterećenosti postojećih mreža kao i stanovanje.

Osim redovnim stanovnicima, i ljudima na odmoru (u vlastitom ili iznajmljenom stanu), iznimno je važan odnos prema „slobodnim aktivnostima” koje utječu na bogatstvo doživljaja, kao što su kultura, zabava, a ponajprije rekreacija i sport. Interesantni su i neki komunalni sadržaji kao što su privezi i čuvanja plovila, biciklističke staze, ribarenje, tržnice i drugo. Takve su atraktivnosti važnije za gosta, manje za vlasnika. Ali u slučaju iznajmljivanja (mogućnosti plasmana) postaju važne i za vlasnika. Međutim, brojni primjeri pokazuju da **prostor gdje se grade sekundarni stanovi, po pravilu, nema takvih sadržaja**; on je „periferija”, neopremljena i nesređena. Iznimka su i ovdje planirana i kompleksno izvedena „turistička” ili apartmanska naselja, a na poseban način to su i uži dijelovi naselja-gradova, bogatiji sadržajima, u koje se također, i to ne beznačajno, ubacuje povremeno stanovanje.

I društvena se infrastruktura ponajprije planira u PPŽ-u, ovisno o centralitetu naselja i sukladno općim smjernicama o potrebi javnih/društvenih sadržaja, zelenih i drugih površina itd. Orijeentiramo li se interesom povremenih stanovnika, **prioritet su zdravstvene, a potom poštanske, bankovne, veterinarske i druge usluge**; ali sve više i skrb o određenim dobnim skupinama ili skrb o skupinama s posebnim zahtjevima. Važne su, dakako, i zelene površine u naselju, posebno dječja igrališta. No svi ti sadržaji izostaju u poznatom modelu izgradnje zona apartmana bez urbane razradbe i instrumenata osiguranja javnih prostora. U tom su kontekstu opskrba i ugostiteljstvo, premda nisu društvene djelatnosti, važan detalj; no one se vrlo brzo „ubacuju” u samu naseljsku strukturu.

Zakon o prostornom uređenju i podzakonski *Pravilnik o sadržaju prostornih planova* ne određuju normirane kriterije nego samo obvezu da se u planovima mora predvidjeti i društvena infrastruktura. Norme i standardi predmet su posebnih zakona (zdravstvo, obrazovanje itd.) i one se odnose na stalno stanovništvo. **Ako se određene funkci-**

je društvenih djelatnosti osiguravaju i za povremeno stanovništvo, ili posebno za njega, one moraju imati veće kapacitete, raditi sezonski, a njihov rad i održavanje moraju biti skuplji. Budući da prostorni planovi dimenzioniraju potrebe po prognozi broja stanovnika (po pravilu stalnih), potrebe povremenih stanovnika su „do-datak”, opterećenje naseljskih služba izazvano privatnim a ne javnim interesom (osim kada je riječ o turizmu). Stoga **takvi dodatni kapaciteti i sadržaji prelaze u sferu komercijalnih investicija i poduzetništva**, a gube se kao nužna, prateća, oprema naselja koja se financira iz redovitih financijskih izvora.

