



Sveučilište u Zagrebu

Arhitektonski fakultet

Ante Senjanović

**ODREĐIVANJE NAČELĀ  
PROSTORNOPLANSKOGA  
NORMATIVNOGA IZRIČAJA**

DOKTORSKI RAD

Dubravko Bačić  
Ivan Milić

Zagreb, 2025.



University of Zagreb

Faculty of Architecture

Ante Senjanović

**DEFINING THE PRINCIPLES OF  
NORMATIVE IDIOM IN SPATIAL  
PLANNING**

DOCTORAL THESIS

Dubravko Bačić  
Ivan Miličić

Zagreb, 2025.

### *Informacije o mentorima*

**Dr.sc. Dubravko Bačić** je docent na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, gdje predaje kolegije iz područja projektnog menadžmenta. Poslijediplomski studij *Master in Design Studies* iz povijesti i teorije arhitekture završio je na Sveučilištu Harvard (SAD) 2007. g. kao stipendist zaklade „Zlatko and Joyce Baloković Scholarship”, a doktorirao na Arhitektonskom fakultetu u Zagrebu 2018. g., na temi arhitektonske naobrazbe. U stručnom radu se bavi projektima manjeg mjerila, pretežito u području zaštite i očuvanja graditeljskog naslijeđa. Član je više stručnih i prosudbenih povjerenstava, te radnih i savjetodavnih tijela. Bio je član uredništva časopisa Udruženja hrvatskih arhitekata (UHA) „Čovjek i prostor” (2007.-09.), član Savjeta nakladništva UHA (2010.-11.), te 2011. g. prvi dopredsjednik i voditelj Savjeta nakladništva UHA. Od 2011. član je Odbora za međunarodnu suradnju Hrvatske komore arhitekata, a više godina bio je voditelj izaslanstva HKA pri Vijeću arhitekata Europe (*Architects' Council of Europe – ACE*), te u više mandata član Izvršnog odbora te organizacije. Član je Nacionalnog odbora ICOMOS Hrvatska. Autor je više znanstvenih radova u zemlji i inozemstvu, i bio je član programsko-organizacijskih odbora više domaćih i inozemnih znanstvenih i stručnih skupova.

**Prof. dr. sc. Ivan Milotić** je redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu. Školovao se u Pazinskom kolegiju – klasičnoj gimnaziji. Doktorirao je na Poslijediplomskom studiju iz građanskopravnih i obiteljskopravne znanosti. Predsjednik je Odbora za statutarna pitanja Sveučilišta u Zagrebu u koji je izabran zbog doprinosa nomotehnici. Predsjednik je Povjerenstva Rektorskog zbora za izradu prijedloga popisa akademskih naziva i akademskih stupnjeva i njihovih kratica te prijedloga popisa stručnih naziva i njihovih kratica. Predstojnik je Zavoda za rimsko pravo i pravnu povijest na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Bio je član Etičkog savjeta Sveučilišta u Zagrebu, Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora i Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. Član je Pravne komisije COMECE (Komisija biskupskih konferencija Europske unije). Glavni je urednik časopisa „Pravo i porezi“ i stalni suradnik časopisa Računovodstvo, revizija i financije. Autor je više od stotinu znanstvenih i stručnih članaka te knjiga iz građanskog, trgovačkog i upravnog prava te nomotehnike i jezika u pravu. Autor je 60-ak znanstvenih radova i više knjiga. Urednik je više od 20 zbornika radova i knjiga.

## **Sažetak**

Sustavno prisutni nedostaci koji rezultiraju nezadovoljavajućom razumljivošću tekstova prostornih planova, problem su za kojeg u dostupnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi nema sustavnih rješenja. Ovo istraživanje pristupa tome problemu razmatranjem pravne prirode prostornog plana: općeg pravnog akta na čiju izradu se mogu primijeniti saznanja nomotehnike, znanstvene discipline o sadržaju, strukturi i izričaju pravnih pravila i akata.

Time se u korpus egzogenih teorija bitnih za teoriju i praksu prostornog planiranja uključuje i nomotehniku, osobito istražujući utjecaj kojeg na izradu plana imaju opća nomotehnička načela o odabiru predmeta i mjere pravnog uređenja, te redakciji pravnog akta, tj. izradi samih pravnih pravila i određivanju njihove jezične forme: izričaja. Bit tih načela jest da uređenje treba biti precizno i primjereno, a istovremeno i razumljivo izraženo, kroz ravnotežu jezične jasnoće, preciznosti i jednostavnosti.

Istraženo je kako ta načela djeluju u izradi urbanističkih planova, jesu li prikladna za postizanje njihove razumljivosti, te mogu li se dopuniti načelima koja su specifična za prostornoplanski normativni izričaj. Raznolikost prostornih planova nije dopustila sveobuhvatno istraživanje, već je ono ograničeno na jednu vrstu planova, pod pretpostavkom da zaključci mogu poslužiti kao osnova daljnjem istraživanju sveobuhvatnih načela prostornoplanskog izričaja, korištenjem ovdje uspostavljene metode: istraživanja osnova pravnog uređenja i provedbe plana, analize primjera prema tim osnovama i općim nomotehničkim načelima, te specifikacije načela prema rezultatima analize.

Istraživanje je pokazalo da je nezadovoljavajuća razumljivost planova uzrokovana nepoštivanjem načela općeg normativnog izričaja, kao i da se pogreške razumljivosti mogu klasificirati tako da se za njih mogu dati načela koja specificiraju ta opća. Načela prikladnosti sadržaja, prepoznatljivosti sadržajne strukture i konvencionalnosti sadržaja, proširuju sadržaj općih načela i pojašnjuju način njihove primjene u prostornom planiranju, olakšavajući time ispravno definiranje sadržaja uređenja i njegovo jasno izricanje.

**ključne riječi:** *nomotehnika, normativni izričaj, prostorno planiranje, urbanistički plan uređenja, metoda prostornoplanskog normiranja, razumljivost, tumačenje plana, tumačenje projekta*

## *Summary*

### *Research problem*

Spatial plans in Croatia largely show significant deficiencies in comprehensibility of their texts. That is a problem for which no systematic solutions can be found in the available scientific and professional literature. The spatial plan is the basic tool of physical planning,<sup>1</sup> and it determines the way a certain region of land is used and consequently the manner in which interventions in that space can be undertaken. If the requirements set out by the plan for those interventions are not clear, that is – if its provisions are not comprehensible, then it can be difficult or impossible to apply the plan.

This research approaches that problem by framing the spatial plan as a fundamentally legal act, to whose development the proper techniques of legal drafting can be applied. The scientific discipline of legal drafting, which deals with the ways to define the content, structure and wording of legal rules and acts, can in that way be included into the corpus of exogenous theories relevant to the theory and practice of spatial planning. Especially by researching the influence that the general principles of drafting have on the development of spatial plans, in dealing with the choice of the object and the extent of regulation contained in those plans as well as with the redaction of that regulation: formulation and linguistic expression of legal rules as normative idiom.

### *Research*

Although the primary goal of this research is an investigation into the principles of quality of the spatial planning normative idiom, it is necessary to suppose that the comprehensibility of the plan's text is tied to its content. It is to be expected that the general principles of drafting applied to the specific content of spatial plans, would be realized in a specific way, creating a specific idiom.

The diversity of the kinds of spatial plans in Croatia, let alone the diversity of planning systems in the world, does not allow for the comprehensive research encompassing the

---

1 „Physical planning” in Croatian legal system encompasses the totality of regulation concerning the use (governance), protection and management of space, of which „spatial planning” is the institutional and technical form: the development of spatial plans.

totality of spatial planning idiom. This research is therefore limited to one kind of plan: urban development plan of the local level, set within Croatian planning system. The assumption is made that the conclusions made about those plans can provide the basis for more comprehensive principles of drafting for spatial plans resulting in a comprehensible normative idiom. In order for such principles to be defined, further research will be needed, for which the method developed here can be used. As a starting point of the research, it is presupposed that it is necessary for the regulation to be precise and adequate, as well as intelligibly expressed by balancing the clarity of the language, its precision, and its simplicity.

The nature of the plan is defined by its necessarily normative and abstract character as a general legal act, as well as its necessary limitation to a clearly delimited area of regulation. That area, i.e. the object of regulation, is defined by the legally mandated purpose of the urban development plan and goals of physical planning, as well as by material structure and tasks of spatial planning. The plan's content is made up of rules, the applicable obligations that a spatial plan can set regarding its object. What is applicable depends on general legal, as well as specifically mandated, mechanisms of application, but also no less on the possibilities of interpretation – meaning, the possibilities to define the meaning of the plan's text and to verify its realization during the application of the plan.

The interpretation takes place during the process of concretisation of spatial plan's rules. The easiest way to describe that process is through the concept of subsumption, that verifies the correspondence of the concrete properties of a given building's project with the abstract properties of that building's kind defined by the plan. The graphical and textual content of the project serves in that process as, essentially, „evidence”. The plan can therefore be only as applicable as it is possible to prove by the content of the project that its rules are or aren't obeyed. Because of that, within the Croatian system of spatial planning, a limited set of properties has developed which is conventionally used in urban development plans, defining a sort of normative method, in order to have plans that can be as effectively and predictably applied.

The conventional content of the urban development plan, defined by the legal mandates and by the possibilities of application, needs to be expressed in an articulated manner,

allowing for an easy overview of the text, so that in the moment of application it is easy to find all the relevant rules. Articulation has both its formal aspect of clear and systematic division of text into labeled units, and its structural, thematic aspect, in which those units need to be coherent, having clear themes, and be arrayed according to a comprehensible, recognisable and consistent hierarchy and order. Thematic structure needs to be based on two basic kinds of planning concepts: the building classes and the requirements for their realization into concrete buildings. The material relations between those concepts, and the linguistic regularities of textual comprehension, result in a limited number of coherent thematic structures, expressible by a limited number of coherent and clearly articulated textual structures.

The basic textual unit is the article, so the bigger units are created by the agglomeration of thematically linked articles. An article can itself be divided into smaller units. The way in which an article is thematically and textually structured is highly formalised in general normative idiom, because all the elements of the norm expressed by the article, and their relations, need to be clearly recognizable. Relations between a certain building class and a set or subset of requirements for its realization are what make up the content of a spatial plan's rule. There are different, but limited, kinds of those relations on which are based different, but limited, kinds of articles with their respective structures. The different kinds of articles are appropriate for use in different kinds of structures of textual units of higher order.

In order for the clearly articulated content to be comprehensible, it also needs to be clearly expressed. The text of the plan needs to be such that the recipient can easily understand it, that is, it needs to successfully transmit the message about the spatial regulation: what may be built and how it must be built. The clarity of expression can be viewed as the balance of three requirements:

1. precision, or the primary need for the message to unambiguously transfer the content of legal rule
2. linguistic clarity, or the need to transfer it by using an idiom comprehensible to everybody
3. simplicity, or the need for the message to be clearly articulated and easy to encompass.

These requirements are generally relevant to any kind of normative idiom, but their specific importance and hierarchy can be recognized for spatial planning. Linguistic clarity, as correctness of language and drafting style is mostly satisfied in plans, and there are no significant specificities in this area. However, it is important that the typical set of essential planning concepts be expressed by consistently applied expressions, which ensures precision, as well as materially correct and within clearly articulated textual structure, which ensures the simplicity of the text, and generally of the normative idiom.

*Results: principles*

The research has shown that the unsatisfactory comprehensibility of plans is mostly caused by not complying with the principles of the general normative idiom, and also that the specific mistakes which lower comprehensibility can be classed. Based on those classes of mistakes, those general principles can be additionally specified. Those specific principles are the appropriateness of content, the recognisability of content structure, and the conventionality of expression. They expand the content of the general principles and clarify the manner of their application within the spatial planning, making it easier to correctly define the content of the regulation and its clear and comprehensible expression.

The content is appropriate, and corresponds to the goal, the object and the manner of application of the plan, when it is:

1. typical – defined by a conventional method of plan development, that produces expected and recognizable properties of buildings and other regulated spatial objects
2. applicable – defining only those requirements for buildings which can be considered proven within the given system
3. coherent – corresponding to the material laws, laws of legal drafting, and existing regulation.

The content structure is recognisable, allowing for the content to be comprehended and the relevant rules to be found, when it is:

1. clearly articulated, allowing the recipient to expect a certain kind of content in a certain section of the text



2. transparent, enabling the recognition of the elements of the norm and their relations within simply structured articles.

The expression is conventional, using known and consistent expressions, formulations and structures, when it is:

1. unambiguous – expressed by conventionally clear expressions, words that have known meaning within the legal area of physical planning or within the usual method of developing plans
2. consistent – using always the same expression for the same concept, and using the same kind of formulation and structure for the regulation of the same kind.

*Results: method*

The method for defining the principles, used in this research, is applicable to the other kinds of spatial plans and methods of plan development.

Its first step is the exploration of the legal aspect of the physical and spatial planning system: the role of the given kind of spatial plan within the system (what is its goal, what does it need to and can regulate, what is the process of its realization) and the way it is applied (in what procedure and how is the compliance with the plan proven or disproven).

It is followed by the analysis of the content: both normative analysis (the way in which are defined, in practice, the allowed kinds of spatial interventions and their obligatory or allowed properties) and formal (what are the usual structures and forms of text).

The last step is the definition of principles: investigation of the conventional expression (recognising the mistakes as they pertain to the principles of general normative idiom), defining the desirable properties of the idiom (based both on the theoretical properties and those recognised in practice as able to prevent the mistakes), and finally the definition of principles themselves, by abstracting the values on which the desirable properties are based.

## *Conclusion*

The principles of normative idiom are not independent: they are contingent upon the content. If the content isn't materially correct and coherently structured, neither can its expression be clear. The principles for creating a clear idiom therefore have to encompass the principles for the definition of content, otherwise they would just be the language principles, which are not specific to general normative idiom, let alone to the spatial planning one.

Spatial plans can be written correctly, clearly and comprehensibly by following just the principles of the general normative idiom, however, defining the principles and rules specific to the idiom of spatial planning makes that task easier.

The meaning of the text is contingent upon the context, and the interpretation of the text depends on the possibility to convincingly argue the claims made about its meaning. While the creator made the text with the certain meaning in mind, that recipient always has to construct a meaning in every concrete case. Therefore, the clarity of idiom is always relative to the interpreters: there is no universal, objective standard of clarity. There can only exist a probability that the majority of recipients will interpret the text in the same or at least significantly similar way. This research is useful as an attempt to codify the desirable properties of the normative idiom of spatial planning in a certain context. That creates an epistemic frame on which both creators and interpreters can rely, in order to define a shared space of interpretation in which the probability of mutual comprehension is larger as long as the principles of idiom are respected.

