

IZMJENE I DOPUNE GENERALNOGA URBANISTIČKOGA PLANA GRADA ZAGREBA U FUNKCIJI ZELENOGA I PAMETNOGA GRADA

AMENDMENTS TO THE GENERAL URBAN PLAN OF THE CITY OF ZAGREB IN THE FUNCTION OF A GREEN AND SMART CITY

Nives Mornar, dipl.ing.arh.
Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba
Martićeva 14, 10 000 Zagreb
nives.mornar@zagreb.hr

Dr.sc. Jadranka Veselić Bruvo, dipl.ing.arh.
Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba
Martićeva 14, 10 000 Zagreb
jadranka.veselic-bruvo@zagreb.hr

Sažetak: Kao temeljni dokument planiranja i upravljanja prostorom, GUP je moderator, medijator i instrument upravljanja obnovom i razvojem grada u prostoru i vremenu. Iako je GUP izuzetno složen interdisciplinarni prostorni dokument, on je dio sveobuhvatnog sustava prostornog uređenja i kao takav je samo sektorski urbanistički dokument budući da su izostala proceduralna i institucionalna rješenja koja počivaju na partnerstvu temeljnih sudionika gospodarenja prostorom. Za razliku od GUP-a koji se prvenstveno bavi prostornom komponentom, razvojne strategije gradova temeljni su planski dokumenti njihovih razvojnih politika usmjerenih k smanjenju regionalnih razlika i jačanju njihovog razvojnog potencijala te primarno uključuju gospodarske, klimatske, ekološke i društvene aspekte razvoja. Takvim zadanim sadržajnim strukturama generira se jaz između prostornog i regionalnog planiranja uz nemogućnost integriranja u jedinstveni razvojni sustav.

Izlazeći iz okvira tradicionalnog sektorskog planiranja, Grad Zagreb je 2023. pokrenuo izmjene i dopune GUP-a sa ciljem premošćivanja izazova urbane obnove i razvoja, a pri tom integrirajući strateške smjernice kao i sve sektore koji utječu na klimatske promjene, gubitak bioraznolikosti, kvalitetu zraka, tla i vode, energiju, stanovanje, mobilnost, zaštitu kulturne baštine i dr. Uvažavajući planerski kontinuitet kao i važnost kriterija održivosti i tranzitivnosti prema zelenom razvoju, Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba izradio je 2024. prijedlog izmjena i dopuna GUP-a grada Zagreba. Odlukom o izradi Plana određena su tri osnovna cilja izmjena i dopuna: 1. Javne potrebe i javni interes, 2. Zagreb zeleniji grad i 3. Revalorizacija i unapređivanje prostornih kvaliteta kako bi se ostvarila uravnotežena urbana obnova i razvoj. Osim sadržajnog unaprjeđenja planskog dokumenta, gdje grad Zagreb temelji svoj razvoj na procesima / projektima sustavne urbane obnove, osuvremenjena je procedura izrade izmjena i dopuna plana ranim participativnim procesima i suradnjom s predstavnicima gradskih četvrti i javnopravnih tijela. U dokumentu se prvi puta spominje termin priuštivog stanovanje kao stvarna i simbolička naznaka i zaokret prema jačanju planerske odnosno prostorne socijalne pravednosti nakon razdoblja intenzivne orijentacije prema tržišnom gospodarstvu.

Ključne riječi: generalni urbanistički plan, zelena tranzicija, participativni procesi, održivost

Abstract: As a fundamental document of spatial planning and management, the GUP is a moderator, mediator and instrument for managing the renewal and development of the city in space and time. Although the GUP is an extremely complex interdisciplinary spatial document, it is part of a comprehensive system of physical planning and as such is only a sectoral urban document, since there are no procedural and institutional solutions based on the partnership of the

basic participants in spatial management. Unlike the GUP, which primarily deals with the spatial component, the development strategies of cities are the basic planning documents of their development policies aimed at reducing regional disparities and strengthening their development potential, and primarily include economic, climatic, environmental and social aspects of development. Such given content structures generate a gap between spatial and regional planning with the impossibility of integration into a single development system.

Going beyond the framework of traditional sectoral planning, in 2023 the City of Zagreb initiated amendments to the GUP with the aim of bridging the challenges of urban renewal and development, while integrating strategic guidelines as well as all sectors that affect climate change, biodiversity loss, air, soil and water quality, energy, housing, mobility, protection of cultural heritage, etc. Taking into account the planning continuity as well as the importance of sustainability and transitivity criteria towards green development, In 2024, the Institute for Physical Planning of the City of Zagreb drafted a proposal for amendments to the General Plan of the City of Zagreb. The decision on the development of the Plan determined three basic goals of the amendments: 1. Public needs and public interest, 2. Zagreb a greener city and 3. Revalorization and improvement of spatial qualities in order to achieve balanced urban renewal and development. In addition to the substantive improvement of the planning document, where the City of Zagreb bases its development on processes/projects of systematic urban renewal, the procedure for drafting amendments to the plan has been modernized through early participatory processes and cooperation with representatives of city districts and public bodies. The document mentions the term affordable housing for the first time as a real and symbolic indication and turn towards strengthening planning or spatial social justice after a period of intense orientation towards a market economy.

Keywords: *general urban plan, green transition, participatory processes, sustainability*

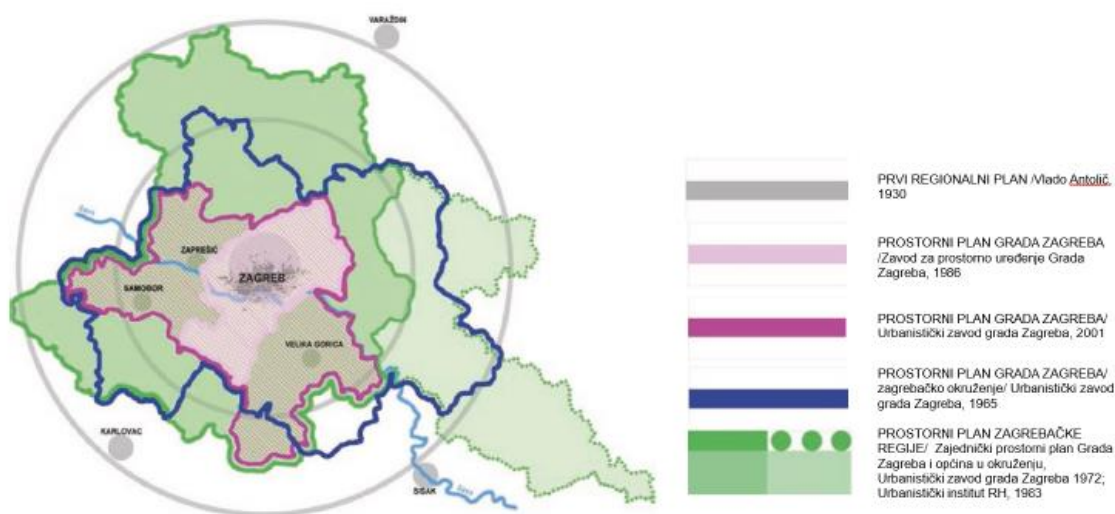
1. SITUACIJA

Društvenom tranzicijom odnosno prelaskom iz socijalizma u tržišno orijentirano društvo i neoliberalni kapitalizam došlo je do velike promjene u svim sustavima. Privatizira se društvena imovina i uspostavljaju se novi i drugačiji imovinsko pravni odnosi. U sustavu prostornog planiranja društveno usmjereno planiranje svih aktivnosti u prostoru zamijenjeno je sustavom prostornog uređenje koje se kao "samo jedan od sektora" našlo na margini odlučivanja o aktivnostima u prostoru i svedeno je na ulogu "uplaniravanja" određenih sektorskih projekata / dijelova projekata. Privatni investitori pokretači su i inicijatori velikih zahvata u prostoru koji su u prijašnjem uređenju bili vođeni i strogo kontrolirani od strane države. Gradnja stambenih građevina je uz izuzetak Programa poticane stanogradnje (POS) 2000. godine i kasnije Zagrebačkog modela stanogradnje u potpunosti prepuštena privatnim investitorima. Nedostatak obveznih standarda za projektiranje stanova i stambenih građevina i neodgovarajući urbanistički sadržajni institucionalni regulatorni okvir, izostanak određivanja planske dinamike odnosno vremenskog okvira realizacije planskih rješenja, financijske platforme i instrumenata realizacije provedbenih urbanističkih planova dovode do neujednačenog rasta i kvalitete između privatnih i javnih realizacija. Dodatni izazovi kompleksnom i zahtjevnom planiranju prostornih odnosa stigli su u vidu zelene tranzicije i zaokreta planerske paradigme prema klimatskoj neutralnosti koji dovodi u pitanje funkcioniranje i svrsishodnost inertnog i kompliciranog sadašnjeg sustava prostornog uređenja kojim se ne adresiraju adekvatno novi izazovi.