Prostorno planiranje, prostorni razvoj i očekivanja

Temelj reguliranja razvoja i uređenja naselja, pa i opremanja komunalnom infrastrukturom definiran je Zakonom o prostornom uređenju. Preduvjet za izdavanje odgovarajućih dozvola jest odgovarajući prostorni plan kojim se određuje mogućnost gradnje na barem dvije krajnje razine; na zonskoj razini – određivanjem područja gdje je moguće graditi (građevinsko područje), zoniranjem namjene površina i prikazom potrebne infrastrukture za zonu; na lokacijskoj razini – tamo se definiraju uvjeti za konkretnu građevinu, pa tako i uvjeti za priključak na komunalnu infrastrukturu (može biti i detaljni plan koji to rješava, pa nije potrebna lokacijska dozvola). No spomenuti Zakon ne regulira uređenje zemljišta, osim što u članku 11, navodi da se u *sklopu Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru može odrediti potreba i razina uređenja zemljišta, izvori financiranja te rok za realizaciju*. (Samo uređenje zemljišta regulirano je i provodi se prema drugom zakonu i odgovarajućem *Programu*.) Osobito upada u oči odredba da se to „**može**” (znači: ne mora). To, zapravo, navodi na ocjenu da se cijeli taj sustav, na neki način, distancira od uređenja zemljišta, barem u smislu izvedbe. Međutim podzakonski akt, **Uredba o zaštiti obalnog područja** eksplicitniji je. Njime se određuju dvije važne komponente: (a) *da je obvezna izrada urbanističkog plana uređenja za neizgrađene površine građevinskih područja* (time se određuje i infrastruktura nove zone); (b) *da je za obalno područje obvezna izvedba infrastrukture na ovaj način: graditi se može samo na uređenoj građevinskoj čestici ili čije je uređenje započeto* („započeti” znači raditi na temelju Programa izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture; „način” znači da su izvedeni barem zemljani radovi u skladu s urbanističkim planom uređenja za neizgrađeni dio

građevinskog područja). **Time je zaustavljena, barem na načelnoj razini, uobičajena praksa da se gradi bez uređenja zemljišta na neizgrađenom prostoru.** S priključcima pojedinačnog objekta na „uređenoj čestici” u izgrađenom dijelu građevinskog područja situacija je drukčija. Tu Uredba dalje ne precizira obveze; ali ako se povećava kapacitet zgrade i broj jedinica, tada bi „uređenost čestica” morala značiti da se to odnosi na takvu, planiranu zgradu i planirane kapacitete, a ne na postojeću, što u provedbi tek treba operacionalizirati.

Formalno promatrano, sve započinje planiranjem i logično bi bilo da planiranje prethodi djelovanju. No to nije tako; **proces, zapravo, počinje s vlasnikom zemljišta i njegovim namjerama**, na što planiranje **odgovara naknadno**, svojim mjerama i odrednicama koje tek dopuštaju ili priječe neki zahvat, a premalo su instrument aktivne politike lokalnog razvoja i uređenja zemljišta. Stoga takvo planiranje, po pravilu, ne slijedi logiku ili strategiju razvoja naselja kao zajednice, nego se javlja reducirano i pragmatično. Iznimka su primjeri manjih i napuštenih naselja ili izdvojenih skupina gdje povremeni stanovnici preuzimaju aktivnu ulogu inicijatora i investitora komunalne infrastrukture, kao nova zajednica.

Nakon što je u Republici Hrvatskoj uspostavljeno županijsko prostorno planiranje, vidljivo je da **većina županijskih planova navodi problem opterećenja i nezadovoljavajućeg stanja infrastrukture, a posebno zbog stanova za povremeno stanovanje, vikendica.** No, istodobno, planovi ne sadrže jasan stav o gradnji te vrste stanova. Upućujemo na nekoliko primjera. Istarska županija u PPŽ-u ističe 246 000 stalnih stanovnika i 57 800 povremenih, kao osnovu za dimenzioniranje građevinskog područja. Novi PPUOG Dubrovnika (nacrt prijedloga) tvrdi kako je potrebno na području okolnih otočnih naselja ostaviti izvjesne rezerve za povremeno stanovanje koje će se uklopiti u naseljske strukture. Postavlja se pitanje kako i kada će se te rezerve aktivirati ako infrastruktura, planirana za onu „bezrezervnu” gradnju, nije uključila i potrebe „rezervnog”, povremenog, stanovanja. U Prostornom planu Ličko-senjske županije tvrdi se kako je najveći dio građevinskog područja obale izgrađen kućama za odmor, a tehnička se infrastruktura ocjenjuje nerazvijenom i neprimjerenom. No ostaje neizrečeno odnosi li se to na infrastrukturu uopće, jer posebne, za povremeno stanovanje, i nema (osim ako su to izdvojeni kompleksi). Ta županija u svom planu inače zaustavlja novu apartmansku izgradnju, a nema velike planirane turističke kapacitete. Ali apetiti u nekim općinama su znatno veći (primjerice Crnika u

gradu Senju) i iza njih se kriju, zapravo, parcijalni interesi a ne javna dobrobit.