***keywords:*** *legal drafting, normative idiom, spatial planning, urban development plan, method of plan development, comprehensibility, interpretation of plans, interpretation of projects*

## Sadržaj

Informacije o mentorima.....	
Sažetak.....	
Summary.....	
Pregled pokrata i kratica.....	
1. Uvod.....	1
1.1. Važnost kvalitete prostornoplanskog normativnog izričaja.....	1
1.1.1. Problem razumljivosti prostornog plana.....	1
1.1.2. Područje nomotehnike.....	5
1.2. Poznato i nepoznato o temi.....	7
1.3. Prikaz istraživanja.....	10
1.3.1. Cilj i metoda istraživanja.....	10
1.3.2. O istraživanju primjera.....	13
1.3.3. Pregled planiranog istraživanja.....	15
2. Osnove određivanja načelâ.....	18
2.1. Jasnoća, jednostavnost i preciznost općeg akta.....	18
2.1.1. Osnove uređenja.....	18
2.1.2. Osnove normativnog izričaja.....	22
2.2. Razumljivost pravne poruke i nomotehničko uređenje.....	24
2.2.1. Razumljivost pravne poruke.....	24
2.2.2. Formalizacija pravnog jezika i nomotehničko uređenje.....	26
2.3. Opća nomotehnička načela i specifičnost pojedinog pravnog područja.....	29
2.3.1. Općost i specifičnost načelâ.....	29
2.3.2. Skupine specifičnih načela prostornoplanskog normativnog izričaja.....	31
3. Sadržaj UPU-a i struktura prostornoplanskih pravila.....	34
3.1. Predmet i primjena UPU-a.....	34
3.1.1. Predmet i cilj UPU-a.....	34
3.1.2. Sadržaj planskog uređenja.....	39
3.1.2.1. Uvjeti za provedbu zahvata u prostoru.....	39
3.1.2.2. Materije koje se uređuju uvjetima za provedbu zahvata.....	45
3.1.3. Normativna relevantnost izričaja UPU-a.....	48
3.2. Prostornoplansko pravilo.....	53

3.2.1. Predmet i struktura prostornoplanskog pravila.....	53
3.2.2. Sadržaj prostornoplanskog pravila.....	58
3.2.3. Prostornoplanska odredba.....	61
4. Značenje i primjena prostornoplanskog sadržaja.....	66
4.1. Primjena i tumačenje pravnih pravila.....	66
4.1.1. Svrha i primjena prava kao oblikovatelj izričaja.....	66
4.1.2. Problem tumačenja pri primjeni pravnih pravila.....	69
4.2. Tumačenje svojstava zahvata u prostoru pri primjeni UPU-a.....	73
4.2.1. Prostornoplanski silogizam i potreba vanjskog opravdanja.....	73
4.2.2. Glavni projekt i činjenično stanje.....	79
4.3. Metoda prostornoplanskog normiranja i upravljanje značenjem uređenja.....	83
4.3.1. Metoda normiranja u istraženom uzorku urbanističkih planova uređenja.....	83
4.3.2. Problem određenosti svojstava.....	88
4.3.3. Osnovna načela izbora metode prostornoplanskog normiranja.....	91
5. Struktura UPU-a.....	96
5.1. Osnove tematske i tekstualne strukture UPU-a.....	97
5.1.1. Svrha, preglednost i transparentnost teksta.....	97
5.1.2. Tematska struktura i normativnost teksta.....	100
5.1.3. Odnos funkcije i tematske strukture UPU-a.....	104
5.1.4. Propisana struktura UPU-a.....	107
5.2. Tekstualna struktura poglavlja UPU-a.....	113
5.2.1. Tematska struktura: cjeline i norme.....	113
5.2.2. Struktura prema uvjetima za provedbu zahvata: hijerarhija, srodnost uvjeta i redoslijed.....	118
5.2.2.1. Tematska struktura „zajedničkog skupa”.....	121
5.2.2.2. Struktura prema vrstama građevina: klase, oznake i redoslijed.....	124
5.2.2.3. Tematska struktura „odvojenih skupova”.....	127
5.2.2.4. Tematska struktura „mješovitog pristupa”.....	130
5.3. Struktura članka.....	132
5.3.1. Tema, oblik i raščlanjenje članka.....	132
5.3.2. Strukture norme i vrste stavaka.....	136
5.3.2.1. Izricanje norme različitim strukturama stavaka.....	138

5.3.2.2. Stavak i rečenica.....	143
5.3.3. Tema i struktura članka.....	144
5.3.4. Struktura poglavlja: tematsko načelo i vrste članaka, kratkoća i složenost....	148
5.3.4.1. Struktura poglavlja i vrste članaka.....	151
5.3.4.2. Preglednost strukture poglavlja i njegova kratkoća.....	154
5.4. Korištenje oznaka pri strukturiranju UPU-a.....	156
5.4.1. Označavanje.....	156
5.4.2. Upućivanje.....	161
6. Izričaj UPU-a.....	167
6.1. Jasnoća izričaja.....	167
6.1.1. Pojam „jasnoće“.....	167
6.1.2. Osnovna svojstva jasnoće.....	172
6.2. Preciznost izričaja.....	177
6.2.1. Transparentno prenošenje sadržaja.....	177
6.2.2. Dosljednost izričaja.....	180
6.2.2.1. Nedosljednost izričaja u odnosu na kontekst UPU-a.....	182
6.2.2.2. Nedosljednost izričaja unutar UPU-a.....	186
6.2.3. Definiranje korištenih izraza.....	190
6.2.4. Bitni pojmovi u tipičnom sadržaju UPU-a.....	196
6.2.4.1. Ponašanje.....	197
6.2.4.2. Predmet ponašanja.....	199
6.2.4.3. Sadržaj predmeta ponašanja.....	200
6.2.4.4. Suvislost odnosa pojmova.....	204
6.3. Jezična jasnoća izričaja.....	206
6.3.1. Odnos općeg i pravnog jezika.....	206
6.3.2. Modalnost u normativnom izričaju.....	209
6.3.3. Pravni stil.....	212
6.4. Jednostavnost izričaja.....	215
6.4.1. Normativna redundantnost.....	217
6.4.1.1. Bespredmetno uređenje.....	217
6.4.1.2. Nesuvislo uređenje.....	219
6.4.1.3. Beznačajno uređenje.....	224

6.4.2. Formalna redundantnost.....	228
6.4.2.1. Pogreške u konstrukciji normi.....	228
6.4.2.2. Izričajna redundantnost.....	232
7. Načela prostornoplanskog normativnog izričaja.....	236
7.1. Tipičnost sadržaja UPU-a.....	236
7.2. Određivanje načelâ izričaja UPU-a.....	240
7.2.1. Načela izričaja UPU-a.....	241
7.2.1.1. Načelo prikladnosti sadržaja.....	242
7.2.1.2. Načelo o prepoznatljivosti sadržajne strukture.....	246
7.2.1.3. Načelo konvencionalnosti izričaja.....	249
7.2.2. Rezultati određivanja načelâ.....	251
8. Zaključak.....	254
8.1. Potvrda radnih hipoteza i opravdanost primijenjene metode.....	254
8.1.1. Hipoteze: potreba, mogućnost postojanja i osnova sadržaja specifičnih načela .....	254
8.1.2. Metoda utvrđivanja načelâ.....	256
8.1.2.1. Prikaz metode.....	258
8.2. Ograničenja i mogućnosti rezultata.....	259
8.2.1. Potencijal za daljnja istraživanja.....	259
8.2.2. Ograničenja i koristi kodifikacije izričaja.....	260
Popis literature.....	264
Prilog 1. Sadržaji i struktura poglavlja UPU-a.....	282
Prilog 2. Dijagrami struktura poglavlja.....	290
Prilog 3. Pregled načela i općih pravila normativnog izričaja.....	302
Životopis autora.....	310

*Pregled pokrata i kratica*

**UPU:** Urbanistički plan uređenja

**Pravilnik (1998):** Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (1998)

**ZoG (2013):** Zakon o gradnji (2013)

**ZPU (2013):** Zakon o prostornom uređenju (2013)

*Rem tene, verba sequentur.*



# 1. UVOD

## 1.1. Važnost kvalitete prostornoplanskog normativnog izričaja

### 1.1.1. *Problem razumljivosti prostornog plana*

*Ako se postojeća građevna čestica dijelom koji je dovoljan za gradnju i funkcioniranje građevine nalazi na površini na kojoj je gradnja dopuštena te ima osiguran pristup s površine javne namjene sukladno ovim Odredbama, i zemljište je opremljeno na minimalnoj razini na njoj je moguća gradnja (na dijelu na kojem je gradnja dopuštena) sukladno namjeni površina utvrđenoj Planom, a koeficijent izgrađenosti građevne čestice utvrđuje se u odnosu na dio građevne čestice na kojem je dopuštena gradnja.*

**[UPU grada Kutjeva, čl. 32. (2)]**

*Prigodom planiranja, projektiranja i odabira pojedinih sadržaja i tehnologija moraju se osigurati propisane mjere zaštite okoliša (zaštita od buke, neugodnih mirisa, onečišćavanja zraka, zagađivanja podzemnih i površinskih voda i sl.) te isključiti one djelatnosti i tehnologije koje svojim postojanjem ili upotrebom, neposredno ili potencijalno, ugrožavaju život i rad ljudi, odnosno vrijednosti iznad dozvoljenih granica utvrđenih posebnim propisima zaštite okoliša u naselju.*

**[UPU „Radničko Naselje“, čl. 7. (2)]**

*Za opće uvjete smještaja građevina društvenih djelatnosti primjenjuju se članci 18. – 23. ove Odluke ukoliko posebnim uvjetima za svaku posebnu društvenu aktivnost nisu propisane drukčije odrednice (uvjeti se u pravilu odnose na novo planirane zgrade, a primjenjuju se i kod građevinske obnove postojećih zgrada i sve druge slučajeve koji se mogu pojaviti prilikom planiranja razvoja Grada).*

**[UPU grada Đurđevca, čl. 36. (2)]**

*Na zaštitne zelene površine nije dozvoljeno unošenje nikakvih sadržaja.*

**[UPU „Šire središte grada“ (UPU-1), čl. 29. (3)]**

(1) Na jednoj građevnoj parceli u zoni mješovite pretežito stambene namjene može se graditi stambena i poslovna ili stambeno-poslovna građevina, te uz njih prateće gospodarske i pomoćne građevine koje zajedno čine stambenu i gospodarsku cjelinu.

(2) Stambenom građevinom iz stavka (1) smatra se obiteljska i višestambena građevina. Obiteljska građevina sadrži najviše 3 (tri) stambene jedinice. Višestambena građevina sadrži više od 3 stambene jedinice.

(3) Na građevnoj parceli u zoni iz stavka (1), moguće je izgraditi poslovnu, i/ili gospodarsku građevinu prije stambene građevine, uz uvjet da se za stambenu građevinu, u postupku ishoda propisanih akata za građenje, rezervira prostor za stambenu građevinu.

(4) Stambene, poslovne, gospodarske i pomoćne građevine, mogu se u cijelosti ili djelomično prenamijeniti u drugu namjenu određenu stavkom (1) ovog članka, pri čemu se stambena jedinica pribraja broju stambenih jedinica obiteljske kuće (najviše 3 stambene jedinice).

(5) Na površinama mješovite – pretežito stambene namjene ne mogu se graditi proizvodne građevine, trgovački centri, skladišta i drugi sadržaji koji zahtijevaju intenzivniji promet ili na drugi način ometaju stanovanje.

(6) Na zasebnim građevnim česticama veličine do 1,0 ha mogu se graditi građevine javne i društvene namjene (predškolske ustanove i škole, socijalne ustanove, vjerske građevine), uredski prostori, ugostiteljsko-turističke namjene, javne garaže, parkirališta, športsko -rekreacijske površine i igrališta te javne i zaštitne zelene površine.

(7) Na površinama mješovite - pretežito stambene namjene predviđa se obnova i dovršetak naselja omogućavanjem promjene oblika i veličine građevnih čestica, gradnjom novih građevina, interpolacijom, rekonstrukcijom i postupnom zamjenom građevina.

(8) Uvjeti smještaja građevina određeni su obzirom na to nalaze li se unutar dovršenog, odnosno djelomično dovršenog dijela naselja ili unutar novog, neizgrađenog dijela naselja, a trebaju omogućiti očuvanje elemenata identiteta naselja i podizanje standarda naselja, što će se omogućiti rekonstrukcijom postojeće i djelomičnom izgradnjom nove ulične mreže i komunalne infrastrukture, te osiguranjem prostora za prateće sadržaje.

(9) Na površinama mješovite - pretežito stambene namjene mogu se graditi nove građevine, odnosno uređivati prostori već postojećih građevina za:

- prodavaonice robe dnevne potrošnje,

- predškolske ustanove, škole,
- ustanove zdravstvene zaštite i socijalne skrbi,
- tihi obrt i usluge, servisi,
- političke i društvene organizacije,
- sadržaji kulture,
- vjerske zajednice,
- pošte i banke,
- sport i rekreacija u manjim dvoranama bez gledališta,
- sportsko-rekreacijska igrališta,
- druge namjene koje dopunjuju stanovanje, ali ga ne ometaju (osobne usluge, poslovni prostori, uredi i dr.),
- ugostiteljsko-turistička namjena (turistički apartmani, pansioni, pojedinačni objekti ugostiteljsko-turističke namjene),
- javne garaže, prometnice, trgovi, biciklističke staze, pješačke staze, infrastrukturna mreža i manje infrastrukturne građevine i uređaji, a u funkciji osnovne namjene
- parkovi i dječja igrališta,

(10) Prateći sadržaji mogu biti u sklopu stambene građevine, odnosno u zasebnoj pomoćnoj građevini na građevnoj čestici.

**[UPU naselja Krapinske Toplice i Klokovec, čl. 8.]**

Zone mješovite namjene određuju površine za gradnju i uređenje stambeno-poslovnih građevina (M3).

Pretežitost namjene definira se u odnosu na građevnu česticu.

Na površinama mješovite namjene (M3) grade se i uređuju građevine i prostori mješovite namjene – pretežito stambene (M3).

Na građevnim česticama u zonama mješovite namjene-pretežito stambene (M3) grade se: [nabrajanje vrsta građevina].

**[UPU Građevinsko područje naselja N-4, čl. 15.]**

Što je svim navedenim primjerima zajedničko? To što će, nakon prvoga letimičnog pogleda u kojem joj se učini da pojedine odredbe izriču smisleno prostornoplansko pravilo, stručna osoba pokušati sa sigurnošću utvrditi njihovo značenje – i u tome ili neće uspjeti, ili će ga

ipak uspjeti rekonstruirati, ali samo uz dosta truda. U istoj situaciji, laik će se zateći pred neprobojnim stručnim žargonom. U vlastitom iskustvu prostornog planiranja, prečesto sam se susretao s takvim primjerima, služao pritužbe drugih, a nažalost, i sâm stvorio poneki. Njihova raširenost upućuje na postojanje sustavno prisutnih nedostataka u izradi prostornih planova, koji rezultiraju nezadovoljavajućom razumljivošću i pristupačnošću tih planova. Iako neki od uvodnih primjera pokazuju i nedovoljno poznavanje materije prostornog planiranja, prevladavaju problemi u izricanju pravila: odredbe ipak sadrže jezgru značenja, ali je ona sakrivena u nejasnom i pretjerano složenom izričaju, koji obiluje ponavljanjem i formulaičnim tvrdnjama. To nagovještuje da u tim slučajevima izrađivač zna što želi izraziti, ali to nije sposoban napraviti na čitak i jednostavan način, niti je siguran da će se njegovu namjeru razumjeti i ispravno primijeniti.