Hijerarhija odnosno granice prostornih planova Grada Zagreba proizlaze prvenstveno iz upravnog uređenje i administrativnih granica Grada Zagreba koji je jedinica lokalne samouprave sa statusom županije Grad Zagreb kao dvadeset i prva županija na prostoru RH. Za istaknuti je da je takva administrativna podjela izrazito neprikladna za prostorno uređenje (Veselić-Bruvo & Jakovčić, 2020), pogotovo za velike sustave kao što su gospodarenje i upravljanje vodama, energijom, mobilnost itd. jer odvaja Grad Zagreb od njegovog prirodnog okruženja koje je administrativno dio Zagrebačke županije (slika 1). Prostorni plan Grada Zagreba je prostorni plan

županijske razine, koji obuhvaća prostor veličine 640 km², a osnovni regulatorni dokument za urbani dio prostora grada Zagreba veličine 218 km² je Generalni urbanistički plan grada Zagreba. Temeljem zakonodavnog nacionalnog okvira GUP ima dvojaki karakter, istovremeno je i usmjeravajući i provedbeni dokument tj. prostorni plan. Provedbeni je za veći dio gradskog prostora, a usmjeravajući za one dijelove koji su neregulirani ili planirani za transformaciju i za koje je obvezna izrada detaljnijih provedbenih urbanističkih planova odnosno urbanističkih planova uređenje (nomenklatura u skladu sa Zakonom). Direktno provođenje GUP-a tijekom vremena (od 1995. godine kada su svi provedbeni planovi stavljeni van snage) dovelo je do poprilično konfliktnih situacija u prostoru, jednim dijelom jer na razini obuhvata veličine 218 km² nije moguće odrediti parcelu kao jedinstvenu provedbenu jedinicu, a jednim dijelom iz razloga što se postepeno urbaniste - eksperte koji su mogli premostiti takvu situaciju u potpunosti eliminiralo iz procedure tumačenja i provedbe Plana. Česte izmjene i preklapanja zakona koji se odnose na prostor, donošenje zakona o legalizaciji građevina i mijenjanje institucionalnih ingerencija također nisu išle u prilog evidentnim izazovima u prostoru. Osnovni dokument izrađen 2003. godine na tragu prethodnih planskih dokumenata, smješten u novi društveni sustav, izrađen u digitalnom okruženju i sukladno novom pravilniku pokušao je izmjenama i dopunama (2007., 2009., 2013., 2016. i 2024. godine) unaprijediti i prevladati teškoće u čitljivosti i provedivosti. Slijedom navedenoga razvidno je da se GUP zadnji puta mijenjao prije devet godina što je za provedbeni karakter urbanističkog plana jako dugo, posebice kada se uzme u obzir izmijenjena planerska paradigma proizašla iz europske legislative usmjerene prema zelenom razvoju. Praćenje takvog trenda razvidno je u radu na izmjenama i dopunama GUP-a koji je jedan od kapitalnih projekata novih gradskih politika nove gradske uprave Grada Zagreba koja se promijenila nakon dvadeset godina.

Prijedlog izmjena i dopuna GUP-a grada Zagreba izrađen u relativno kratkom vremenu tranzicijski je dokument koji uz uvažavanje planerskog kontinuiteta i dosadašnjih planskih rješenja uvodi poboljšanja usmjerena prema javnom interesu, planiranju zelenijeg grada i revalorizaciji planskih rješenja u funkciji održivoga prostornog razvoja.



Slika 1: Prostorni obuhvati različitih regionalnih i prostornih planova zagrebačkog područja
Izvor: Veselić-Bruvo & Jakovčić, 2020.

U razdoblju od donošenja zadnje Odluke o donošenju izmjena i dopuna GUP-a (2016.) na snagu je stupio velik broj strategija i akcijskih planova usmjerenih prema ambicioznim klimatskim ciljevima i dostizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine. Imajući u vidu povezanost i međuodnos sektora koji utječu na klimatske promjene i prostora, odnosno prostornih planova, nužno je bilo ugraditi smjernice i odrednice zelenih politika u Generalni urbanistički plan grada Zagreba, posebno u smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja koji su njime definirani, s obzirom na to da se radi o glavnom regulatornom prostornom dokumentu Grada Zagreba koji objedinjuje usmjeravajuću i provedbenu planersku razinu.

1.1. Strategije i akcijski planovi

Strategije i akcijski planovi koji su stupili na snagu od donošenja posljednjih polazišta / zadnjih Izmjena i dopuna GUP-a na globalnoj, europskoj, nacionalnoj i gradskoj razini a čija implementacija je provedena kroz ovaj postupak pripreme i izrade izmjena i dopuna GUP-a, su: Pariški sporazum (UN), Globalni ciljevi održivog razvoja (UN), Urbana agenda za Europsku uniju, Europski zeleni plan, Nova povelja iz Leipziga, Teritorijalna agenda 2030, Strategija Europske unije za prilagodbu klimatskim promjenama, Novi okvir Europske unije za urbanu mobilnost, Ljubljanski sporazum, Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, Strategija prilagodbe klimatskim promjenama Republike Hrvatske, Strategija niskouglijasnog razvoja Republike Hrvatske, Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske, Strategija zelene urbane obnove Grada Zagreba i drugi.

1.2. Izvješće o stanju u prostoru Grada Zagreba za razdoblje od 2017. - 2020.

Posljednje izrađeno Izvješće o stanju u prostoru Grada Zagreba (Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba, 2022, SGGZ br. 20/22) razlog je za izmjene i dopune Plana.

U pripremi postupka ovih sveobuhvatnih izmjena i dopuna najvažnijeg gradskog planskog dokumenata, točnije pripremi nacрта Odluke o izradi izmjena i dopuna Plana, Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje (u daljnjem tekstu: Nositelj izrade Plana) i Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: Izrađivač Plana) prvi puta su proveli i **proces rane participacije**. Provođenje metode rane participacije već u fazi utvrđivanja ocjene stanja u obuhvatu Plana, razloga, polazišta i ciljeva izrade prostornog plana najučinkovitiji je postupak uključivanja zainteresirane javnosti.

1.3. Program cjelovite obnove Povijesne urbane cjeline grada Zagreba (2023.)

Program cjelovite obnove Povijesne urbane cjeline grada Zagreba, što ga je izradio Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba u veljači 2023. u skladu sa Zakonom o obnovi zgrada oštećenih u potresu na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, dao je planersku sintezu pojedinačnih preporuka, smjernica i preduvjeta kao polazišta za detaljniju prostorno-plansku elaboraciju što je ugrađeno u ove izmjene i dopune plana. Radi se o sljedećim tematskim područjima:

1. Izgrađena struktura
 - važnost sadržaja u prizemlju / interakcija s javnim prostorom;
 - uklanjanje zapuštene supstandardne gradnje unutrašnjosti blokova;
 - funkcionalna pri/do/nado-gradnja u cilju podizanja kvalitete života (dizala, javni i društveni sadržaji, kvartovska garaža...);
 - strukturne promjene u unutrašnjosti blokova;
 - osuvremenjivanje postojeće izgradnje sukladno posebnim propisima;
 - povezivanje otvorenih javnih prostora u cilju postizanja prepoznatljivih sustava neizgrađenog javnog prostora (postojećih i novorealiziranih).
2. Sadržaji
 - unaprjeđenje kvalitete, broja i raspodjele sadržaja važnih za svakodnevni život stanovnika (dječji vrtići, trgovine dnevne potrošnje, rekreacija i sport, kultura) s ciljem zadržavanja postojećih i privlačenja novih stanovnika;
 - usklađen odnos stambene i poslovne namjene.
3. Stanovanje
 - unaprjeđivanje postojećih i planiranje novih sadržaja važnih za svakodnevni život;
 - poticanje modernizacije/ transformacije blokova
 - cjelovita obnova uz funkcionalnu i strukturnu preobrazbu;
 - uklanjanje supstandardne gradnje u unutrašnjosti blokova;
 - uređivanje unutrašnjosti blokova.
4. Zelena infrastruktura
 - povećanje udjela i kvalitete zelenih površina na razini bloka;
 - poticanje cjelovitih koncepata uređenja, afirmacije i funkcionalne preobrazbe zelenih dvorišta na razini više blokova;
 - implementacijom elemenata zelene infrastrukture povećati atraktivnost uličnog sklopa te potaknuti građane na aktivno korištenje javnih prostora;
 - za novu gradnju osigurati min. 20% prirodnog tla.
5. Održiva mobilnost
 - poticanje razvoja središta prema prometnom modelu „15-minutnog grada“;
 - unaprjeđenje i prilagodba koncepta parkiranja/garažiranja u središtu grada;
 - istraživanje prostorno-financijskih mogućnosti gradnje blokovskih garaža u funkciji eliminiranja parkirališnih mjesta uz uličnu mrežu.
6. Rješenja temeljena na prirodi
 - korištenje rješenja temeljenih na prirodi za ublažavanje toplinskih otoka i odvodnju pluvijalnih

voda (rješenje oborinske odvodnje „in situ“, retencioniranje i postepeno ispuštanje vode u podzemlje, povećanje prirodnog terena, zeleni krovovi).

7. Modernizacija / Transformacija

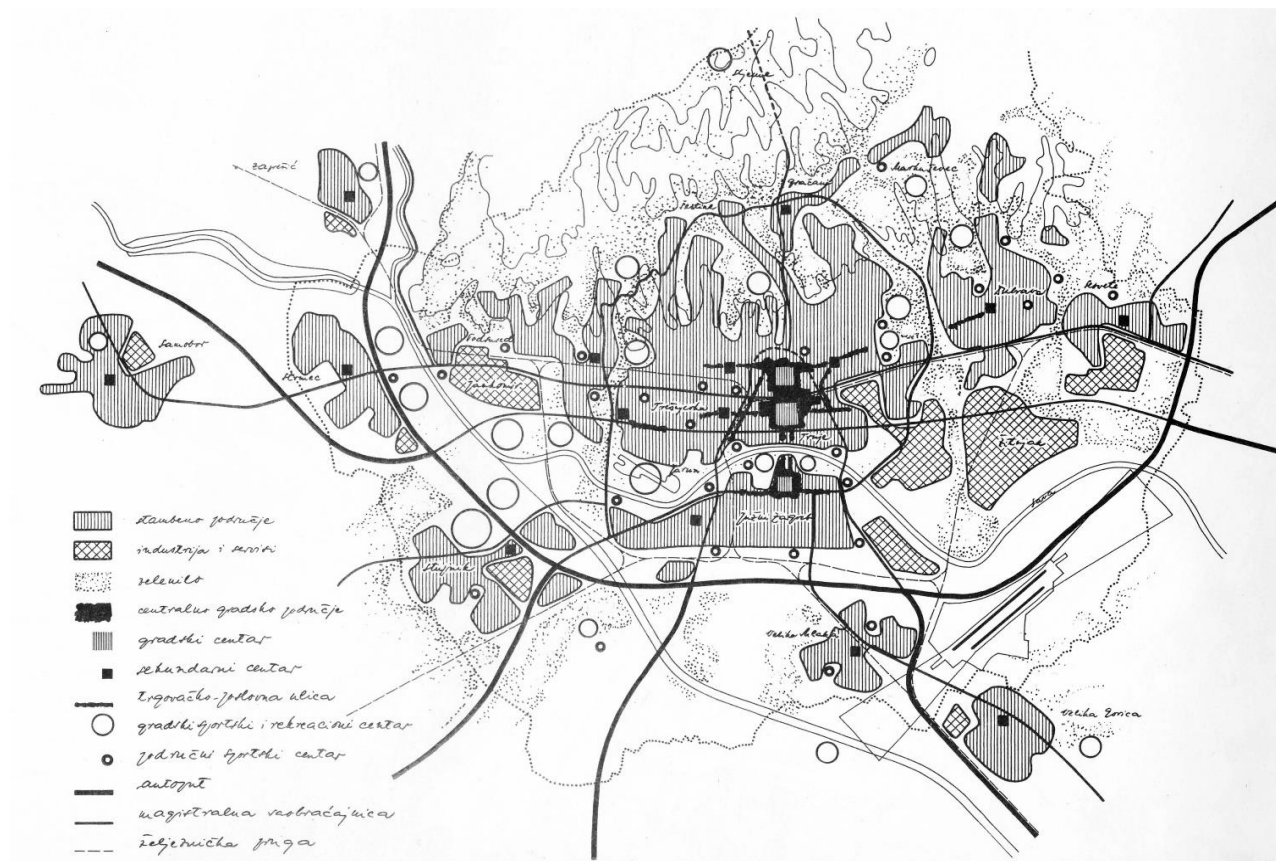
- omogućavanje prilagodbe suvremenim potrebama života, u skladu s novim zahtjevima, standardima i tehnološkim dostignućima (uz uvažavanje graditeljskog i kulturno-povijesnog nasljeđa te unaprjeđenje naslijeđenih identitetskih vrijednosti);
- osiguravanje i poticanje primjene novih tehničkih i tehnoloških rješenja uz zadržavanje ambijenata;
- poticanje i implementacija energetske obnove, smanjenje potrošnje energije, zelene gradnje, mobilnosti i dekarbonizacije (pametna, otporna i kreativan grad).