U prostornim se planovima potrebne površine za gradnju i infrastrukturu temelje na projekciji broja stanovnika; određuje se najprije površina za razvoj naselja, kao građevinsko područje, i to izgrađeni i neizgrađeni dio. No upravo tu i nastaje problem. Naime, za mnoga naselja **planovi konstatiraju pad ili stagnaciju broja stanovnika, a na drugoj strani povećavaju građevinsko područje**, ponekad i 100% više od izgrađenog dijela. To je osobito vidljivo na obalnim i otočnim područjima. U toj površini namijenjenoj izgradnji mješovite, pretežno stambene namjene, **zapravo se kriju stanovi za odmor**. I kroz *urbanistički plan uređenja* oni se „švercaju” kao kuće za stanovanje s jednim ili više stanova, a prate ih planirane prometnice te infrastrukturna mreža i objekti. **Sve, dakle, počινje određivanjem građevinskih područja**. Njihovim razgraničenjem trebao bi se iskazati **primarni javni interes**, a to je očuvanje prirodnih i krajobraznih vrijednosti, na jednoj strani, te racionalna uporaba prostora za gradnju, na drugoj, što je obveza i iz Zakona i iz strateških dokumenata s državne razine. Dodati je kako je prije spomenuta Uredba unijela znatne promjene u planiranje; u prvom je redu ograničila širenje građevinskih područja naselja vežući ih postotkom na izgrađeni dio. Nadalje, definirala je moguću namjenu i način izgradnje izdvojenih turističkih zona. Zatim, obvezala je na izradu UPU-a za neizgrađene površine veće od 5000 m². Načelno, Uredba isključuje mogućnost izgradnje pojedinačnih kuća za odmor i apartmana odnosno stambenih jedinica izvan naselja. No ostaje područje naselja gdje se takva izgradnja tretira kao i svi drugi stanovi. Udio tih stanova u naselju može biti čimbenik znatnih poremećaja u infrastrukturnom opremanju, osobito u naseljima gdje je taj postotak veći od 50% svih stanova. Što je takvo stanovanje integrirane u strukture naselja, to je teže ustvrditi njegov udio i učinke na komunalnu infrastrukturu, posebno zato jer je takve podatke teško dobiti, a još teže vezati za infrastrukturne mreže. Kod izdvojenih zona situacija je mnogo jasnija; tu se vrlo zorno pokazuje kako se takva cjelina odnosi prema infrastrukturi koju dobiva iz naselja ili iz regije i kako je razvodi.

Potrebno je osvrnuti se i na šire razvojne implikacije masovne gradnje stanova za povremeno stanovanje ili odmor. U Izvješću o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2003. (radni materijal) konstatira se **da je ekspanzija izgradnje privatnih kuća za odmor na gotovo svim značajnijim turističkim područjima razvojno-koncep-**

cijski promašaj. Nekontrolirano širenje građevinskih područja bez odgovarajućeg rješenja komunalne infrastrukture dovelo je brojna turistička mjesta u kaotično stanje i u nesklad s ambicioznim turističkim očekivanjima. Mnoga turistička mjesta, zaključuje se, morala bi donijeti odluke o prestanku daljnje izgradnje dok se ne riješi osiguranje barem minimalne razine komunalne infrastrukture.

Ako se problem promatra izolirano, na razini zonsko-urbanističkog obuhvata, važno je koliko je povremeno stanovanje planirani dio isto tako planiranog urbanog/naseljskog sustava; ako je planirano, tada je ono uključeno i u izračun troškova potrebnih kapaciteta infrastrukture i uređenja zemljišta. Takva izgradnja trebala bi biti uredna u svakom pogledu, kapaciteti i mreže tehničke infrastrukture zadovoljavali bi. **Međutim, takva je infrastruktura, redovito skuplja od one koju treba naselje sa stalnim stanovništvom, pa se i to mora (a ne čini se) uračunati u troškove uređenja naselja i pravedno rasporediti.** No budući da pitanje o javnoj svrsi gradnje stanova za povremeni boravak ne pogađa jedino i samo parcelu, pa čak ni zonu, nego širi društveno-razvojni i prostorno-razvojni okvir (počevši od države pa sve do JLS-a), nužno je postaviti pitanje o generalnom stavu prema njemu. Tu je presudan javni interes. Ako se on definira ponajprije kroz poticanje aktivnosti koje pridonose boljitku **stalnog stanovništva** u naseljima, onda je nužno prvo **odrediti prihvatljivost pojedinih udjela takve vrste stanova u naselju**, a potom **diferencirano tretirati izgradnju i financiranje komunalne infrastrukture** koju ti stanovi zahtijevaju kao posebni segment naselja, koji nije tijesno svezan s javnim interesom.