Iz istog iskustva i kolokvijalnih dojmova, dio problema se može pripisati tome što ostali sudionici u uređenju i korištenju prostora – od tijela koje izdaje dozvolu, javnopravnih tijela, preko projektanta, sve do investitora ili samo vlasnika zemljišta – često ne shvaćaju prirodu i način primjene prostornog plana, pa često zahtijevaju unošenje prostornoplanskih odredbi koje bi zadovoljavale neke njihove specifične zahtjeve, a da to uopće nije potrebno, jer se radi o nečemu što je već uređeno drugim zakonskim ili prostornoplanskim odredbama, ili jednostavno nije predmet prostornog planiranja. U oba slučaja, i kod izrađivača i kod ostalih sudionika, čini se da je riječ o istome problemu: o nedovoljno jasnoj predodžbi o tome što su to zapravo prostornoplanske odredbe, što bi trebale izricati i na koji način te kako uopće djeluju.

Navedeni primjeri, ali i iskustva iz prakse, pokazuju da problem razumljivosti planova uistinu postoji. Međutim, zašto bi to uopće bio problem? Prostorni plan je osnovni alat prostornog uređenja, kojim se određuje način upotrebe prostora i posljedična mogućnost provođenja nekog zahvata u prostoru<sup>2</sup>. Ako nije jasno što plan traži od sudionika u zahvatu, dakle ako njegove odredbe nisu razumljive, teško ga je ili nemoguće primijeniti. To onda stvara i problem učinkovitosti sustava prostornog uređenja, jer je i tehnički najvještije isplaniran prostorni razvoj nekog naselja teško ostvariti, dokle god nije izražen kroz jasan plan.

---

2 Zakon o prostornom uređenju (2013), čl. 53. (1), (2). U nastavku: *ZPU (2013)*.

Pregledi literature o kvaliteti odnosno vrednovanju prostornih planova pokazuju da u tom kontekstu ne postoje istraživanja o načinu razumljivog izricanja prostornog rješenja u formi plana, već se prvenstveno utvrđuju mjerila za uspješne procese planiranja i materijalni sadržaj planova koji odgovara ciljevima prostornog uređenja.<sup>3</sup> Nije pronađena ni značajna udžbenička ili stručna literatura koja bi se izričito bavila time što znači dobro napisan, razumljiv i jasan prostorni plan. U nedostatku primarne literature o ovoj temi, kako onda točno definirati problem i mjerila njegovog rješavanja? Postoji li kontekst koji može povezati spomenute primjere i dojmove, i reći što je to točno u njima pogrešno? Dakle, na kojoj osnovi može postaviti problem i njegovo rješenje, te reći je li neki plan jasno i razumljivo napisan ili nije?

### ***1.1.2. Područje nomotehnike***

Za kontekstualizaciju i smještanje problema razumljivosti prostornog plana unutar odgovarajućeg istraživačkog područja, važno ga je taj promatrati kao opći pravni akt. *Zakon o prostornom uređenju*<sup>4</sup> ga izričito izjednačava s „podzakonskim propisom” (ispravnije bi bilo: „podzakonskim aktom”), koji je podvrsta općeg akta<sup>5</sup> i dalje razrađuje sadržaj zakona prema kojem se donosi.<sup>6</sup> Pritom, treba izbjeći zabunu oko pojma „plana”, koji može označavati više različitih vrsta akata koje mogu biti obavezujuće na razne načine ili samo indikativno iznositi osnove i ciljeve.<sup>7</sup> U ovom radu se ograničavam samo na prostorni plan (odnosno jednu njegovu podvrstu<sup>8</sup>) kako je definiran u *Zakonu o prostornom uređenju*.

Sama priroda prostornog plana, akta koji je obavezujuć u pravnom postupku izdavanja pojedinačnih akata<sup>9</sup> kojima se dozvoljava građenje ili na drugi način trajno utječe na korištenje prostora,<sup>10</sup> ustvari je dovoljna da ga se svrsta među opće pravne akte. To su

---

3 Guyadeen, Seasons (2018), Oliveira, Pinho (2010), Berke, Godschalk (2009), Alexander (2006)

4 ZPU (2013), čl. 58. (1)

5 Perić (1994b), 101

6 Milotić, Peranić (2015), 21

7 Battis (2017), 17

8 Vidi poglavlje 1.3.2.

9 ZPU (2013), čl. 122.

10 ZPU (2013), čl. 114.

dokumenti čiji tekst izražava opća pravna pravila<sup>11</sup> koja zahtijevaju da osobe nešto čine ili ne čine u nekoj budućoj, apstraktno definiranoj situaciji.<sup>12</sup> Ostvaruju se donošenjem pojedinačnih akata koji utvrđuju jesu li ti zahtjevi ispunjeni u pojedinoj stvarnoj situaciji.<sup>13</sup> Prostorni plan se zbog svoje konkretnosti, tj. usmjerenosti na prostorno i sadržajno uvelike određene situacije, često smatra posebnom vrstom akta čija pravila se ne mogu u cijelosti izjednačiti s općim pravnima.<sup>14</sup> Radi se zapravo o aktu koji sadržava pravila koja su opća, ali istodobno i partikularna – odnose se samo na neke prostorne cjeline odnosno prostorno odredive objekte.<sup>15</sup>

Problem razumljivosti općeg pravnog akta je predmet znanstvene discipline nomotehnike, koja oblikuje „načela, pravila i metode za izradu općih pravnih akata” kako bi njihova struktura i izričaj bili primjereni ostvarivanju njihovih ciljeva.<sup>16</sup> Usmjeren je na uspješno prenošenje odabrane normativne poruke, tj. na izricanje normativnog sadržaja kao jasnog teksta u kojem je zakonodavčeva namjera razumljiva.<sup>17</sup> Utoliko je onda moguće problem razumljivosti prostornog plana podvesti pod onaj razumljivosti općeg akta, pa zaključiti kako se i njega može riješiti primjenom nomotehničkih saznanja. Nomotehniku bi se tako uključilo u skup egzogenih teorija u prostornom planiranju, koje se bave pojedinim elementima društva bitnima za postupke upravljanja prostorom.<sup>18</sup>

Nomotehnika je jedinstvena za čitavo područje prava, što znači da njena načela, pravila i metode vrijede za sve opće pravne akte, jer su opće zakonitosti pravnog uređenja uvijek jednake.<sup>19</sup> U tome smislu, svi opći pravni akti tematiziraju jednu jedinstvenu materiju: uređenje društvenih odnosa odnosno ponašanja.<sup>20</sup> Međutim, svaki zapravo uređuje samo

---

11 Guastini (2018), 127

12 Visković (1989), 51, Perić (1994b), 103

13 Perić (1994b), 103

14 Lendi (1995), 80, 83

15 Flückiger (2019), 393

16 Milotić, Peranić (2015), 1

17 Flückiger (2019), 523

18 Allmendinger (2017), 47

19 Vuković, Vuković (1997), 10

20 Perić (1994a), 179

sebi svojstven predmet, kojeg treba urediti na odgovarajući način i to prikladno izraziti. Kako je svako opće pravilo po svojoj prirodi apstraktno, tako i ona nomotehnička apstrahiraju posebnosti koje u pojedinim aktima nastaju uređenjem njihove specifične materije, kako bi mogla vrijediti za sve akte istovremeno.

Prostorni planovi kao vrsta općeg akta imaju sebi svojstven predmet uređenja, pa tako i posebnosti svojstvene postupku uređivanja tog predmeta. U njemu su nastali oni primjeri grešaka koji su potaknuli postavljanje problema razumljivosti prostornih planova i započinjanje ovog istraživanja. Je li primjena općih nomotehničkih načela, pravila i metoda dovoljna za rješavanje tog problema? Je li bilo pokušaja da se to utvrdi unutar prostornoplanske ili pravne znanosti? Ili barem njihovog prenošenja u stručnu prostornoplansku literaturu?

## **1.2. Poznato i nepoznato o temi**

Da bi se lakše utvrdilo u kojoj mjeri je u znanstvenoj i stručnoj literaturi obrađena važnost nomotehnike za prostorne planove, potrebno je preciznije odrediti upotrebu pojma „nomotehnika” u ovom radu. Prethodno spomenutu definiciju, koja obuhvaća utvrđivanje načela i zakonitosti izrade općih pravnih akata, može se promatrati kao nomotehniku u širem smislu. Naime, izrada obuhvaća određivanje sadržaja općeg pravnog akta, načina uređenja tog sadržaja, pa tek onda i sam izričaj tog akta, davanje konačnog oblika njegovom tekstu. Dakle, može se raščlaniti na tri sastavnice: odabir materije, određivanje mjere njenog uređenja i izradu samih pravila iliti pravnu redakciju.<sup>21</sup> Taj posljednji element – jasno izražavanje teksta pravila unutar pravilne strukture akta<sup>22</sup> – predmet je nomotehnike u užem smislu, i njom se ovaj rad prvenstveno bavi.

Materiju općeg akta čini ono područje društvenih odnosa koje se uređuje tim aktom. Za prostorni plan, to je prostorno uređenje nekog područja radi ostvarenja društvenog interesa u korištenju prostora, tj. uređenje u skladu s nekim konkretnim društvenim ciljevima prostornog razvoja.<sup>23</sup> Odrediti materiju prostornog plana znači odrediti koje aktivnosti će

---

21 Milotić, Peranić (2015), 22

22 Vuković, Vuković (1997), 10, Flückiger (2019), 523

23 ZPU (2013), čl. 2., čl. 6., čl. 53.

se njime uređivati, i na kojem prostoru. Utvrđivanje mjere uređenja znači svođenje materije na skup poželjnih ponašanja odnosno svojstava. Za prostorni plan, to znači odrediti na koji način će se postići ciljevi prostornog uređenja. To je definiranje prostornog rješenja: kako će se koristiti i izgraditi prostor.<sup>24</sup> U posljednjem koraku izrade, kroz postupak pravne redakcije, to rješenje se izriče kao tekst općeg pravnog akta i dobija formu prostornog plana.

Znanstveni radovi iz područja prostornog planiranja i urbanizma, opsežno se bave prvim dvjema sastavnicama nužnima za izradu prostornih planova:

3. materijom koju se uređuje i postupcima njenog određivanja
4. osnovama za utvrđivanje mjere uređenja, istraživanjem povezanosti društvenih i prostornih fenomena, na čijim zakonitostima se onda zasniva izrada prostornih rješenja.

Za oboje postoji značajna literatura o utjecaju pravnog konteksta i pravne prirode prostornog uređenja i planiranja na njihove postupke, materiju i način uređenja.

U najširem smislu, gdje je riječ o utjecaju zahtjeva i zakonitosti pravnog uređivanja na to kako se uopće definira aktivnost, materija i sposobnost prostornog uređenja, obrađene su teme: odnosa prostornog planiranja i prava,<sup>25</sup> ograničenjâ prostornog planiranja kao normativne aktivnosti,<sup>26</sup> formiranja društvenih normi i prostornih politika u prostornom uređenju,<sup>27</sup> pravnog uređivanja kao temeljnog alata upravljanja društvenim i ekonomskim odnosima kojima se koristi prostor<sup>28</sup> te utjecaja kojeg procesi pravnog uređenja nekih prostornih odnosa mogu imati na ciljeve i aktivnosti prostornog uređenja.<sup>29</sup>

O kodiranju materije prostornog plana, dakle o raznim postupcima njenog uređenja koji su učinkoviti za postizanje neke vrste društvenih ciljeva u prostoru, također postoji značajna literatura. Osobito je u širem nomotehničkom smislu interesantna ona koja se bavi:

---

24 Uzelac (2001), 12, Uzelac (1989), 16, 60

25 Lendi (2004)

26 Assche, Verschraegen (2008)

27 Salet (2019)

28 Needham (2006)

29 Ben-Joseph (2005)



utjecajem primjene zakonskih obaveza i pravnih načela na sadržaj i donošenje odluka u planiranju,<sup>30</sup> metodama normiranja kao što su zoniranje<sup>31</sup> ili samoorganizirajući sustavi<sup>32</sup> i njihova kombinacija sa zoniranjem,<sup>33</sup> tipomorfološki pristup<sup>34</sup> i druge, kao i metodama prepoznavanja uspješnosti neke metode normiranja<sup>35</sup> ili općenito prirodom normiranja zahvata u prostoru<sup>36</sup> i skupa pravila kao opisa prostornog rješenja.<sup>37</sup>

No, o samoj pravnoj redakciji prostornih planova, relevantna literatura je oskudna. Postoji osnovna literatura koja u teoriju prostornog planiranja uvodi osnovne pojmove pravnog uređivanja i razjašnjava njegove koncepte – osobito o ulozi i vrstama pravila u uređenju prostora<sup>38</sup> odnosno o učinkovitosti raznih tipova akata kojima se upravlja prostorom.<sup>39</sup> Postoji i manji broj radova o osnovnim odlikama koje bi trebala imati prostornoplanska pravila unutar neke metode normiranja<sup>40</sup> ili o grafičkom izričaju prostornih planova.<sup>41</sup> U citiranim, povezanim i sličnim radovima, prostorno uređenje i planiranje su kontekstualizirani u pravni okvir i pravne alate, te su za neke specifične metode dana neka široka svojstva koja bi pravila trebala imati, ali nema sustavnog istraživanja o temi kojom se ovaj rad bavi: što je to razumljivo napisan plan, zašto treba biti takav i kako se to postiže. Ne postoje istraživanja koja se bave učinkovitošću, ni potencijalnim ograničenjima primjene nomotehničkih načela i pravila pri izradi prostornih planova.

Stoga, ovim radom treba utvrditi svojstva razumljivog i kvalitetnog izričaja prostornih planova te ispitati jesu li opća nomotehnička načela i pravila dovoljna za postizanje tih svojstava.

---

30 Dreier (1995), Ruch (1994)

31 Marinović-Uzelac (1989), Talen (2012)

32 Moroni, Rauws, Cozzolino (2020), Rantanen, Rajaniemi (2017)

33 Partanen (2020)

34 Kropf (2011)

35 Zahiri (2013)

36 Imrie, Street (2011)

37 Lehnerer (2009)

38 Schönwandt (2002), Baer (2011)

39 Carmona (2017)

40 Cozzolino (2017)

41 Dühr (2007), Moroni, Lorini (2017)

### **1.3. Prikaz istraživanja**

#### ***1.3.1. Cilj i metoda istraživanja***

Poželjna se svojstva prostornoplanskog normativnog izričaja mogu promatrati kao mjerila kvalitete prostornog plana u aspektu nomotehnike. Naime, njihova prisutnost ili odsutnost u nekom planu, označava kvalitetu njegove razumljivosti – je li takav, u kojoj mjeri je takav i kakve vrste su njegovi nedostaci. Takve jasno prepoznate nedostatke, moguće je onda ispraviti.