2. PLANERSKI KONTINUITET: POVIJESNI PREGLED PROSTORNIH PLANOVA OD VAŽNOSTI ZA GRAD ZAGREB

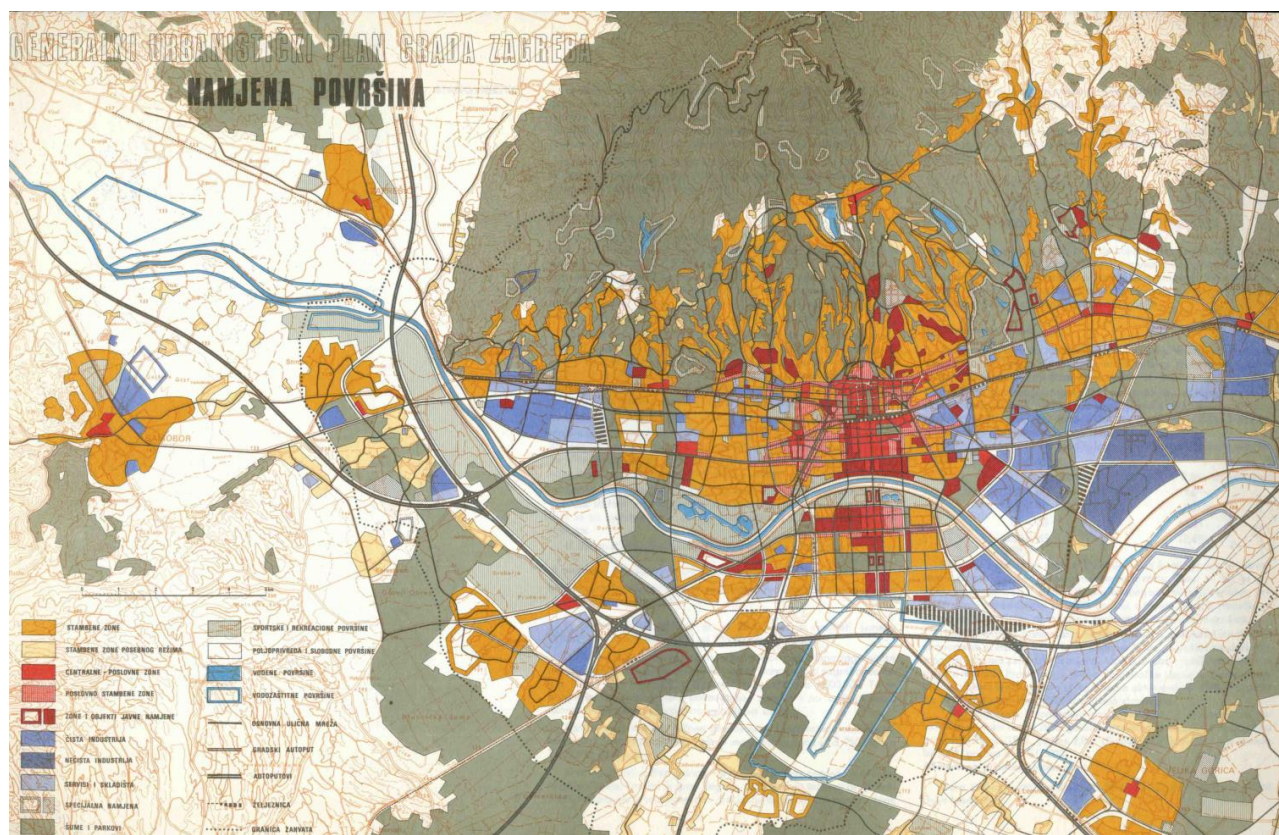
2.1 GUP grada Zagreba iz 1971. godine

U skladu s postavkama Urbanističkog programa Zagreba iz 1965. godine te istovremeno rađenog Prostornog plana zagrebačke regije (Urbanistički institut Republike Hrvatske, 1972), 1971. usvojen je Generalni urbanistički plan grada Zagreba (Urbanistički Zavod grada Zagreba) koji je s granicom obuhvata od 464 km² uključivao širi funkcionalni prostor Grada, i najambicioznije ikad bio je planiran za milijun stanovnika do 2000. godine.

Za razliku od Urbanističkog programa, a u skladu s postavkama Prostornoga plana zagrebačke regije, Generalni urbanistički plan iz 1971. godine predviđa intenzivniju urbanizaciju rubnih dijelova grada (primarno širenjem površina namijenjenih stanovanju), s naglaskom na prostornom širenju duž povijesnih komunikacija (prema Sesvetama i Dugom Selu na istoku, Velikoj Gorici odnosno Sisku prema jugoistoku, Stupniku odnosno Karlovcu prema jugozapadu te Samoboru prema zapadu), između kojih bi se provlačile neizgrađene površine s intenzivnim zelenilom, odnosno zonama za sport i rekreaciju, zbog čega se u shemi prostorne organizacije (slika 2; slika 3), ali i u ostalim grafičkim prikazima kao dio cjeline (iako izvan granice obuhvata) prikazuje i prvi prsten satelitskih zagrebačkih naselja (Samobor, Velika Gorica, Zaprešić).



Slika 2: Shema prostorne organizacije GUP-a grada Zagreba iz 1971.
Izvor: Arhiva Zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba



Slika 3: Namjena površina GUP-a grada Zagreba iz 1971.
Izvor: Arhiva Zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba

2.2. PPGZ / GUP-a grada Zagreba iz 1986. godine

Prostorni plan Grada Zagreba izrađen je 1985, a usvojen 1986. (Urbanistički Zavod grada Zagreba) kao dugoročni prostorni plan (za razdoblje od 30 godina, odnosno do 2015.) koji usmjerava prostorni razvoj grada na području površine 1709 km² koje je obuhvaćalo tadašnjih 14 općina udruženih u Gradsku zajednicu općina Zagreb. Sastavne dijelove plana činila su i tematska istraživanja – elaborati: Vodoprivredna osnova Grada Zagreba, Litološka obrada i kategorizacija terena prema stabilnosti tla obronaka Medvednice s ucrtanim oznakama kategorizacije tla, Geološka istraživanja za kategorizaciju tla područja općine Novi Zagreb, Velika Gorica i Samobor, Mreža objekata fizičke kulture Grada Zagreba te osnovna studija o potrebama narodne obrane.

U cilju sprječavanja hipertrofirane aglomeracije s nedovršenim i “preskočenim” dijelovima urbane strukture, planom se naglašava potreba policentričnog razvoja grada te se definiraju osnovne smjernice prostornog razvoja. Obzirom na veličinu obuhvata plana (1709 km², u kojem se nalazilo pet gradova odnosno naselja gradskog karaktera te 303 samostalna naselja s ukupno 855.568 stanovnika) i koji uključuje područja vrlo različitog karaktera, prostor je podijeljen u dvije osnovne grupe – urbane aglomeracije (grad Zagreb te grad Samobor i naselja gradskog karaktera Sesvete, Zaprešić i Velika Gorica) te ruralna naselja i prirodne cjeline (Medvednica, Vukomeričke gorice i Samoborsko gorje).

Planska organizacija prostora temeljena je na uvažavanju tradicije razvoja naselja, vrijednostima naselja obzirom na funkcije i sadržaje koje je stvorio recentni razvoj, prirodnim vrijednostima prostora te prometnim pogodnostima za daljnji razvoj.

Osnovna shema organizacije prostora (slika 4) u prvom redu razgraničava područja gradova – gradsko

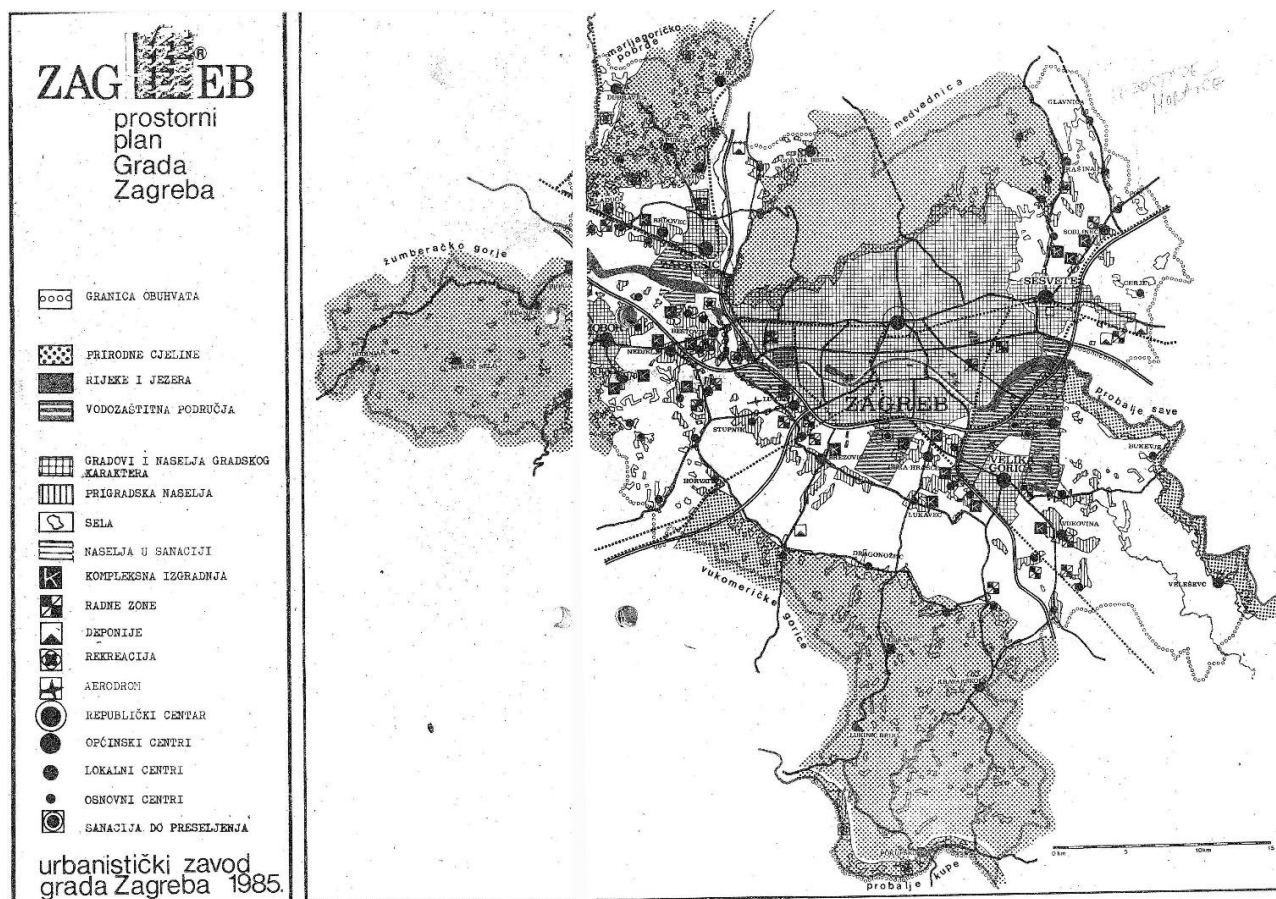
područje Zagreba i manje gradove Samobor, odnosno naselja gradskog karaktera: Sesvete, Velika Gorica i Zaprešić za koje se planom traži najracionalnije raspolaganje zemljištem, odgovarajuća politika izgradnje i stroge regulative, te se uvjetuje izrada generalnih urbanističkih planova i na temelju njih provedbenih urbanističkih planova.