Gledano s pozicije današnjih procesa, **može se očekivati da će kuće za odmor i povremeno stanovanje sve više zauzimati prostor naselja** (interpolacije, prenamjena, dogradnje). Usporedno jača i interes za veće površine, izolirane lokacije, veće standarde; to će zahtijevati i rekonstrukciju postojeće i izgradnju nove infrastrukture na regionalnoj i lokalnoj razini (koja se ne bi smjela upisati u obveze naselja/općine, grada, kao zajednice).

Infrastruktura će se, stoga, sve više pojavljivati kao limitirajući faktor gradnje. Načelno, **s povećanjem broja stanovnika infrastruktura bi morala biti skuplja**; prvo, zbog toga što će zahtijevati dimenzije odgovarajuće „većem” naselju, koje to po stanovništvu i funkcijama neće biti; drugo, jer će zbog izrazitog opterećenja u „špicama” tražiti neracionalne profile/kapacitete. Bit će nužno taj trošak jasno odrediti i pripisati ga kao obvezu onome kome pripada.

U mnogim malim mjestima, na otocima, to stanovanje će posve prevladati stalno stanovanje, pa će infrastruktura i usluge biti ponajprije u njegovoj funkciji. Prostornom planiranju **nedostaje plansko-razvojna podloga i, zašto ne, programiranje prostornog razvoja** u kojem će svoje mjesto naći i povremeno stanovanje. Budući da **komunalno opremanje, odnosno uređenje zemljišta, mora biti preduvjet gradnje**, to se ne može ostvariti pojedinačnim građenjem uz fragmentarno osiguranje vodova i priključaka, nego sustavno. Ti se sustavi, dakle, do određenog stupnja dovršenosti moraju izvesti prije gradnje. Kako bi se to postiglo, mora se **izgraditi cjelovit zakonski okvir (ne samo u segmentu prostornog planiranja)** te uspostaviti instrumenti s pomoću kojih se osigurava javni interes, javni prostor i sustavi, urbana parcelacija i drugi elementi.

Bilješka

- 1 (Izvor: Bienenfeld, Kasabašić, Mrduljaš, Sarvan (2004.): Komunalno gospodarstvo, gradnja, i prostorno uređenje, Informator)

Popis kratica korištenih u tekstu:

- Strategija prostornog uređenja – **Strategija prostornog uređenja i Program prostornog uređenja Republike Hrvatske (NN 50/99)** – temeljni dokumenti prostornog uređenja

- Zakon o komunalnim djelatnostima – **Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, i Uredba 110/04)**

Program – **Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture** (prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu)

Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (iz 1973. god.)

Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94, 68/98, 35/99, 61/100, 32/02, 100/04)

Izješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske – ključni dokument praćenja stanja u prostoru prema Zakonu o prostornom uređenju (izrađen, nije donesen)

Program mjera za unapređenje stanja u prostoru – dokument praćenja stanja u prostoru prema Zakonu o prostornom uređenju

- Pravilnik (o sadržaju prostornih planova) – **Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98)**

- Uredba – **Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (NN 128/04)**

- Pravilnik o sadržaju planova (skraćeni naziv) – **Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98)**

- PPŽ – **Prostorni plan županije**

- PPUO i PPUG – **Prostorni plan uređenja općine, Prostorni plan uređenja grada**

- GUP – **Generalni urbanistički plan**

- UPU – **Urbanistički plan uređenja**

- DPU – **Detaljni plan uređenja**

- ZOP – **Zaštićeno obalno područje**

- TE – **termoelektrana**