Kako bi se uopće moglo utvrditi poželjna svojstva odnosno mjerila kvalitete i time odgovoriti na pitanje: „Kako se postiže ispravan prostornoplanski normativni izričaj?“, potrebno je znati zašto su važna, na čemu ih treba temeljiti i kako ih se može primijeniti. Saznanja o značenju ispravnog općega normativnog izričaja za opće pravne akte postoje, ali je potrebno pokazati njihovu relevantnost za područje prostornog uređenja i utvrditi način njihove primjene. S obzirom na to da nisu pronađena dostupna istraživanja s naznačenom temom, cilj istraživanja je ne samo dodatno specificiranje područja nomotehničke discipline, već i ustanovljavanje nomotehnike kao bitnog aspekta prostornoplanske discipline s pripadajućom istraživačkom metodom. Dakle, ciljevi istraživanja su:

1. mjerila kvalitete odnosno načela prostornoplanskog normativnog izričaja za urbanističke planove uređenja lokalne razine unutar domaćeg sustava prostornog uređenja – prema pretpostavci da unutar jednog istraživačkog rada nije moguće obuhvatiti univerzalna načela za sve planove i sve sustave, već treba dokazati relevantnost teme
2. metoda njihovog utvrđivanja, koja treba biti primjenjiva na razne vrste prostornih planova i u kontekstima različitih sustava prostornog uređenja.

S obzirom na to, mogu se postaviti tri osnovna pitanja. Je li kvaliteta prostornoplanskog normativnog izričaja dovoljno uređena načelima i pravilima za opći normativni izričaj u području prava, ili su potrebna i dodatna načela, specifična baš za područje prostornog uređenja? Otkud je moguće izvesti ta specifična načela? Ovisi li taj odgovor o predmetu

uređenja ili i o mogućnostima i ograničenjima provedbe prostornog plana? Istraživanje će krenuti od pretpostavljenih odgovora na ta pitanja, izraženih kao istraživačke hipoteze.<sup>42</sup>

H1 Za kvalitetu prostornoplanskog normativnog izričaja bitna su i njemu specifična načela, a ne samo načela o kvaliteti općeg normativnog izričaja.

H2 Specifična načela odražavaju ograničene mogućnosti jasnog izražavanja učinkovitog pravnog uređenja tipičnih prostornoplanskih materijalnih odnosa..

H3 Uređenje treba sadržavati ona svojstva prostornog fenomena koja mogu istovremeno biti jasno odnosno precizno izražena u općoj, planskoj formi i u konkretnoj, projektnoj.

Istraživačka metoda za potvrđivanje tih pretpostavki, sastojat će se od četiri sastavnice: utvrđivanja teorijske osnove, analize primjerâ, utvrđivanja svojstava (načela i pravila) prostornoplanskog normativnog izričaja te postavljanja međudnosa planskog i projektnog izričaja.

Teorijska osnova obuhvaća zahtjeve pojedinačnih disciplina uključenih u predmet ovog istraživanja: prava (razlozi, ciljevi i zakonitosti pravnog uređivanja), nomotehnike (ciljevi i zakonitosti prema kojima se izriče pravno uređenje) i prostornog planiranja (materijalna bit prostornog uređenja, kao tehničkog i pravnog područja, i izrade prostornih planova). Analizom primjerâ, utvrdit će se kakva su svojstva stvarnog prostornoplanskog normativnog izričaja za vrstu planova koja je predmet ovog rada: kakva im je struktura, sadržaj i izričaj, koje izričajne greške se javljaju, koje se metode uređenja koriste. Istraživanje primjerâ i utvrđivanje teorijske osnove se djelomično preklapaju, jer osnova

---

42 Izvorne hipoteze postavljene u sinopsisu ovog rada su glasile:

*„H1 Kvalitetu prostornoplanskog normiranja, uz opća načela normiranja, definiraju i ona specifična prostornom planiranju.*

*H2 Specifična načela prostornoplanskog normiranja proizlaze iz međudnosa prostornoplanske materije i zahtjevā normativne aktivnosti.*

*H3 Specifična načela traže primjenu onih metoda normiranja kojima se kroz prostornoplanska pravila izriču svojstva prostornog fenomena tako da budu istovremeno jasna odnosno precizna i u općoj, planskoj formi i u konkretnoj, projektnoj.”*

Ovdje sam ih preformulirao, jer je znanje prikupljeno istraživanjem dopustilo da ih se postavi preciznije i ispravnije, te da se ono što je u početku bilo implicitno sada razradi, kako bi se jasno povezali povodi, pretpostavke i rezultati istraživanja.

usmjerava istraživanje primjera prema konkretizaciji i dopuni teorijskih saznanja, a sami primjeri mogu pokazati fenomene za čije razumijevanje je potrebna dodatna podloga.

Prema rezultatima te prve dvije sastavnice bit će moguće utvrditi značajan dio traženih svojstava izričaja – što treba uređivati i kako to treba izricati – pa prema njima potvrditi ili opovrgnuti prve dvije hipoteze. Prema istraživanjima iz četvrte sastavnice, namijenjene potvrđivanju treće hipoteze, bit će moguće uvrstiti preostala svojstva izričaja. Prvu hipotezu će se moći smatrati potvrđenom, ako se prepoznaju ako se prepoznaju pravilnosti u kršenju načela i pravila općeg normativnog izričaja koje se daju definirati kao predmet dodatnih načela, svojstvenih prostornoplanskom normativnom izričaju. Drugu hipotezu će se smatrati potvrđenom pokaže li se da postoji tipičan način izricanja tipičnog prostornoplanskog sadržaja, a da odstupanje od njega krši načela općeg normativnog izričaja.

Opisivanje međuodnosa planskog i projektnog izričaja, slijedit će iz goreopisane teorijske osnove i njene dopune istraživanjem:

1. načina provedbe prostornog plana
2. projektantskog postupka i projektnih svojstava
3. uobičajene metode prostornoplanskog uređivanja prisutne u primjerima analiziranih planova.

Time će se povezati poželjna svojstva prostornoplanskog normativnog izričaja s potrebama učinkovite i jednostavne provedbe plana usporedbom prostornoplanskih (apstraktnih) i projektnih (konkretnih) svojstava građevine.

Rad bi na kraju trebao prikazati da je prostorno planiranje i tehnička i pravna aktivnost, jer se tehničko rješenje mora moći izraziti u formi općeg pravnog akta. Iznijet će se i načela prostornoplanskog normiranja, koja će poslužiti kao važan podskup mjerila za vrednovanje kvalitete planova prostornog uređenja, i postaviti metodu istraživanja tih načela na kojoj će se moći graditi daljnja istraživanja prostornoplanskog normativnog izričaja za druge vrste planova i možda druge sustave prostornog uređenja.

### **1.3.2. O istraživanju primjera**

Prostornoplanski normativni izričaj obuhvaća sve opće pravne akte koji nastaju prostornim planiranjem, dakle – prostorne planove. Stručno i pravno nazivlje za te akte može imati neke nejasnoće, pa će se u ovome radu pojam „prostorni plan” koristiti isključivo u značenju kojeg mu pridaje važeći sustav prostornog uređenja: općeg pravnog akta kojim se uređuje korištenje prostora i propisuju uvjeti provedbe zahvata u prostoru.<sup>43</sup> Sustav, kao i struka ih dijeli na više različitih vrsta<sup>44</sup> od kojih se jedna, potencijalno zbunjujuće, također naziva „prostorni plan”, ali označava akt kojim se cjelovito uređuje neka administrativna cjelina (jedinica područne ili lokalne samouprave, područje zaštite prirode) ili morsko područje.

Utoliko bi se načela tog izričaja, kako bi važila za cijelo područje prostornog uređenja, trebala odnositi na sve vrste prostornih planova. Ipak, svaka razina prostornog planiranja i vrsta prostornog plana ima različite ciljeve, pa stoga i različite predmete i tehnike uređenja, što ukazuje na to da bi utvrđivanje načelâ takvog cjelovitog prostornoplanskog normativnog izričaja tražila istraživanje koje je preopsežno za jedan ovakav rad.

Uređenje područja je sadržano u općim aktima: prvenstveno u onim aktima unutar područja koji ga izriču, ali i u onima više razine koji određuju područje i ovlašćuju na njegovo uređenje. To je opseg i sadržaj uređenja: koji fenomeni, kojim svojstvima, odnosima i postupcima. Istraživanjem pravnog uređenja u području prostornog uređenja, saznaje se koje pravne odnose prostorno planiranje mora urediti te kako se primjenjuje tako nastalo pravo.

Stručne osnove (pravila struke, tehnička pravila, znanstveno utvrđene zakonitosti) definiraju što je bitno za postizanje ciljeva prostornog uređenja i koje zakonitosti time vladaju. Objašnjavaju što je to što je uređeno ovim područjem, i omogućuju tumačenje, primjenu ali i kritiku postojećeg uređenja. Iz prakse sustava, može se prepoznati koji odnosi se stvarno uređuju i kako, te koji se problemi pritom javljaju. Stvarni odnosi i problemi prikazuju stvarno ponašanje kojeg treba usmjeriti ka poželjnome, pa stoga oni

---

43 ZPU (2013), čl. 53.

44 ZPU (2013), čl. 60.

trebaju biti u središtu razmatranja o načelima, kao osnova koja se međusobno dopunjuje i obrazlaže s teorijski poznatim zakonitostima prostornog uređenja.

Procjena da je istraživanje prakse sustava ključno za razumijevanje uređenja u nekom području, usmjerilo je ovo istraživanje ka pristupu odozdo – utvrđivanju specifičnih načela izričaja po vrstama prostornih planova i izvođenju općih načela sustava iz njih. Nedostatak prethodnih istraživanja i opsežnost područja, uvjetovali su ograničenje opsega ovog istraživanja na određivanje načela za jednu podvrstu prostornoplanskog normativnog izričaja, koja se odnosi na jednu vrstu prostornih planova. Odabran je izričaj urbanističkog plana uređenja lokalne razine. Dalje je ograničen na poglavlja u kojima se uređuje gradnja zgrada,<sup>45</sup> zato što su ostala poglavlja u značajnoj mjeri povezana s materijom drugih područja uređenja<sup>46</sup> odnosno su posebne tematike koja se ne u praksi ne uređuje dosljedno.<sup>47</sup> Procjena je da bi njihovo uključivanje umanjilo jasnoću ovog istraživanja, a da će istraživanje tipičnog, najopsežnijeg i najčešće korištenog dijela plana rezultirati saznanjima koja su analogno primjenjiva i na ostale dijelove plana, ili koja će biti značajna osnova za ta daljnja istraživanja.

Stvarna svojstva odabranog izričaja, istražiti će se na reprezentativnom uzorku od 20 UPU-a lokalne razine, za čije definiranje su postavljeni sljedeći kriteriji:

1. plan uređuje pretežno stambenu ili mješovitu namjenu površina
2. treba biti po jedan plan iz svake županije
3. svaka od pet regija<sup>48</sup> treba biti zastupljena s po barem jednim planom za veliki grad, grad i općinu

---

45 Poglavlja: 2. Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti, Uvjeti smještaja građevina društvenih djelatnosti, 4. Uvjeti i način gradnje stambenih građevina

46 Poglavlja: 5. Uvjeti uređenja odnosno gradnje, rekonstrukcije i opremanja prometne, telekomunikacijske i komunalne mreže s pripadajućim objektima i površinama, 7. Mjere zaštite prirodnih i kulturno-povijesnih cjelina i građevina i ambijentalnih vrijednosti, 8. Postupanje s otpadom, 9. Mjere sprječavanja nepovoljna utjecaja na okoliš

47 1. Uvjeti određivanja i razgraničavanja površina javnih i drugih namjena, 6. Uvjeti uređenja javnih zelenih površina, 10. Mjere provedbe plana

48 U trenutku određivanja uzorka, važeća regionalizacija Republike Hrvatske je bila utvrđena u skladu s propisima EU, i obuhvaćala dvije regije NUTS 2. razine. Kako bi se u istraživačkom uzorku bolje oslikala raznolikost područja, odabrana je bila neslužbena regionalizacija s pet regija: Središnja Hrvatska, Istočna Hrvatska, Gorska Hrvatska, Sjeverno primorje i Istra, Južna Hrvatska.

4. planovi moraju imati različite izrađivače
5. moraju biti doneseni prema *Zakonu o prostornom uređenju* važećem u trenutku definiranja uzorka, ili izmijenjeni tako da budu s njime usklađeni.

Pokazalo se da kriterije nije moguće potpuno zadovoljiti, jer neke županije nemaju odgovarajuće primjere, ali je uzorak ipak ocijenjen prihvatljivim i dovoljno reprezentativnim, s obzirom na ograničeni fond primjera.

Načela dobijena istraživanjem tog uzorka ne mogu biti univerzalna za sve vrste prostornih planova, ali se može pretpostaviti kako će u značajnoj mjeri biti prenosiva na njih, jer svi dijele jednaka opća pravna i nomotehnička načela, glavne zahtjeve sustava prostornog uređenja, kao i temeljne materijalne postavke prostornog planiranja. Usredotočavanjem na jednu vrstu planova, prikazat će se mogući postupak istraživanja koji povezuje općost pravnog uređenja s prostornim planiranjem u općem smislu i njegovim specifičnim izričajem u nekoj vrsti planova. Takav postupak se može onda ponavljati i prilagođavati drugim vrstama, pa tim dodatnim istraživanjima izgraditi načela cjelovitog prostornoplanskog normativnog izričaja.

### ***1.3.3. Pregled planiranog istraživanja***

Istraživanje je podijeljeno u pet dijelova, od kojih prvi postavlja osnove postupka određivanja načela, a ostala četiri se bave istraživanjem: sadržaja plana, tumačenja svojstava zahvata, strukture plana i izričaja odredbi. Svaki od tih dijelova je obrađen u zasebnom poglavlju. Načela se određuju u zaključnom poglavlju, na osnovi rezultata istraživanja.

U drugom poglavlju rada, postavljaju se osnove za određivanje načela prostornoplanskog normativnog izričaja. To znači da se postavljaju:

1. osnovni nomotehnički zahtjevi jasnoće, jednostavnosti i preciznosti općeg akta kao nužne komunikacijske pretpostavke njegove učinkovitosti (tj. uspješnosti njegovog tumačenja)
2. pristup određivanju načela koja se zasnivaju na zadovoljavanju tih zahtjeva
3. opisuje odnos općih načela normativnog izričaja i specifičnog područja pravnog uređenja

4. definira koncept specifičnih načela i postavljaju njihove skupine koje će se obraditi u sljedećim poglavljima.