Razvoj urbane aglomeracije grada Zagreba koja obuhvaća gradsko područje između Medvednice i obilaznice planira se umjerenim fizičkim rastom gradskog područja te dogradnjom postojećeg grada postupnim razvojem i preoblikovanjem urbanog tkiva kroz intenzivnije korištenje gradskog zemljišta – postupnu zamjenu dotrajalog građevnog fonda, popunjavanje praznina interpolacijama pojedinačnih građevina, korištenjem prostornih rezervi urbanistički nedovršenih dijelova grada (Trnje, Novi Zagreb, Peščenica, Susedgrad) te dogradnjom podsljemenskih obronaka.

Kako bi se omogućio ovakav razvoj grada, planom su definirani specifični oblici intervencija: održavanje i revitalizacija, održavanje i dogradnja (Donji grad), urbana obnova (bivše gradske periferije), urbana afirmacija (novih naselja), dovršavanje urbanističkih cjelina (Novi Zagreb), gradnja u podsljemenskoj zoni te sanacija do preseljenja.

Planom su definirani režimi uređenja prostora, kako unutar gradova i naselja gradskog karaktera, tako i u prigradskim naseljima te su kao osnovni mehanizam njihove provedbe predviđeni srednjoročni planovi uređenja prostora kojima bi se osiguralo sinergijsko provođenje svih elemenata režima uređenja u određenom vremenskom razdoblju sukladno istraženim potrebama i planirala financijska sredstva.

Na taj način režimi uređenja odnosno prostorni razvoj dobio je svoju vremensku komponentu i financijski okvir čime se izbjegava parcijalno provođenje samo dijela režima koji u dugoročnom smislu nisu sporni, ali u dugoročnom efektu mogu dati negativne rezultate.



Slika 4: Kartogram Prostornoga plana Grada Zagreba iz 1986.
Izvor: Arhiva Zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba

2.3. GUP grada Zagreba 2000. - 2003.

Budući da su dotadašnji pokušaji dograđivanja i poboljšanja zakonskoga sustava bili neuspješni, Gradski zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba krajem 90-ih godina prošlog stoljeća priprema, umjesto izoliranih prostornih i urbanističkih planova, prijedlog Nove urbane strategije Zagreba ZAGREB 2000+ s planskim i provedbenim mjerama, izučavajući hrvatsku tradiciju uređenja gradova i najbolje i Hrvatskoj najprimjerenije europske prakse, uzimajući u obzir nepostojanje nacionalne modernizacijske strategije, a posebno gospodarske strategije i strategije zaštite okoliša, koje značajno utječu na prostorno uređenje. Tako Nova urbana strategija: ZAGREB 2000+ sadrži prijedloge ne samo prostornih planova za Grad Zagreb kao županije i kao velikog grada (Prostornoga plana Grada Zagreba), zatim za urbane dijelove Zagreba i Sesveta (Generalni urbanistički plan grada Zagreba i Generalni urbanistički plan Sesveta, već i prijedlog Sustava prostornog uređenja Zagreba – temeljnih teza za Zakon o prostornom uređenju i prijedlog Sustava urbanog uređenja Zagreba – temeljnih teza za održivu urbanu reprodukciju Zagreba. Nova urbana strategija Zagreba : ZAGREB 2000+, verificirana je uz javne rasprave u Zagrebu i stručnim, međunarodnim nezavisnim recenzijama.

Opće tematsko područje Plana je urbana konsolidacija i urbana obnova grada te reurbanizacija koja se odnosi na cjelinu grada, kako na zapuštena, preskočena, podiskorištena i zanemariva mjesta, tako i na povijesne urbane cjeline – Donji grad, Gornji grad i Kaptol. Urbana konsolidacija pritom se odnosila na obnovu temeljne zagrebačke posebitosti – obnovu urbane kulture i kulture urbanog uređenja grada i konsolidaciju gradske strukture na cijelom gradskom području.

Urbana strategija Zagreba kao sintetski izraz ciljeva i mjera razvitka grada posebno je bila važna obzirom na novi kontekst Zagreba kao međunarodnog i nacionalnog središta, novu ulogu u mreži europskih metropola i potrebu uspostavljanja kontinuiteta njegove urbane kulture. Osim inventure urbanog uređenja proteklog vremena, u izgradnji razvojne platforme – temelja novih razvojnih uvjeta hrvatske države i Grada Zagreba, izrađene su i na predstavničkom tijelu Grada Zagreba prihvaćene Temeljne odrednice razvitka Grada Zagreba (Gradski zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša i Ekonomski institut Zagreb, 1994) te Program Zagreb 2001: Funkcioniranje i razvitak (Gradski zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša i Ekonomski institut Zagreb, 2001). Također, Gradski zavod i niz ravnopravno uključenih suradnika, istraživali su i/ili

planirali različite aspekte zagrebačke urbane strategije što je rezultiralo brojnim studijama i programima, konzultirani su i primijenjeni temeljni europski dokumenti i planerski dokumenti gradova s kojima je ostvarena suradnja tijekom izrade Plana, a korišteni su i izvori za formuliranje plana i nove urbane strategije ostvareni kontaktima s brojnim europskim gradovima, među kojima se posebno izdvajaju: Beč, München, Lisabon, Amsterdam, Pariz i Lyon, proučavanje njihova sustava planiranja, zakonskih okvira, urbanih strategija i sve razvijenijih kontakata s građanima kroz sve dijelove procesa planiranja razvoja Grada. Od izuzetne važnosti bili su i rezultati međunarodnih seminara i radionica „Okviri metropole“ s temeljnim razvojnim izazovima Grada Zagreba, organizirani u suradnji s europskom i svjetskom europskom elitom i mladim hrvatskim arhitektima s temama: „Željeznička pruga kroz Grad“, „Urbana pravila“, „Prostori između: Sava“ i „Male promjene: urbani razvitak i lokalni okoliš“ (Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša, Zagrebački urbanistički seminari: 1995-1996, Zagrebački urbanistički seminari: Frames of the metropolis - Okviri metropole; 1997-1998, Prostor između).

2000. godine kao što je već ranije spomenuto, Gradski zavod za planiranje i zaštitu okoliša izrađuje novi Generalni urbanistički plan grada Zagreba za urbano područje grada veličine cca 220 km². Plan je izrađen u digitalnom formatu, u mjerilu 1:5000. Veći dio prostora okarakteriziran kao visoko konsolidiran i konsolidiran, podrazumijeva direktnu provedbu putem lokacijskih (zamjena za prijašnje uvjete uređenja prostora) i građevinskih dozvola. Preostali nisko konsolidirani prostori određeni za sadržajnu i strukturnu transformaciju i novu regulaciju na neizgrađenim prostorima dobivaju obvezu izrade detaljnijih urbanističkih planova i za njih je Generalni urbanistički plan usmjeravajući dokument.

Prostori Povijesne urbane cjeline grada Zagreba Gornji grad i Kaptol i Donji grad, prema odrednicama Generalnoga urbanističkoga plana pripadaju u visoko konsolidirane dijelove grada. Za Gornji grad i Kaptol ne postoji obveza izrade detaljnijih urbanističkih planova. Na prostoru blokovske strukture Donjega grada označeni su blokovi u kojima je obvezna izrada detaljnijeg plana prvenstveno zbog potencijala uređenja unutrašnjosti bloka, dok je u svim blokovima ulična gradnja moguća bez izrade detaljnijeg urbanističkog plana ali uz provedbu procedure urbanističko arhitektonskog natječaja. Cijeli obuhvat Povijesne urbane cjeline grada Zagreba je nepokretno kulturno dobro i kao takvo pod režimom posebnih uvjeta konzervatorske zaštite nadležnog Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode. Generalnim urbanističkim planom utvrđena je namjena površina te su definirana opća i detaljna urbanistička provedbena pravila.