Treće poglavlje istražuje kako sustav prostornog uređenja omeđuje mogući sadržaj UPU-a, kroz opis njegove prirode, analizu njegovog predmeta, cilja i sustava provedbe, te određivanje pojma i svojstava prostornoplanskog pravila. Priroda plana se definira kroz njegov normativni i apstraktni karakter i nužnost ograničavanja na određeno područje pravnog uređenja. Predmet se definira kroz zakonski definiranu svrhu urbanističkog plana i ciljeve prostornog uređenja, te opće zadatke prostornog odnosno urbanističkog planiranja. Provedba se utemeljuje na konceptima učinkovitosti plana te kako propisanim tako i općim pravnim mehanizmima provedbe, kao i na definiranju značenja prostornoplanske obaveze koju plan može izricati. Svojstva prostornoplanskog pravila, dakle temeljnog oruđa pravnog uređivanja u sustavu prostornog uređenja, izvode se iz prirode, predmeta i provedbe plana te strukture općeg pravnog pravila. Time se postavlja strukturu, objekt, sadržaj i formu koje prostornoplansko pravilo treba odnosno može imati.

U četvrtom poglavlju se istražuje primjenjivost prostornoplanskih svojstava u provedbi plana i njen utjecaj na metode prostornoplanskog normiranja, pa time i dodatno razgraničuje mogući sadržaj UPU-a. Provedba plana se promatra iz gledišta tumačenja prostornoplanskih pravila. Tumačenje se analizira kroz prikaz postupka podvođenja konkretnog slučaja pod apstraktno pravilo, u kojem se uspoređuju konkretna, projektna svojstva i apstraktna, prostornoplanska svojstva zahvata. Kako bi se bolje definirao izazov konkretizacije prostornoplanskih svojstava pri provedbi plana, odnosno apstrahiranja projektnih svojstava pri njegovoj izradi, prikazuje se i način utvrđivanja svojstava građevine projektom. Prikazom metode prostornoplanskog normiranja koja je uobičajena u istraženim primjerima, pokazuje se utjecaj primjenjivosti svojstava na sadržaj plana.

Peto poglavlje je prikaz ograničenih mogućnosti preglednog strukturiranja UPU-a. Preglednost teksta se prikazuje kao ovisna o transparentnom prenošenju suvisle tematske strukture sadržaja kojeg se tim tekstom izriče. Ispravnost tekstualne strukture tako ovisi o tome da jasno označene tekstualne cjeline imaju jasne teme, i prema njima su postavljene u jasnom slijedu i hijerarhiji, zasnovanom na materijalnim odnosima vrsta građevina i uvjeta za provedbu zahvata. Osnovna tekstualna cjelina je članak, čije tematsko i tekstualno



strukturiranje je u pravnom izričaju visokoformalizirano, pa se ovdje istražuju teme, strukturni odnosi i raščlanjenje članka tipični ili nužni za pregledan izričaj UPU-a.

U šestom poglavlju se detaljno istražuju pojmovi jasnoće, preciznosti i jednostavnosti. Istraživanjem literature se kao osnovno utvrđuje načelo jasnoće izričaja, a spomenuti pojmovi se precizno definiraju kao načela jezične jasnoće, preciznosti i jednostavnosti koja to načelo dalje razrađuju. Svako od tih načela se uzima kao zasebno područje istraživanja izričaja i za njih se istražuju i klasificiraju pogreške te daju pravila za njihovo izbjegavanje. Utvrđuje se različita važnost kao i međusobna povezanost tih pravila: najvažnije je da se tipičan skup bitnih prostornoplanskih pojmova izriče dosljedno primijenjenim izrazima, što osigurava preciznost, dok je jednostavnost izričaja prvenstveno osigurana preglednošću tekstualne strukture i materijalnom ispravnošću uređenja.

Sedmo i zaključno poglavlje recapituliraju važnost tipičnog i predvidljivog sadržaja UPU-a za jasnoću njegovog izričaja, te se iz istraživanja u prethodnim poglavljima, a prvenstveno o izričaju u užem smislu – njegovoj strukturi i jasnoći, izvode načela specifična za prostornoplanski normativni izričaj odnosno za normativni izričaj urbanističkih planova uređenja.

## 2. OSNOVE ODREĐIVANJA NAČELÂ

### 2.1. Jasnoća, jednostavnost i preciznost općeg akta

#### 2.1.1. Osnove uređenja

Urbanistički plan uređenja jest opći pravni akt, pa kao i svaki takav akt treba biti razumljiv i pregledan da bi bio učinkovit, pa stoga poštivati i nomotehnička pravila koja opisuju njihov kvalitetan izričaj. Kako bi bilo jasnije zašto je potreban takav izričaj i što zapravo označava povezanost između razumljivosti i učinkovitosti, razjasnit ću spomenute pojmove.

Opći pravni akt u biti nije ništa drugo nego tekst koji sadržava opća pravna pravila, a izrađen je i donesen u postupku koji mu osigurava pravnu snagu. Utoliko što ta pravila uređuju ponašanje, taj akt sadržava pravno uređenje neke materije. Uređenje je čin javne vlasti, koja njime želi ostvariti neke društvene ciljeve.<sup>49</sup> To se postiže definiranjem skupa pravnih odnosa, kojima se nekom podskupu društvenih odnosa daje pravno značenje: uz neko određeno ponašanje se vezuje određena posljedica unutar pravnog poretka, tj. pravni učinak.<sup>50</sup> U tome smislu, pravno uređenje je „tehnika postizanja željenog ponašanja ... putem prijetnje [sankcijom]” koju, u skladu s tim uređenjem, smije nametnuti tijelo javne vlasti.<sup>51</sup> Kako je pravni poredak uspostavljen za potrebe ljudskog društva, tako je isključivo ljudsko ponašanje ono koje je predmet prava,<sup>52</sup> i samo ono može biti u skladu s pravom ili protupravno, a ne stvari ni prirodne pojave.<sup>53</sup>

Pravna pravila su tako sredstva za ostvarivanje društvenih ciljeva,<sup>54</sup> kroz određivanje poželjnog ponašanja kojim se postiže poželjna promjena usmjerena ka poželjnom stanju ili

---

49 Vuković (1997), 30

50 Milotić, Peranić (2015), 56

51 Guastini (2018), 34

52 Walter (1982), 145

53 Kelsen (2015), 105

54 Vuković (1997), 27

osigurava održavanje postojećeg poželjnog stanja.<sup>55</sup> Pravilo definira pravni odnos,<sup>56</sup> koji sadrži elemente potrebne da se opiše poželjan društveni odnos: pravne subjekte, pravni predmet (objekt), te prava i obaveze subjekata u odnosu na taj predmet. Subjekti su isključivo osobe (fizičke, pravne) koje u pravnom poretku mogu imati prava ili obaveze, i između kojih nastaje pravni odnos.<sup>57</sup> Predmet odnosa je ponašanje koje povezuje te subjekte,<sup>58</sup> a prava i obaveze označavaju pravilom propisani stav subjekata prema ponašanju: mora li ga, smije ili ne smije neki subjekt poduzeti, i što u tom slučaju mora, smije ili ne smije napraviti drugi subjekt.<sup>59</sup> Opće pravno pravilo, dakle, motivira poželjno ponašanje time što mu pridaje prinudna značenja unutar pravnog poretka: prava, obaveze, delikta i sankcije<sup>60</sup> - ili pojednostavljeno: definira kakvo ponašanje treba biti i kaznu koja slijedi, ako se ustanovi da ponašanje nije takvo.

Radi postizanja te svrhe, opće pravno pravilo ima logičku strukturu hipotetičke tvrdnje - „ako x, onda y” – koja traži da nekoj činjenici slijedi određena posljedica.<sup>61</sup> Među raznim teorijski prihvaćenim razradama te strukture,<sup>62</sup> u ovome radu će se koristiti struktura disjunktivne tvrdnje koja se sastoji od dvije hipotetičke,<sup>63</sup> tako da prva opisuje poželjno ponašanje, a druga sankciju. Obje dakle traže da ostvarenjem neke pretpostavke<sup>64</sup> nastane neka posljedica. U prvoj tvrdnji, pretpostavka opisuje situaciju u kojoj treba nastupiti posljedica: koji subjekt poduzima koju radnju ili je izložen kojem događaju odnosno tuđoj radnji. Posljedica je poželjno ponašanje u toj situaciji: neka pravna obaveza ili pravno ovlaštenje, tj. što subjekt treba ili smije napraviti. U drugoj tvrdnji, pretpostavka je nepoštivanje posljedice iz prve tvrdnje, dakle nepoželjno ponašanje. Posljedica tada treba biti sankcija - neka kazna subjektu koji se tako ponašao.

---

55 Holzinger (1988), 289

56 Perić (1994b), 53

57 Perić (1994b), 55

58 Perić (1994b), 71

59 Lukić, Košutić (2008), 207, Kelsen (2015), 111

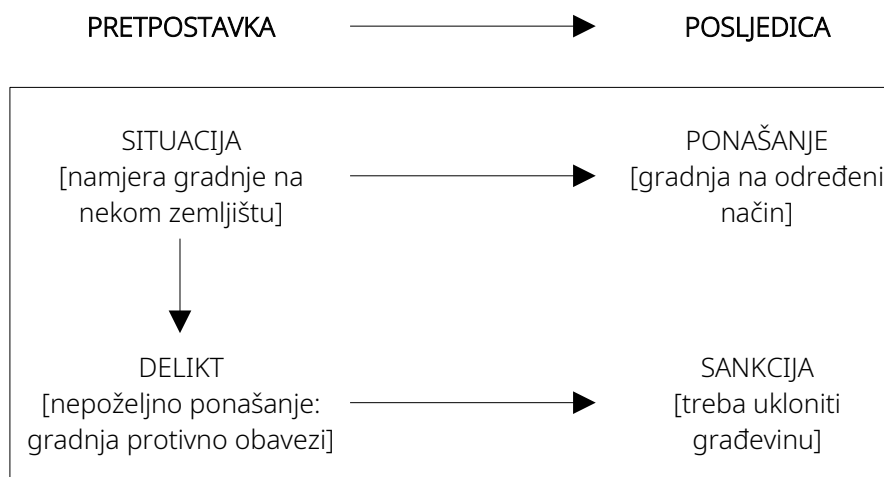
60 Visković (1989), 51

61 Guastini (2018), 50, 51

62 Harašić (2009), 321, 322

63 Visković (1989), 53-55

64 Koriste se također izrazi: „uvjet”, „hipoteza”, „antecedent” ili „činjenica”.



*Ilustracija 1. Struktura općeg pravnog pravila*

Dakle, tu strukturu se može izraziti kao sljedeću rečenicu: „Ako nastupi neka situacija, treba se ponašati na neki način. Ako je ponašanje protivno tome načinu, treba primijeniti sankciju.” U stvarnosti izričaj pravila vrlo rijetko prati tu strukturu, već se najčešće izriče kroz više pravnih odredbi od kojih svaka sadrži neki dio pravila, koji čak može biti sastavnica više različitih pravila,<sup>65</sup> ili se izriče drugačijom sintaktičkom strukturom rečenice, u kojoj je implicirana opisana logička struktura pravila.<sup>66</sup> Opće pravno pravilo se tako uvijek tumači, rekonstruiranjem njegovog značenja iz tekstualnog izričaja odnosno skupa odredbi.<sup>67</sup>

Cilj pravnog uređenja je regulirati konkretne odnose među ljudima.<sup>68</sup> No, da bi ga se ispunilo, moraju se predviđati budući odnosi,<sup>69</sup> koji po definiciji ne mogu biti konkretni u trenutku uređenja – dakle, mora uređivati apstraktne pravne odnose.<sup>70</sup> Ti odnosi uređuju tipična<sup>71</sup> ponašanja, svih osoba koje se mogu ponašati na taj način u budućnosti - svode neograničeni skup mogućih konkretnih odnosa na unaprijed određen, ponovljiv apstraktni

<sup>65</sup> Visković (1989), 72, 73

<sup>66</sup> Kalinowski (1973), 58

<sup>67</sup> Guastini (2018), 213

<sup>68</sup> Perić (1994b), 104

<sup>69</sup> Perić (1994b), 14

<sup>70</sup> Vuković (1997), 24

<sup>71</sup> Vuković (1997), 145

odnos.<sup>72</sup> Time se osigurava pravno načelo jednakosti<sup>73</sup> odnosno pravilo pravde:<sup>74</sup> da se u jednakim situacijama postupa jednako, tj. da se jednako (bolje rečeno: bitno slično, ono što se u nekoj situaciji može smatrati jednakim) ponašanje u pravnom postupku tretira na jednak način.

Opće pravno pravilo, uređenjem apstraktnog odnosa, određuje poželjno tipično ponašanje u nekoj tipičnoj situaciji,<sup>75</sup> ali ga se primjenjuje na konkretan odnos koji se pojavljuje u konkretnom slučaju:<sup>76</sup> na određeno ponašanje u određenoj situaciji. Kao opis tipičnog se uzima ono što je bitno i karakteristično, znači ono što je važno za: cilj uređenja, prepoznavanje situacije u kojoj se ponašanje događa i prepoznavanje radi li se o poželjnom ponašanju u toj situaciji.

Pravno uređenje je čin javne vlasti i utoliko je politička odluka. Međutim, treba biti utemeljeno u poznavanju odgovarajućih društvenih<sup>77</sup> i prirodnih zakonitosti kako bi cilj uređenja bio jasan i provediv.<sup>78</sup> Poznavanje zakonitosti (kauzalnih odnosa) koje utječu na društvene odnose je podloga za određivanje poželjnih pravnih odnosa, jer je za očekivati da nepoznavanje tih zakonitosti može dovesti do određivanja pravnih odnosa koje nije moguće ostvariti. U tom smislu se pravno uređenje – osobito u pretežno tehničkom području kao što je prostorno uređenje – može opisati i kao pretvaranje tehničkih pravila za postizanje nekog cilja,<sup>79</sup> koja ovise o znanstveno i stručno utvrđenim ili pretpostavljenim kauzalnim tvrdnjama o povezanosti nekog djelovanja i neke posljedice,<sup>80</sup> u skup zapovijedi o ponašanju. Radi se, dakle, o svođenju složenog i često implicitnog stručnog znanja o rješavanju nekog određenog problema (npr. uređenju određenog prostora radi određenog cilja) na laicima shvatljiv i primjenjiv skup normativnih, preskriptivnih tvrdnji.

---

72 Perić (1994b) 103, 104

73 Guastini (2018), 205

74 Perelman (1983), 17, 18

75 Perić (1994a), 187

76 Perić (1994b), 53

77 Vuković (1997), 146

78 Holzinger (1988), 279

79 von Wright (1963), 9, Vuković (1997), 22

80 Kelsen (2015), 25

### 2.1.2. *Osnove normativnog izričaja*

Kada se spomene laika kao osobu za koju opći pravni akt treba prevesti stručno znanje u razumljiv normativni izričaj, samorazumljivo je da svaka osoba ne može raspolagati svim stručnim znanjima, ali svaka osoba jest potencijalni subjekt pravnog odnosa i mora razumjeti, ili barem imati priliku shvatiti, pravno pravilo koje uređuje taj odnos. Prema tome, laik je relativan pojam. Opći pravni akt je namijenjen primarnim i sekundarnim adresatima,<sup>81</sup> koji ga moraju razumjeti na odgovarajući način. Primarnima je neposredno upućen – to su osobe koje bi trebale poznavati materiju koja je predmet akta, ali mogu biti laici u nekom aspektu vezanom uz taj predmet. Primarni adresati UPU-a su sve stručne osobe i javnopravna tijela uključena u postupak gradnje, ali nitko od njih nije primarni stručnjak za sva sadržana pravila (na primjer, materija zaštite voda nije predmet arhitektove struke), tako da ga se može smatrati laikom u odnosu na takve pravom utvrđene odnose. Sekundarni adresati su sve ostale osobe: kako investitori, tako i javnost na koju korištenje prostora može utjecati. Od njih se ne očekuje da imaju stručno znanje o predmetu akta, ali se svejedno očekuje da u glavnome shvate kakva ponašanja taj akt propisuje, jer je osnovna pretpostavka pravnog poretka ta da je pravno uređenje poznato svakoj osobi – drugačije ne bi ni mogao djelovati.<sup>82</sup>

Razumljivost je bitna za primjenu prava, dakle za utvrđivanje konkretnog pravnog odnosa u nekom stvarnom slučaju, za što je potrebno prepoznati opće pravno pravilo koje se odnosi na predmetni odnos, te protumačiti njegov sadržaj i smisao,<sup>83</sup> da bi se kod primjene znalo: koje činjenice trebaju postojati da bi odnos bio u skladu s pravilom i koje posljedice trebaju nastati ako jest ili nije. Primjena prava pretpostavlja učinkovito pravilo, ono koje se ostvaruje time što uspješno potiče adresata da se ponaša u skladu s njime, ali i ono koje omogućuje vlasti da uspješno sankcionira neusklađeno ponašanje.<sup>84</sup> Učinkovitost je dakle sposobnost pravila da utječe na ljudsko ponašanje i formira željene društvene odnose<sup>85</sup> - dakle, da je pravilo prihvatljivo i provedivo. Mora postojati određena razina društvene i

---

81 Milotić, Peranić (2015), 33

82 Perić (1994b), 10

83 Müller (1996), 208-210

84 Perić (1994b), 30, 31

85 Perić (1994b), 5

političke prihvatljivosti pravila, jer ni sankcija ne osigurava postizanje ciljeva neprihvatljivog pravila,<sup>86</sup> a provedivost pretpostavlja da je pravilo usklađeno s pravnim poretom i njegovim mogućnostima<sup>87</sup> (usklađenost s prirodnim zakonima se podrazumijeva). Poseban aspekt provedivosti pravila je njegova razumljivost. Kako bi pravilo moglo predvidljivo utjecati na ponašanje, njegov izričaj mora prenijeti jasnu pravnu poruku oko čijeg značenja se slažu i primalac i pošiljalac.<sup>88</sup> Samo tako može obaveza izražena pravilom postići svoj cilj: izričaj treba biti jasan što širem krugu adresatâ,<sup>89</sup> kako bi se umanjila mogućnost različitog tumačenja sadržaja i smisla pravila.<sup>90</sup>

Pojam „izričaj” označava ono što je izrečeno, a „normativni izričaj” bi bio svaki tekst kojim se unutar pravnog sustava izriče obaveza (ograničenje ponašanja) ili ovlaštenje (pravo na ponašanje), odnosno skup obaveza ili ovlaštenja. kako u općem, apstraktnom obliku, tako i u pojedinačnom, konkretnom slučaju. Konkretni izričaj općeg pravnog akta je, u tom smislu, skup pravnih odredbi kojima se prenosi skup određenih općih pravnih pravila, dok bi apstraktni pojam „normativnog izričaja” označavao skup bitnih svojstava koja su zajednička svim konkretnim izričajima općih pravnih akata. Utvrđivanje mjerila kvalitete izričaja, tako znači utvrđivanje poželjnih svojstava apstraktnog izričaja. Pravo je diskurs i sastoji se od slijeda iskaza,<sup>91</sup> pa je utoliko i normativni izričaj jedini mogući način prenošenja pravnih pravila. Stoga je bitna njegova razumljivost kod svakog akta, i bitno je poznavanje zakonitosti koje je osiguravaju. Zajednička svrha svih općih pravnih akata je pravno uređivanje i nomotehnika im zato određuje zajednička načela i pravila izričaja.<sup>92</sup>

No, svako područje prava uređuje samo sebi svojstvenu materiju, i pretpostavka ovog rada je da zakonitosti te materije, na kojima se uređenje mora temeljiti, povlače za sobom i dodatne zakonitosti izričaja koje onda djeluju u tom području. Utoliko bi i za pravno područje prostornog uređenja bilo moguće očekivati postojanje prostornoplanskog

---

86 Vuković (1997), 146

87 Guastini (2018), 237

88 Šarčević (2013), 24

89 Milotić, Peranić (2015), 32

90 Perić (1994a), 186, 187

91 Guastini (2018), 39

92 Walter (1982), 144

normativnog izričaja kao podskupa općeg normativnog izričaja. Riječ je o „prostornoplanskom” a ne o „prostornouredbenom” izričaju, jer je prostorno planiranje aktivnost tehničkog ostvarenja prostornog uređenja: prostorno uređenje je sustav, ali prostorni planovi su opći akti kojima se taj sustav konkretizira i izražava.

## **2.2. Razumljivost pravne poruke i nomotehničko uređenje**

### ***2.2.1. Razumljivost pravne poruke***

Ako pravno uređenje služi postizanju nekih društvenih ciljeva kroz motiviranje poželjnog ponašanja članova društva, onda tim članovima treba biti jasno kako bi se trebali ponašati. Dakle, trebaju znati koja prava i obaveze se na njih odnose i biti sigurni da se ona uistinu i primjenjuju. To je ustvari zahtjev pravne sigurnosti: predvidljivosti pravno dopuštenog ponašanja,<sup>93</sup> kako bi građani mogli očekivati da će imati slobodu ponašanja i biti zaštićeni unutar onog što je omogućeno unaprijed propisanim i poznatim pravnim uređenjem.<sup>94</sup>

Kako su sve pravne radnje, kojima se ponašanje pravno uređuje odnosno to pravno uređenje primjenjuje na konkretne slučajeve ponašanja, uvijek stvar vlasti (tj. tijela koja stvaraju i primjenjuju pravo<sup>95</sup>) tako se i predvidljivost pravnog sustava odnosi na ponašanje vlasti - na usklađenost svakog njenog akta (i općeg i pojedinačnog) s propisom odgovarajuće razine.<sup>96</sup> To je zapravo načelo zakonitosti, koje sve pravne radnje podvrgava zakonu,<sup>97</sup> kako bi građanska prava bila zaštićena<sup>98</sup> od samovolje vlasti. Sve to proizlazi iz potrebe da pravni sustav bude pravedan, da prema svima postupa jednako,<sup>99</sup> što je neodvojivo od predvidljivosti i sigurnosti - koherentnog pravnog poretka koji djeluje na ustaljen način.<sup>100</sup> Stoga, kako bi građani mogli predvidjeti pravne učinke svog ponašanja,

---

93 Vrban (2013), 47

94 Pravna enciklopedija (1985), 1219

95 Kelsen (2006), 61

96 Pravna enciklopedija (1985), 1917

97 Visković (1989), 104

98 Guastini (2018), 140

99 Perelman (1983), 25

100 Perelman (1983), 21



propisi trebaju biti dostupni i jasni, jezično transparentni.<sup>101</sup> Pravna sigurnost dakle uvelike ovisi o pravilnom izričaju općih pravnih akata,<sup>102</sup> kojim se osigurava da je njihov sadržaj što jasniji.

Primjena općeg pravnog pravila pretpostavlja njegovo prenošenje između pošiljaoca i primaoca – komunikacijski čin, dakle uspješnu primjenu pravne poruke koju je zakonodavac uputio adresatima.<sup>103</sup> Opći pravni akt je medij<sup>104</sup> koji tu poruku prenosi. Primalac svaku poruku tumači, i to radi u kontekstu konkretne situacije te vlastitom: svojih životnih uvjeta, društvenog položaja, obrazovanja, vrijednosti i drugih individualnih osobina.<sup>105</sup> Zbog toga razumljivost poruke nije neovisna vrijednost, nego je uvijek rezultat odnosa subjekta s tekstom.<sup>106</sup> Kako primalac poruku tumači u kontekstu, tako je i pošiljalac stvara u svome kontekstu, pa su situacije u kojima se nalaze subjekti najnepredvidljiviji izvor nejasnoća u komunikacijskom činu – poruku tako čine „otvorenim tekstom” čije značenje u svakoj konkretnoj situaciji ovisi o tumačenju koje joj daje subjekt.<sup>107</sup>

Dakako, da bi se poruka ikako mogla biti uspješna, mora postojati osnovna pretpostavka: mogućnost da se pošiljalac i primatelj uopće slože oko njenog značenja. Znači, moraju dijeliti zajednički komunikacijski kod,<sup>108</sup> čije poznavanje im omogućuje prihvatljivu razinu slaganja. Naime, od komunikacijskog koda se očekuje da nosi denotativna značenja, tj. ona oko kojih se svi subjekti, korisnici koda slažu.<sup>109</sup> Međutim, opisana kontekstualna nesigurnost svaki kod čini otvorenim sustavom koji nikada nije potpuno definiran, već se uvijek postupno mijenja prema značenjima koja nastaju primjenom u konkretnim situacijama.<sup>110</sup> Stoga, svaki kod može imati svoja jasna i prepoznatljiva pravila odnosno

---

101 Šarčević (2013), 25

102 Milotić, Peranić (2015), 1

103 Šarčević (2013), 24

104 Visković (1989), 21

105 Visković (1989), 23, 158

106 Thieme, Raff (2017), 401

107 Visković (1989), 23, 159

108 Visković (1989), 160

109 Eco (1973), 46

110 Visković (1989), 49, 50, Müller, Christensen, Sokolowski (1997), 25

konvencije koje osiguravaju uspješnost prijenosa poruka s velikom razinom sigurnosti,<sup>111</sup> ali istovremeno biti podložan ograničenjima koja traže da se poruke tumače u odnosu na kontekst slanja i primanja.

Tako nomotehnika, koja se nužno bavi samim tekstom i utoliko uređuje normativnopravni komunikacijski kod, ne može dati potpuna pravila za uvijek uspješan prijenos pravne poruke, tj. za izričaj koji je nesporno razumljiv u svakoj situaciji primjene pravila. Ono što može postići je utvrđivanje komunikacijskih konvencija oko kojih mora postojati slaganje među subjektima (adresantima i adresatima) kako bi značenje poruke bilo onoliko razumljivo koliko je moguće. Nomotehnika se u toj mjeri bavi i formalizacijom pravnog jezika.

### ***2.2.2. Formalizacija pravnog jezika i nomotehničko uređenje***

Samim utvrđivanjem i poštivanjem pravila komunikacijskog koda, tj. apstraktnog izričaja, ne može se osigurati potpuna njegova određenost odnosno pouzdana jednoznačnost. Najviše što jest moguće je postaviti ih tako da se ujednači način određivanja značenja – izricanja i tumačenja pravnih pojmova i konstrukcija - utemeljen na očekivanom znanju raznih skupina adresata.<sup>112</sup> Normativni pravni jezik se tako izražava kroz neke nužno potrebne forme, koje mu daju svojstvo konceptualne strogosti: određuju se značenja i način korištenja pojmova kao i njihovi sintaktički odnosi.<sup>113</sup> Time se postiže određena razina formaliziranosti pravnog jezika - sužava se izričajna sloboda<sup>114</sup> radi određenosti značenja. Formalizacija općenito služi lakšem iščitavanju i provjeri, dakle lakšem prenošenju informacija.<sup>115</sup> No, ima svoje granice, koje u pravu prvenstveno obuhvaćaju određivanje:

1. značenja: osobito za pojmove koji su po prirodi neodređeni
2. postupaka odlučivanja: nije moguće obuhvatiti postupke uređivanja i primjene prava u potpun logički sustav
3. jezičnih pravila: koja ne mogu biti potpuna, nego samo aproksimativna

---

111 Eco (1973), 57, 58

112 Busse (2017), 35, 37

113 Visković (1989), 103, 105

114 Visković (1989), 102

115 Morscher (1988), 110

4. strukture rečenice: jer jezično prihvatljive rečenice nemaju uvijek logički jednoznačnu strukturu.<sup>116</sup>

Međutim, čak i kada postoji mogućnost jasne formalizacije, tj. osiguravanja određenosti, to nije nužno poželjno. Različiti ciljevi uređenja mogu tražiti da značenja pojmova i pravila budu različitih razina određenosti odnosno preciznosti, pa može biti poželjno i da neka budu neodređenija, tj. fleksibilnija.<sup>117</sup>

Pridodaju li se tome i nesavršena priroda zakonodavca, pošiljaoca opće pravne poruke, te nužno apstraktna priroda općeg pravnog pravila koje se mora moći odnositi na nove, još nepostojeće situacije,<sup>118</sup> tada sve opisano pokazuje uvijek nesavršenu prirodu nomotehnike, koja traži da se njena općenita materija - svojstva pravilnog izričaja svih pravnih akata - stalno dopunjuje i specificira, tako da bude što bliže konkretnim situacijama uređenja i primjene određenog područja općih akata.<sup>119</sup> Time se približavaju subjektne situacije i pobliže definira način određivanja značenja. Naime, specifičnost područja i izričaja osigurava da barem dio subjekata dijeli zajednički kod i djeluje u sličnim kontekstima: izrađivač općeg akta kao pošiljalac i primarni adresati kao glavni primaoci dijele dovoljno zajedničkih komunikacijskih konvencija, a stručnošću su kontekstualno povezani. Takav kod je onda moguće formalizirati do više razine nego općeniti kod.

Nomotehničko uređenje se pojavljuje u dva osnovna oblika:

1. u znanstvenoj i stručnoj literaturi koja iznosi i objašnjava poželjne načine izricanja normativnopravnog sadržaja, te
2. u općim aktima javne vlasti kojima se više (kao pravila) ili manje (kao smjernice ili priručnici) određeno u nekom sustavu propisuju ti načini.

Istraživanje<sup>120</sup> je pokazalo postojanje stanovite raznolikosti u obrađenim područjima, ali se mogu prepoznati tri tematske cjeline koje se pojavljuju u većini primjera: osnove

---

116 Morscher (1988), 116-119, 89

117 Visković (1989) 64, 65

118 Perić (1994a), 186, 187

119 Tendon (2008), 157

120 Literatura: Flückiger (2019), Milotić, Peranić (2015), Vuković (1997), Müller (1968).

Nomotehničke smjernice: Conseil d'État (2017), Europska komisija (2015), Hrvatski sabor (2015), Bundeskanzlei (2019), Bundesministerium der Justiz (2008), Bundeskanzleramt (1990)

normiranja i nomotehnike, pravni jezik i oblikovanje akata, pravna tehnika.