Tri godine nakon izlaganja i javne rasprave, Generalni urbanistički plan grada Zagreba je usvojen, ali bez predlaganog cjelovitog sustava gospodarenja gradskim prostorom. Generalni Plan, iako ambiciozno pripreman i kreiran, usvaja se kao generirani i hibridni dokument prostornog uređenja u mjerilu 1:5000 koje je za većinu situacija provedbeni dokument, a za preostale zone transformacije ili nove regulacije na neizgrađenom prostoru usmjeravajući dokument odnosno za te prostore podrazumijeva se izrada detaljnijeg urbanističkog plana odnosno urbanističkog plana uređenja.

Od 2000. godine do danas od dvanaest planiranih detaljnijih planova na području Povijesne urbane cjeline grada Zagreba izrađena su samo četiri, od čega dva u rubnom području nedovršenih i nedefiniranih blokova. Tijekom cijelog procesa - od početka izrade pa sve do donošenja plana i realizacije, predlagana prostorna rješenja su bila predmet polemika i rasprava, te je upitno preslikavanje takvih modela izgradnje dvorišta blokova.

Nakon dvadesetak godina od usvajanja izvornog dokumenta generalnoga urbanističkog plana (sa nekoliko ciklusa izmjena i dopuna) nužna su jasnija planerska određenja prema rizicima i izazovima s kojima se grad suočava na putu prema klimatskoj neutralnosti 2050. godine.

Osim sadržajnih izmjena potrebno je uvesti i proceduralna unaprjeđenja provođenjem što više participativnih aktivnosti od samog početka i tijekom izrade plana. Posebno treba istaknuti izazove provođenja plana i ekonomskog i vremenskog određenja (i balansa) planskih rješenja kako u gradskom središtu tako i na prostoru cijeloga grada.

3. CILJEVI IZMJENA I DOPUNA GUP-a DETERMINIRANIH ODLUKOM O IZRADI I PREDLOŽENA PLANSKA RJEŠENJA

Obuhvat, polazišta i ciljevi izmjena i dopune Plana određeni su Odlukom o izradi izmjena i dopuna Plana. Građevinsko područje grada Zagreba za koje se izrađuju izmjene i dopune Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba obuhvaća "urbano područje" smješteno između prirodne granice Medvedničkog brdskog masiva na sjeveru i artificijelne granice na jugu u vidu cestovne obilaznice oko grada. Veličina obuhvata je 218 km². Osnovna struktura plana ostaje ista, a to je tekstualni dio Plana u obliku odredbi za provedbu koje prate grafički dio plana sadržan u devet setova kartografskih prikaza u mjerilu 1:5000. Kartografski prikazi su: 1. Korištenje i namjena prostora, 2. Mreža gospodarskih i društvenih djelatnosti, 3. Prometna i komunalna infrastruktura mreža 3a Promet, 3b Energetski

sustav, pošta i sustav elektroničkih komunikacija, 3c Vodnogospodarski sustav i postupanje s otpadom, 4. Uvjeti za korištenje, uređenje i zaštitu prostora 4a Urbana pravila, 4b Procedure urbano – prostornog uređenje, 4c Zaštićeni i evidentirani dijelovi prirode i 4c Nepokretna kulturna dobra. Sastavni dio Plana je i Obrazloženje izmjena i dopuna Plana. Osnovna prometna mreža i prometni koridori kao izuzetno složeni sustav nisu mijenjani kao niti konzervatorska podloga.

Polazišta za izradu Plana oslanjaju se na europske direktive ugrađene u hrvatski regulatorni sustav i odnose se na omogućavanje rješenja koja pridonose lokalnoj primjeni europskih zelenih politika, primjenu smjernica vezanih na prilagodbu klimatskim promjenama i dekarbonizaciju svih sustava, što se osobito odnosi na razvoj sustava zelene infrastrukture, primjenu rješenja koja pridonose povećanju otpornosti na klimatske promjene, primjenu rješenja temeljenih na prirodi, poticanju kružnog gospodarenja prostorom i zgradama te korištenje obnovljivih izvora energije.

Odluka o izradi izmjene i dopune Plana odredila je prioritete i ciljeve: 1. Javne potrebe i javni interes, 2. Zagreb – zeleniji grad i 3. Revalorizaciju i unaprijeđivanje prostornih kvaliteta.

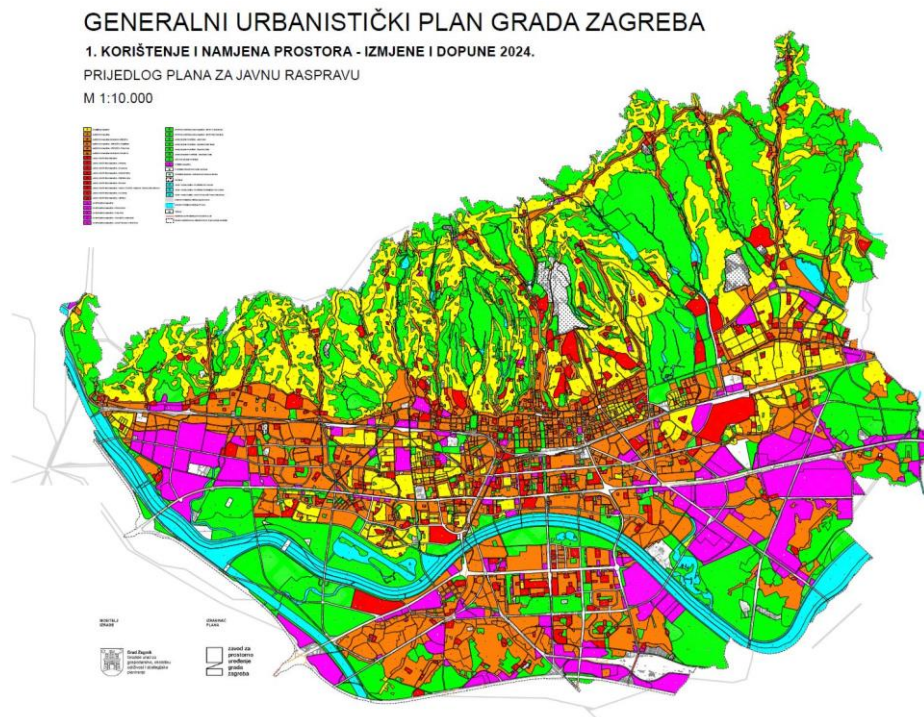
3.1. Javne potrebe i javni interesi

Revalorizirane su i preispitane planirane zone za gradnju škola i vrtića, te su planirane nove zone kako bi se omogućila njihova gradnja u gradskim

predjelima u kojima postoji manjak kapaciteta. Postojeće zone su korigirane i proširene gdje je bilo moguće kako bi se omogućio prelazak na jednosmjenski rad osnovnih škola. Zone javne i društvene namjene povećane su za preko 16 ha.

Osim osnovnih škola i vrtića proširene su i planirane nove površine za druge javne namjene: prostore za kulturu, prostore za socijalnu skrb, zdravstvene ustanove te za nove vjerske građevine. Gradnja škola i vrtića te uređenje parkova u zonama stambene i mješovite namjene do sada je bilo ograničeno na parcele veličine do 1 hektar. Navedeno ograničenje ovim je izmjenama brisano što je samo jedna u nizu izmjena odredbi za provedbu koje omogućuju lakšu realizaciju sadržaja javne i društvene namjene. Izmjenama tekstualnog dijela plana omogućena je lakša realizacija prometnih površina za nemotorizirane oblike prometa (pješačke i biciklističke staze). Omogućeno je i sužavanje prometnih traka za automobile u situacijama kada se time omogućuje izgradnja biciklističkih ili pješačkih površina te u slučajevima primjene mjera smirivanja prometa.

Određeni broj iznimaka u grafičkom i tekstualnom dijelu plana zadržan je budući da se radi o prilagodbi planskih rješenja značajkama prostora odnosno zatečenom stanju. Ukinut je veliki broj iznimaka koje su se odnosile na pojedinačne lokacije i zahvate koji nisu zadovoljavali načelo jednake mogućnosti ostvarivanja pojedinačnih interesa ili nisu bili u skladu s načelom da pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu.



Slika 5: GUP grada Zagreba – Korištenje i namjena prostora, izmjene i dopune 2024. (prijedlog plana za javnu raspravu)
 Izvor: Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba

3.2. Zagreb zeleniji grad

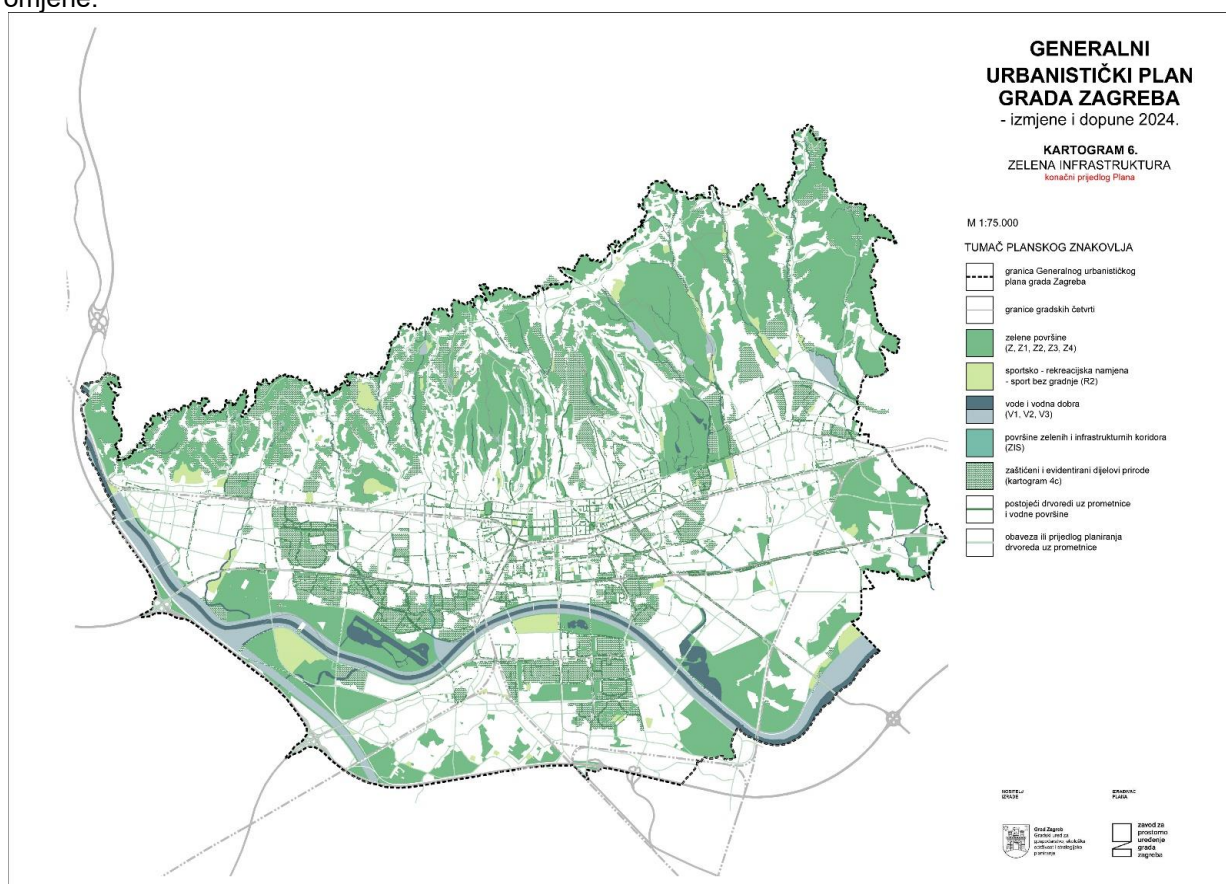
Ključna odrednica koja je proizašla iz Odluke o izradi Plana, što se tiče planiranje javnih i zaštitnih zelenih površina je da se onemogućuje prenamjena istih osim u slučaju ako se radi o interesu Grada Zagreba ili Republike Hrvatske. Takvi interesi u tijeku izrade Plana nisu iskazani. Najveći broj prijedloga lokalne i mjesne samouprave (Vijeća gradskih četvrti) bio je u suprotnom smjeru i odnosio se na planiranje javnih zelenih površina. Većina prijedloga je usvojena te su u svim gradskim četvrtima planirane nove površine za javne parkove. Ukupno je površina parkovne namjene povećana za 36 hektara (što odgovara površini dvadeset i jednog Parka stara Trešnjevka).

Potoci koji još imaju očuvan otvoreni tok ključni su element povezivanja sustava zelene infrastrukture medvedničkog područja sa sustavom zelenih površina prisavskog dijela grada. Svim otvorenim potocima određena je nova namjena vodotoka sa zaštitnim koridorom (V3), te oni više nisu dio bruto zone neke druge namjene. Planom se više ne omogućuje zatvaranje otvorenih korita potoka. U znatnom broju urbanih pravila korigirane su odredbe o najmanjem postotku neizgrađenog terena na građevnoj čestici kako bi se povećao postotak prirodnog upojnog terena čime se smanjuje izgrađenost i povećava otpornost na klimatske promjene.

Planom se omogućuje primjena novih urbanističkih standarda planiranja, posebno primjena rješenja temeljenih na prirodi (NBS – Nature Based Solution) što prvenstveno podrazumijeva što duže zadržavanje vode na slivu te uključuje akumuliranje i retencioniranje oborinskih voda, korištenje kišnih vrtova, bioretencija i ostalih krajobrazno tehničkih rješenja upravljanja vodom.

Proširen je popis zaštićenih dijelova parkovne arhitekture koji se štite GUP-om. Uvedena je i mjera da je zelenilo koje se štiti planom potrebno nadomjestiti novim zelenilom prema službenom zračnom snimku RH iz 2011. godine, ukoliko je u međuvremenu posječeno.

Planirana naselja druge polovice 20. stoljeća izmjenama plana se dodatno štite na način da se čuva izvorna tipologija gradnje i elementi identiteta i slike naselja gdje se ističu upravo kvalitetno oblikovani javni prostori. U tim naseljima nova gradnja ograničena je na građevine javne i društvene namjene i dijelove infrastrukturnih i komunalnih sustava. Prilikom planiranja novih zona stambene odnosno mješovite namjene za koje se izrađuje detaljniji prostorni plan odnosno urbanistički plan uređenja propisano je kako je potrebno osigurati najmanje 16 m² zelenih površina po stanovniku (ili 30% od površine stambene odnosno mješovite namjene).



Slika 6: GUP grada Zagreba – Zelena infrastruktura, kartogram (prijedlog za javnu raspravu)
Izvor: Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba

3.3. Održivi prostorni razvoj

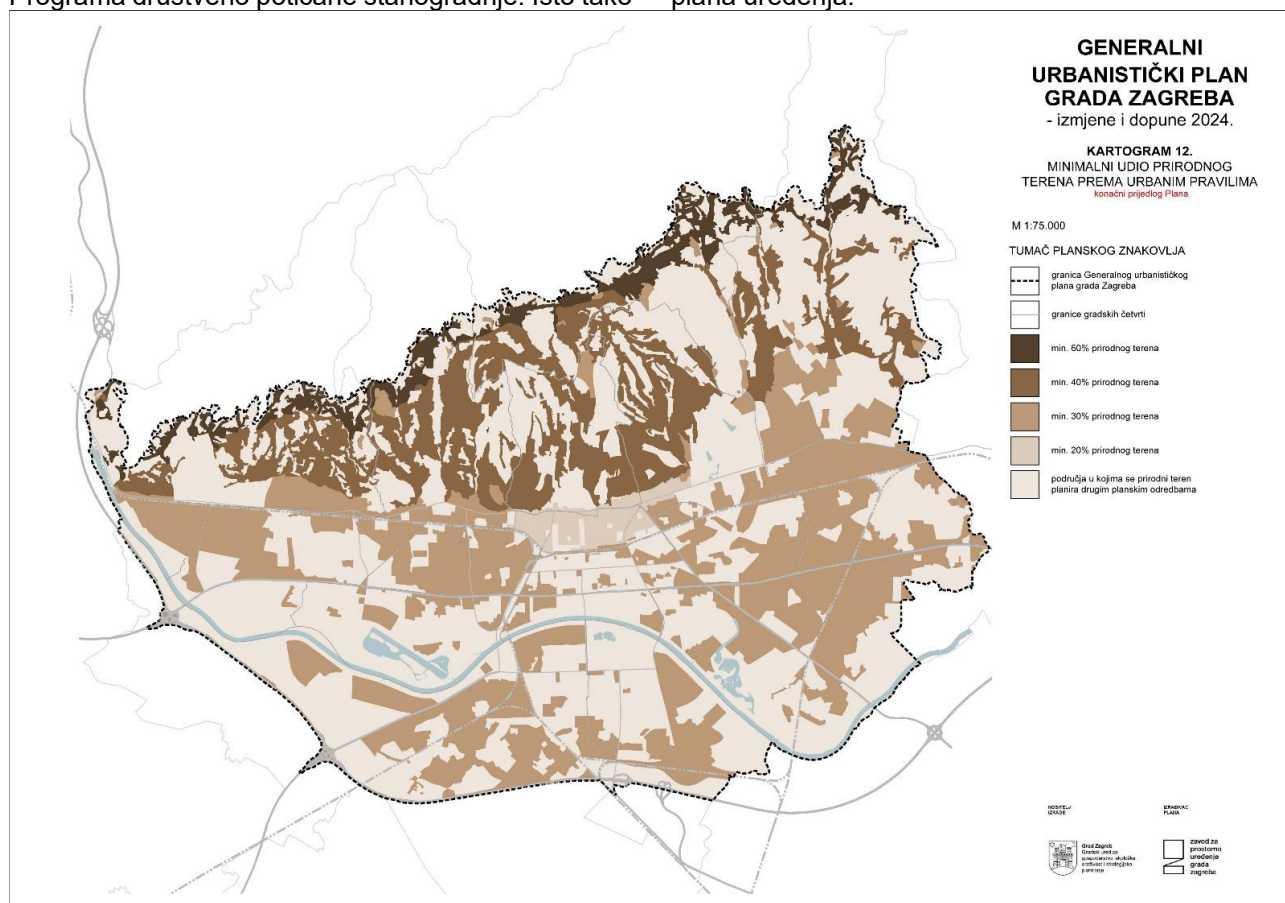
Veliki dio gradskog središta do sada je bio planiran kao područje mješovite pretežito poslovne namjene što je ugrožavalo stanovanje kao osnovnu namjenu gradskoga središta. Izmjenama Plana je uvedena nova namjena gradskog središta (M0) koja fleksibilnije određuje moguće sadržaje i omogućuje reafirmaciju stanovanja u gradskome središtu. U cilju zaštite prostora obiteljske, individualne gradnje ograničava se najveća dozvoljena bruto građevinska površina obiteljskih kuća te uvodi maksimalni broj uporabnih jedinica. Na taj način zadržava se primjereno mjerilo i format naselja, a zahvati koji dovode do prevelikog opterećenja prometne i druge infrastrukture se onemogućavaju.

U nedostatku nacionalnih propisa za projektiranje stanova i stambenih građevina izmjenama Plana onemogućava se gradnja stanova sa substandardnim prostornim rješenjima (iako takve odrednice ne bi trebale biti dio GUP-a). Do donošenja nacionalnih smjernica za standarde stanogradnje propisana je obavezna primjena minimalnih prostornih standarda propisanih u Pravilniku minimalnih tehničkih uvjeta za projektiranje i gradnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje. Isto tako

u nedostatku građevnog reda jasnije su propisani uvjeti za određivanje visine građevina, kako bi se izbjegle uočene nepravilnosti u provedbi. Izmijenjeni su uvjeti za gradnju istaka i balkona iznad javnih površina kao i uvjeti za gradnju na regulacijskoj liniji s ciljem zaštite javnih prostora i postizanja veće kvalitete i sklada izgrađenih prostora. Izmijenjeni su i uvjeti minimalne međusobne udaljenosti građevina.

Propisane su obveze izrade novih urbanističkih planova uređenja za prostore za koje je evidentno da im predstoji urbana preobrazba. Sustavno su revidirane i smjernice za izradu UPU-a, kako za nove tako i za one UPU-e koji su već prije planirani.

Gradski projekti definirani su kao složene aktivnosti koji se provode po posebnoj proceduri koja omogućuje veću fleksibilnost planiranja s ciljem povećavanja vrijednosti i kvalitete gradskog prostora te generiranja razvoja šireg urbanog područja. Lista projekata smanjena je na 10 lokacija koje su primarno u vlasništvu Grada Zagreba ili Republike Hrvatske, čime se ostvaruje zaštita javnog interesa. Obavezna procedura provedbe gradskog projekta propisuje prvo provedbu javnog urbanističko arhitektonskog natječaja kao stručne podloge za izradu urbanističkog plana uređenja.



Slika 7: GUP grada Zagreba – Minimalni udio prirodnog terena prema urbanim pravilima, kartogram (prijedlog za javnu raspravu)
Izvor: Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba

4. UMJESTO ZAKLJUČKA: INTEGRIRANO PLANIRANJE KAO NOVI ALAT ZA PLANIRANJE URBANIH TRANSFORMACIJA

Novi alat za urbanu transformaciju i tranziciju je integrirano planiranje (umjesto tradicionalnog planiranja). Sastavnice tematskog planiranja (urbanistički modeli obnove) formiraju multidisciplinarnu platformu gdje je ključna koncepcija/ suradnja između sektora (umjesto pregovaranja), interakcija strateških i urbanističkih te prostornih komponenti planova, uključivanja građana

kroz sve faze planiranja (od samog početka procesa), pravovremeno uključivanje relevantnih stakeholdera (predstavnik znanosti, gospodarstva, administracije / uprave i NGO / građana (= "quadruple helix" / četverostruka ovojnica); povezivanje jedinstvenih konzervatorskih i urbanističkih smjernica u razvojne aktivnosti / programe (proračun), visoka razina suradnje između svih razina vlasti (državne, područne / regionalne, gradske, lokalne, a povijesne urbane cjeline zahtijevaju dodatnu pozornost usmjerenu prema kulturnoj baštini – integraciju kulturne baštine u prostorno-plansku dokumentaciju).



Slika 8: Integrirano planiranje - Novi alati urbane transformacije
Izvor: Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba

LITERATURA

J. Veselić-Bruvo, M. Jakovčić, Institution of Urban Agglomeration of Zagreb as a Tool for Sustainable Management of Spatial Development U: Silva, C. & Trono, A. (ur.) Local Governance in the New Urban Agenda, Cham, Switzerland, Springer, 2020.

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba, Generalni urbanistički plan grada Zagreba, Zagreb, 2003., 2007., 2009., 2013., 2016. i 2024.

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba, Izvješće o stanju u prostoru Grada Zagreba 2017. – 2020, Zagreb, 2022.

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba, Program cjelovite obnove Povijesne urbane cjeline grada Zagreba, Zagreb, 2023.

Urbanistički Zavod grada Zagreba, Generalni urbanistički plan grada Zagreba, Zagreb, 1971.

Urbanistički institut Republike Hrvatske, Prostorni plan zagrebačke regije, Zagreb, 1972.

Urbanistički Zavod grada Zagreba, Prostorni plan Grada Zagreba, Zagreb, 1985.

Gradski zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša i Ekonomski institut Zagreb, Temeljne odrednice razvitka Grada Zagreba, Zagreb, 1994.

Gradski zavod za planiranje razvoja Grada i zaštitu okoliša i Ekonomski institut Zagreb, Program Zagreb 2001: Funkcioniranje i razvitak, Zagreb, 2001.

Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu čovjekova okoliša, Zagrebački urbanistički seminari: 1995-1996, Frames of the metropolis - Okviri metropole Zagreb, 1997.

Gradski zavod za planiranje razvoja i zaštitu okoliša, Zagrebački urbanistički seminari: 1997-1998, Prostor između, Zagreb, 1999.

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba,
Nova urbana strategija: ZAGREB 2000+,
Zagreb, 2000.

J. Veselić Bruvo, M. Jakovčić, Strateški gradski
projekti kao alat u strategijskom planiranju:
pregled pojmova i modela, Hrvatski geografski
glasnik, 1.81, (5-29), 2019.

J. Veselić Bruvo, M. Meštrović, Integrated
Urban Planning: An Example of the Historic
Center of the City of Zagreb, RealCorp 2025,
Graz, 2025.

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba,
Prijedlog izmjena i dopuna Generalnoga
urbanističkoga plana 2024, Zagreb 2025.