Osnove uglavnom obuhvaćaju:

1. osnove i metodiku nomotehničkog područja, koje govore o svrsi i biti nomotehnike, te načelima i metodama normiranja
2. sustav općih pravnih akata, kojim se opisuje njihova hijerarhija u pravnom sustavu na kojeg se odnosi nomotehnički dokument, svrha i posebnosti pojedinih vrsta akata te njihov odnos sa subjektima i objektima uređenja (ograničenja i izuzeća u primjeni s obzirom na predmet, adresate, teritorijalnu i vremensku valjanost)
3. postupak uređenja, kojim se opisuje općeniti pristup aktivnosti normiranja te postupak izrade i donošenja u obrađenom pravnom sustavu - za sve akte ili neke vrste akata, cjelovit ili samo neki njegovi bitni elementi.

Cjelina o pravnom jeziku i oblikovanju akata obuhvaća:

1. jezični izričaj, tj. njegova jezična, stilska i logička svojstva - načela i pravila pravnog jezika odnosno normativnopravnog koda, koja uređuju razumljivost akta i normativni stil, njegovu jasnoću, preciznost, dosljednost i određivanje značenja pojmova te strukturu normativnih tvrdnji
2. strukturu akta, a to su načela organiziranja materije, osnovni dijelovi akta i njihov sadržaj te pravila raščlanjenja na tekstualne jedinice
3. formalno oblikovanje odnosno pravila označavanja, koja određuju način označavanja dijelova akta, način citiranja, pisanja brojeva, korištenja znakova te kratica i pokrata.

Cjelina o pravnoj tehnici obuhvaća:

1. međuodnose odredbi, što se odnosi na ponavljanje postojećeg uređenja, ali prvenstveno na upućivanje: načela upotrebe upućivanja, njegove vrste te načine izričaja i označavanja
2. obavezan izričaj, onaj koji je bitan za važenje i primjenu, a to su obavezni dijelovi akta u uvodnim i završnim odredbama, njihovi elementi, sadržaji i oznake, kojima se izriču važenja, ovlaštenja, sankcije, rokovi i stupanje na snagu
3. promjene akata, dakle sve što se odnosi na postupke, sadržaj, obavezne elemente i označavanje odredbi kojima se izriču izmjene, dopune i ukidanja te uređuju njihove

postupovne posljedice (prijelazne odredbe), kao i pravila izricanja i objavljivanja ispravaka i pročišćenih tekstova akata.

Sadržaj opisanog nomotehničkog uređenja se može klasificirati i na drugi način, kao skupove:

1. općenitih načela normiranja i izričaja, koja važe za sve propise
2. općenitih pravila koja uređuju obavezne sadržaje, oblike i oznake za sve propise, te
3. posebnih pravila koja to uređuju samo za pojedine vrste propisa.

Ovo istraživanje se usredotočuje na razradu općenitih načela u prostornoplanskom području, tako da se dobiju za njega specifična načela.

## **2.3. Opća nomotehnička načela i specifičnost pojedinog pravnog područja**

### ***2.3.1. Općost i specifičnost načela***

Ako bi se nomotehnička načela i pravila koja se odnose na čitavo područje prava nazvalo općim načelima i pravilima normativnopravnog izričaja, koja prate sadržajnu i strukturnu logiku pravne materije i zahtjeve pravnog jezika, onda bi se ona koja su predmet ovog istraživanja, usmjerenog na razradu tih načela unutar područja prostornog uređenja, dalo nazvati specifičnim načelima prostornoplanskog normativnog izričaja. Ona bi se dodatno trebala oslanjati na materijalnu logiku i normativni opseg prostornog uređenja te zakonitosti prostornog planiranja, njegove bitne elemente i načine zaključivanja koji, da bi bili jasni, traže neka posebna svojstva strukture i forme normativnog izričaja.

Valja napomenuti da se pojam „izričaja” uvijek odnosi na konačni tekst akta, ali načela izričaja trebaju obuhvatiti i njegov sadržaj, pa ih tako, osim u užem smislu (o strukturi teksta te jasnoći jezika i stila) treba promatrati i u širem (o odabiru materije, njenom svođenju na bitne pravne odnose te metodama normiranja). Iako rezultati istraživanja nisu pravne snage, pa nije nužno precizno razlikovati naziv tvrdnji koje će se njime dobiti, ipak je poželjno koristiti pojmove koji imaju određeno značenje u uređivanju ponašanja, a to su „načela” i „pravila”, te razjasniti razliku koja među njima postoji.

Iz inherentne neodređenosti izričaja, koja leži u promjenjivosti komunikacijskog koda, kontekstualnosti tumačenja, ali i u međusobnoj suprotstavljenosti osnovnih zahtjeva

preciznosti i općejezične razumljivosti pravnog izričaja,<sup>121</sup> slijedi da osnovno svojstvo pravila - da traži izričito poštivanje traženog - nije moguće postići u velikom dijelu nomotehničkog područja. Načela, kao druga vrsta normativnih tvrdnji, koja su nepotpuno određena i otklonjiva mogu, za razliku od pravila, međusobno konkurirati (biti u suprotnosti) i ostvarivati se na razne načine.<sup>122</sup> omogućuju odvagivanje i prilagođavanje kontekstu. Njima se usmjerava način razmišljanja i informira ponašanje u nepredviđenim situacijama.

Opći karakter načelâ znači da sadržavaju ono što je zajedničko svim, raznolikim područjima. Ipak ta općost ne znači i da su sva načela jednako detaljna odnosno precizna. Tematski različite skupine općih načela daju se različito smjestiti na rasponu od općenitosti do detaljnosti. Što način ostvarenja nekog načela više ovisi o konkretnoj situaciji - vrsti akta, pravnom području kojem pripada i materiji koju uređuje - to je ono nužno općenitije, apstraktnije, kako bi moglo izraziti nešto što je zajedničko svim potencijalnim situacijama na koje se odnosi. Detaljnija odnosno preciznija mogu biti ona načela čije ostvarenje manje varira u konkretnoj situaciji, jer u nomotehničko područje prenose opće zakonitosti pravnog uređenja i učinkovitosti općeg pravnog akta te svojstva i zahtjeve pravnog sustava u kojem se formuliraju. Nomotehničke normativne tvrdnje koje su dovoljno detaljne i precizne da je ono što traže neotklonjivo i ostvarivo samo na jedan određeni način, već se mogu smatrati pravilima, a ne više načelima. Opća su ako se odnose na svako svako područje pravnog uređenja, a posebna ili specifična bi bila ona koja se odnose samo na određena područja.

Specifičnost načela označava njihovu svojstvenost nekom ograničenom području, pa u odnosu na općost nekog načela označava prepoznatljivo ponašanje kojim se to opće načelo može ostvarivati unutar tog područja, ali ne u drugima. Za pretpostaviti je da specifično načelo traži takvo ostvarenje zahtjeva općeg načela da se također ostvare i zahtjevi materije tog područja. Specifičnost načela prostornoplanskog normativnog izričaja bi tako trebala ležati u specifičnosti materije i prakse prostornog, odnosno u ovom slučaju urbanističkog planiranja. Dakle, u cilju, predmetu i načinu provođenja UPU-a - što se

---

121 Wroblewski (1988), 16, 17

122 Guastini (2018), 80, 81

njime treba postići, što se zato njime uređuje i kako se osigurava poštivanje tog uređenja - te u uobičajenim načinima uređenja, znači prepoznatljivim strukturama i formama prostornoplanskog teksta.

Istraživanje je usmjereno na izvođenje specifičnih načela prostornoplanskog normativnog izričaja iz općih načela normativnopravnog izričaja. Stoga je strukturirano tako da specificira samo relevantne predmete iz područja općih načela:

1. iz načelâ osnova normiranja, to je mjesto urbanističkog plana uređenja u pravnom sustavu: njegov sadržaj, normativni opseg i učinkovitost
2. iz načelâ o pravnom jeziku i oblikovanju akata, to su jezični izričaj i struktura akta
3. iz načelâ o pravnoj tehnici, to su ona koja se bave međuodnosima odredbi, a ovdje se obrađuju zajedno sa strukturom akta.

Ostali predmeti nomotehničkog uređenja ili nisu predmet ovog istraživanja, usmjerenog na poboljšanje razumljivosti prostornih planova ili su predmet izričitih nomotehničkih pravila te općih pravnih pravila, koja nije potrebno odnosno moguće specificirati, već je dovoljno samo pojasniti njihovu primjenu unutar područja, kada se u značajnoj mjeri pojavljuje njihovo kršenje.

### ***2.3.2. Skupine specifičnih načela prostornoplanskog normativnog izričaja***

Na osnovi prethodnog poglavlja pretpostavljam postojanje četiriju skupina specifičnih načela, od kojih svaka čini predmet istraživanja zasebnog poglavlja ovog rada. Bave se relevantnim predmetima iz područja općih načela, čije osnove, značenje i način ostvarivanja ću pokušati definirati u urbanističkom planiranju, kao potpodručju prostornog uređenja, pa iz tih rezultata onda izvesti sâma specifična načela. Te skupine su:

1. predmet (materija) uređenja UPU-a: njegov sadržaj i opseg
2. učinkovitost uređenja UPU-a: njegova provedba i metoda normiranja
3. izričaj: struktura i forma (jezični izričaj).

Načela o predmetu UPU-a bi trebala govoriti o tome kakvi trebaju biti sadržaj i opseg plana a da odgovaraju njegovoj prirodi (ulozi u pravnom sustavu i području prostornog uređenja), svrsi (kojim predmetom se treba i može baviti) i načinu provođenja (koje obaveze i ovlaštenja treba i može uređivati, kakvim pravilima). Dakle, o osnovnim

svojstvima koja plan i njegov sadržaj moraju imati kako bi ispunili svoju normativnu funkciju. Istraživanje pravne teorije i sustava prostornog uređenja, razradit će važnost UPU-a kao općeg pravnog akta, odnosno dopuniti svojstva općeg pravnog akta zahtjevima sustava prostornog uređenja i svrhe prostornog planiranja.

Načela o učinkovitosti bi trebala govoriti o prikladnosti metoda prostornoplanskog normiranja, dakle o tome na koji se način mogu planom propisati svojstva prostornog rješenja (načina korištenja prostora) tako da prostornoplanska pravila budu provediva unutar danog sustava prostornog uređenja i protumačiva u skladu s izrađivačevim namjerama. Specificiranjem postupka pravnog zaključivanja o odnosu činjeničnog i normativnog stanja unutar područja prostornog uređenja, pri čemu činjenično stanje označava rezultat projektantskog postupka, a normativno stanje prostornoplanskog postupka, pokušat će se utvrditi mogućnosti i ograničenja njihove međusobne prevodivosti, koje bi dale osnove za načela o učinkovitim metodama urbanističkog normiranja.

Načela o izričaju (u užem smislu) bi trebala govoriti o tome kako pregledno organizirati tekst plana, te o tome kako jasno, razumljivo izreći konačan tekst - finalizirati konkretan izričaj nekog UPU-a. Istraživanjem odnosa između lingvističkih zakonitosti suvisle tekstualne strukture kao skupa jasno raspoređenih i povezanih tematskih cjelina i sadržajne strukture materije uređene UPU-om, pokušat će se definirati pristupi preglednog izricanja cjeline plana: načela o strukturi. Na najnižoj, temeljnoj razini tekstualne strukture, istraživanje mogućnosti i ograničenja transparentnog prenošenja sadržajne strukture prostornoplanskih pravila unutar strogo formalnog sustava članaka i stavaka, trebalo bi pokazati kako se jasno i pregledno može strukturirati i izreći pojedinačna odredba.

Načela o formi, odnosno konačnom jezičnom izričaju plana, trebala bi osigurati da stilističke, sintaktičke i semantičke odlike teksta daju izričaj koji što preciznije moguće prenosi namjeravano značenje, a da istovremeno poštuje pravila općeg jezika. Istraživanje će utvrditi odnos između teorijskih osnova jasnoće normativnog izričaja odnosno njenih načela s uobičajenim izričajnim pogreškama utvrđenima u stvarnim primjerima. Pretpostavka je da, s obzirom na opću prirodu jezika, istraživanje neće toliko dati novi podskup specifičnih načela, koliko će oprimirati i razjasniti važnost općih izričajnih načela za izričaj urbanističkih planova te proširiti njihov sadržaj.



Važan dio prostornih planova, pa tako i urbanističkih, je njihov grafički dio: prilog koji sadrži skup kartografskih prikaza na koje upućuju planske odredbe i koji određuju teritorijalni opseg primjene prostornoplanskih pravila. Opća nomotehnička načela o grafičkim prikazima su vrlo oskudna, pa nema već postojeće istraživačke osnove prema kojoj bi se ovdje dalo razviti specifična načela. Opsežno istraživanje, kojim bi se takve osnove definiralo, pa po njima istražili primjeri i utvrdile zakonitosti iz kojih bi se prepoznala načela, nije moguće provesti unutar ograničenog vremena raspoloživog za ovaj rad, pa ću se ovdje ograničiti samo na ulogu grafičkog dijela kao priloga općem pravnom aktu te važnost njegovog sadržaja za utvrđivanje sadržaja prostornoplanskih pravila.

### 3. SADRŽAJ UPU-A I STRUKTURA PROSTORNOPLANSKIH PRAVILA

#### 3.1. Predmet i primjena UPU-a

##### 3.1.1. Predmet i cilj UPU-a

UPU, kao podvrsta prostornog plana, opći je pravni akt kojeg se, radi provedbe *Zakona o prostornom uređenju*,<sup>123</sup> donosi prema ovlaštenju kojeg taj zakon daje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave.<sup>124</sup> Ovlaštenje je pravni institut kojim se određenom tijelu vlasti dodjeljuje pravo da donese određeni opći pravni akt s određenim predmetom uređenja.<sup>125</sup>

Predmet akta označava srodne i povezane pravne materije koje treba sveobuhvatno urediti baš taj opći pravni akt i nijedan drugi, pa time definira njegovo pravno područje.<sup>126</sup> Pravne materije su stvari koje se želi pravno urediti – to su poželjni društveni odnosi i sve ono što je potrebno za njihovo definiranje i ostvarenje. Područje akta je skup svih pravnih odnosa kojima se te materije uređuju, i akt stoga sadrži ona opća pravna pravila koja uređuju te odnose i njihove elemente. Predmet akta je apstraktni pojam, koji definira klasu predmeta pojedinačnih pravnih odnosa uređenih tim aktom.

---

123 Banić (2013), 579

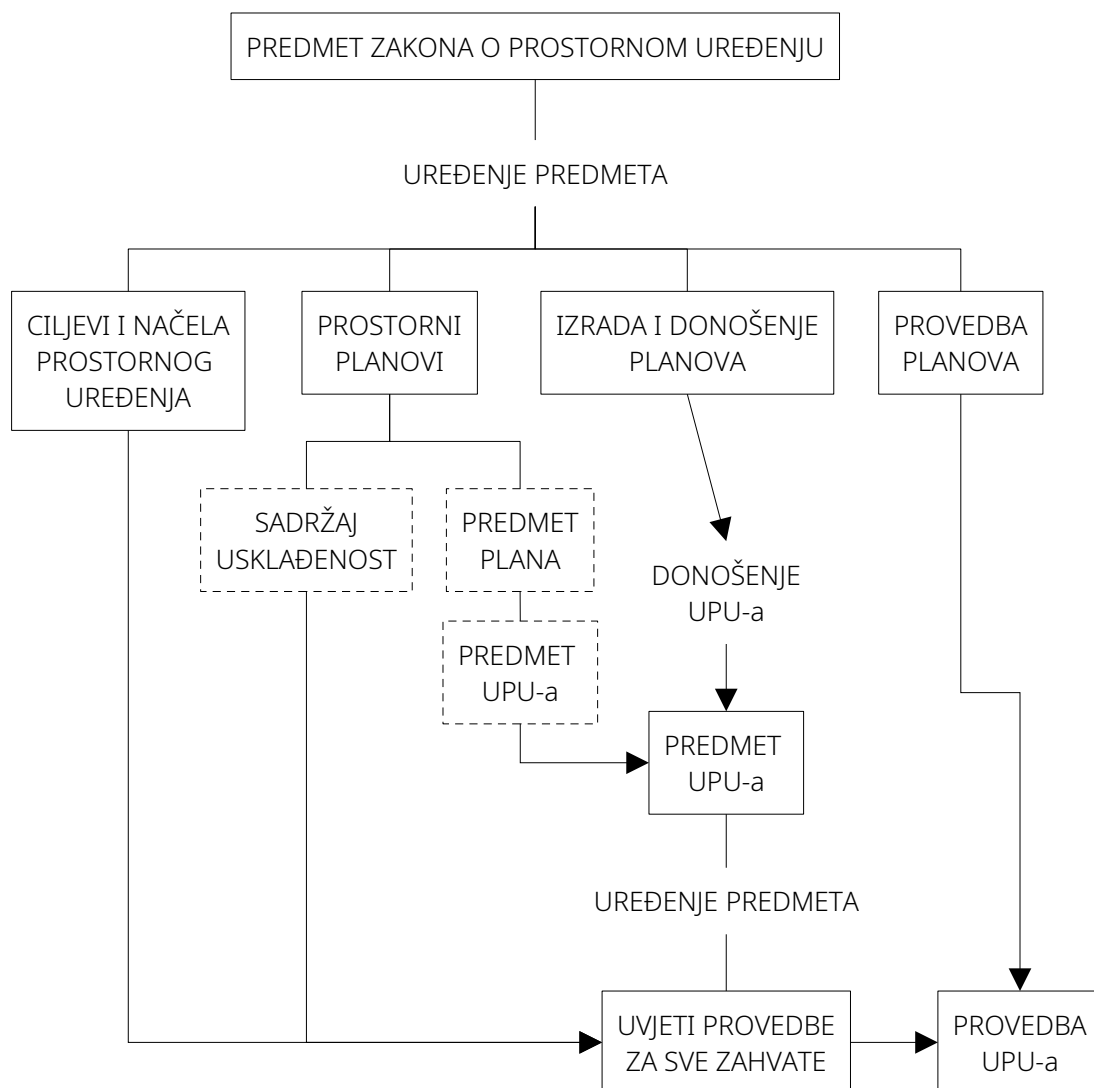
124 ZPU (2013), čl. 109

Općenito ovlaštenje dodijeljeno jedinici lokalne samouprave, da njeno predstavničko tijelo (vijeće) donosi opće akte kojima uređuje pitanja vlastitog samoupravnog djelokruga uključujući i prostorno planiranje, dano je odgovarajućim zakonom [*Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (2001), čl. 27., 35.], a *ZPU-om* (2013) je uređeno ovlaštenje za donošenje UPU-a, koje obuhvaća: i. opću obavezu izrade prostornih planova [čl. 15], ii. obavezu donošenja UPU-a u određenim situacijama [čl. 79], iii. njegov predmet [čl. 80], iv. granice predmeta u odnosu na druge opće pravne akte [čl. 61], v. ovlaštenje vijeću jedinice lokalne samouprave da pobliže odredi njegov predmet i cilj [čl. 86] i, vi. ovlaštenje da taj plan donese [čl. 109].

125 Guastini (2018), 110, 111

126 Milotić, Peranić (2015), 249, 250

Kako bi odnos područja, predmeta i materije bio jasniji, način na koji se pojam „područja” definira u logici [Petrović (1991), 24] će biti od pomoći: to je skup svih pojedinačnih predmeta na koje se odnosi neki pojam. Dakle, područje uređenja nekog općeg pravnog akta bi bilo je skup svih pojedinačnih pravnih odnosa koji se njime uređuju.



Ilustracija 2. Predmet, njihov odnos i uređenje

*Zakon o prostornom uređenju* jezgrovito i precizno izriče predmet UPU-a: „UPU propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata”,<sup>127</sup> dakle, kao područje mu određuje uređenje jednog određenog elementa pravnog odnosa zahvaćanja u prostor.<sup>128</sup> U nastavku ovog poglavlja ću pojasniti značenje te tvrdnje i precizirati: kakav je to pravni odnos, koje pravne materije uređuje, kako se ostvaruje i kakva pravila stoga treba izreći UPU-om. Radi toga je potrebno posvetiti pažnju i predmetu rodnog pojma UPU-a: prostornog plana.

127 ZPU (2013), čl. 80.

128 Vidi poglavlje 3.2.1.

Predmet prostornog plana, određen *Zakonom o prostornom uređenju*, redundantan je,<sup>129</sup> pa ga se može jasnije i preciznije izreći kao: uređenje načina provedbe svih<sup>130</sup> zahvata u prostoru unutar obuhvata prostornog plana – bilo izravnim propisivanjem uvjeta za provedbu zahvata, bilo propisivanjem smjernica prema kojima prostorni plan užeg područja uređuje taj predmet u svom obuhvatu. Planovi se donose i provode radi ostvarenja ciljeva prostornog uređenja,<sup>131</sup> i primjenjuju se samo pri namjeri provedbe zahvata u prostoru.<sup>132</sup>

Naime, svaki opći pravni akt se nužno provodi pojedinačnim pravnim aktom,<sup>133</sup> pa tako i prostorni planovi.<sup>134</sup> Iako se kod prostornih planova šireg područja provedbom može

---

129 Prema *ZPU (2013)*, čl. 53., taj predmet je: 1. uređenje organizacije, korištenja i namjene prostora, 2. određivanje uvjeta za uređenje, unapređenje i zaštitu prostora, radi ostvarenja ciljeva prostornog uređenja, 3. propisivanje uvjeta za provedbu zahvata u prostoru na određenoj lokaciji, te smjernica za izradu prostornih planova užih područja. Na tri različita načina se izriče slične pojmove: uređenje korištenja prostora, uređenje uvjeta za uređenje prostora i propisivanje uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.

Organizacija, korištenje i namjena prostora se mogu smatrati sinonimima u ovome kontekstu: prema istom zakonu [čl. 3. (1) 22.] „namjena prostora ... je planirani sustav korištenja prostora ... određena, odnosno propisana prostornim planom”, dok organizacija ima općejezično značenje „sustavne povezanosti elemenata u funkcionalnu cjelinu” [*Hrvatska Enciklopedija*, <https://enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=45461>]. Pojmu „korištenje” treba dati prednost jer označava ljudsku aktivnost, ponašanje, dok namjena označava svojstvo prostora.

Unapređenje i zaštita prostora su obuhvaćeni ciljevima prostornog uređenja [*ZPU (2013)*, čl. 6.], pa tako predstavljaju uže pojmove već obuhvaćene pojmom „uređenja prostora” odnosno prostornog uređenja. Pritom nije jasno što su „uvjeti za uređenje prostora”, i razlikuju li se od „uvjeta za provedbu zahvata” – u *ZPU* nije moguće naći objašnjenje.

Nije potrebno naglašavati ostvarivanje ciljeva prostornog uređenja, jer je ta obaveza već implicirana u samom zakonu [čl. 6. (2)]. Mjere za urbanu sanaciju su samo podskup uvjeta za provedbu zahvata u prostoru [*ZPUZPU (2013)*, čl. 53. (6)]. Pojam smjernica za izradu planova užih područja nije razjašnjen u *ZPU*, ali se može pretpostaviti kako se radi o pravilima kojima se, u skladu s načelom zakonitosti, općenitije i apstraktnije određuje sadržaj tog plana, kojeg taj onda konkretnije razrađuje u uvjete za provedbu zahvata - tako se i tu radi o uređivanju načina korištenja prostora.

130 *ZPU (2013)*, čl. 8. (1)

131 *ZPU (2013)*, čl. 6. (2)

132 Vidi detaljnije u poglavlju 3.1.2.

133 Kelsen (2006), 135

134 Žagar (2018), 688

smatrati i primjena njihovih smjernica<sup>135</sup> na planove užeg područja, u užem smislu provedbom treba smatrati primjenu pri zahvaćanju u prostor. Kako ne postoji plan užeg područja od UPU-a, njega se može provesti isključivo izdavanjem pojedinačnih akata<sup>136</sup> kojima se u konkretnim slučajevima određuje mogućnost i način provođenja zahvata u prostoru.<sup>137</sup> Kako svaki zahvat u prostoru treba biti proveden u skladu s prostornim planom,<sup>138</sup> tako pojedinačni akti prvenstveno potvrđuju usklađenost namjeravanog zahvata s uvjetima za provedbu zahvata koje određuje taj plan (izravno<sup>139</sup> ili posredno<sup>140</sup>), ali i poštivanje propisanog postupka koji uključuje prethodno ishodaenje drugih pojedinačnih akata bitnih za provedbu Zakona o prostornom uređenju, Zakona o gradnji, te drugih općih akata.<sup>141</sup>

Apstraktni pravni odnosi općeg pravnog akta se konkretiziraju stvarnim odnosima koje utvrđuju pojedinačni akti,<sup>142</sup> pa opći pravni akt koji nema sposobnost djelovanja,<sup>143</sup> tj. ne

---

135 Vidi, na primjer, ZPU (2013), čl. 78. (2) 2.: „Generalni urbanistički plan propisuje: [...] smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja čiji je obuhvat određen generalnim urbanističkim planom.”

136 ZPU (2013), čl. 114. (2)

To su: lokacijska dozvola, dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenje o utvrđivanju građevne čestice, potvrda parcelacijskog elaborata, građevinska dozvola.

137 „Zahvat u prostoru je svako građenje građevine, rekonstrukcija postojeće građevine i svako drugo privremeno ili trajno djelovanje ljudi u prostoru kojim se uređuje ili mijenja stanje u prostoru.” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 52.]

S obzirom na vrste pojedinačnih akata kojima se provodi prostorni plan, za zahvaćanje u prostor se može reći kako obuhvaća aktivnosti: gradnje, promjene načina korištenja postojeće građevine te parcelacije građevinskog zemljišta.

138 ZPU (2013), čl. 114. (1)

139 Akti u kojima se neposredno primjenjuje prostorni plan: lokacijska dozvola, građevinska za građevine za koje se ne izdaje lokacijska, dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenje o utvrđivanju građevne čestice, potvrda parcelacijskog elaborata. Tu se potvrđuje usklađenost s uvjetima za provedbu zahvata koje je odredio prostorni plan.

140 Akt u kojemu se neposredno primjenjuje lokacijska dozvola: građevinska dozvola za zahvate za koje se izdaje lokacijska dozvola. Tu se potvrđuje usklađenost s lokacijskim uvjetima koje je lokacijska dozvola utvrdila na osnovi uvjetâ za provedbu zahvata.

141 Zakon o gradnji (2013), čl. 110, čl. 111 (*u nastavku: ZoG (2013)*), ZPU (2013), čl. 146, čl. 153, čl. 159

142 Perić (1994b), 103

143 Guastini (2018), 237

postoji način za konkretizaciju njime uređenih odnosa, nije učinkovit i ne stvara pravo,<sup>144</sup> pa stoga nije niti potreban. Otud se može zaključiti da UPU treba uređivati samo one pravne odnose koje je moguće ostvariti opisanim sustavom provedbe, dakle one koji se odnose na pojedinačne zahvate u prostoru.

Svaki opći pravni akt se donosi iz nekog razloga,<sup>145</sup> tj. uređuje određeni predmet radi nekog cilja. Pa ako je predmet prostornog plana (općenitije rečeno) uređenje određenih aspekata ljudske aktivnosti zahvaćanja u prostor, onda mu je cilj uređenje prostora na određeni način, kako bi se ostvarili ciljevi prostornog uređenja,<sup>146</sup> pa time i neki širi društveni ciljevi.<sup>147</sup> Cilj UPU-a je, utoliko, utvrditi poželjan, „optimalni raspored ljudi, dobara i djelatnosti na teritoriju radi njegove optimalne upotrebe”<sup>148</sup> i to: u potpunosti, za čitav prostor i sve zahvate,<sup>149</sup> razgraničavanjem prostora prema namjenama<sup>150</sup> i određivanjem uvjeta za provedbu zahvata u tom prostoru.

Za UPU, koji se donosi isključivo za građevinska područja,<sup>151</sup> dakle područja prvenstveno namijenjena razvoju naselja,<sup>152</sup> taj raspored se prvenstveno odnosi na oblik naselja,<sup>153</sup> tj. na fizičke karakteristike prostora značajne za smještaj osoba, njihove aktivnosti i kretanje te

---

144 Perić (1994a), 180

145 Pravna enciklopedija (1985), 1387

146 ZPU (2013), čl. 53. (1)

147 ZPU (2013), čl. 2., čl. 6.

148 Marinović Uzelac (2001), 12

149 ZPU (2013), čl. 8. (1)

150 ZPU (2013), čl. 11. (2), čl. 53. (1), čl. 80. (2)

151 ZPU (2013), čl. 79. (1)

152 „Građevinsko područje je područje određeno prostornim planom na kojemu je izgrađeno naselje i područje planirano za uređenje, razvoj i proširenje naselja, a sastoji se od građevinskog područja naselja, izdvojenog dijela građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja.” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 8.]

„Građevinsko područje određuje se prostornim planom uređenja grada, odnosno općine ... radi razgraničenja izgrađenih dijelova tih naselja i površina predviđenih za njihov razvoj od ostalih površina namijenjenih razvoju poljoprivrede i šumarstva kao i drugih djelatnosti koje se s obzirom na na namjenu mogu planirati izvan građevinskih područja.” [ZPU (2013), čl. 42. (1)]

153 Odnosno, kod izdvojenog građevinskog područja izvan naselja, na oblik cjeline namijenjene nekoj drugoj namjeni osim stambenoj (na primjer, ugostiteljsko-turističkoj, industrijskoj ili poslovnoj zoni). [ZPU (2013), čl. 3. (1) 11.]

protok dobara i informacija.<sup>154</sup> Kako se plan provodi pojedinačnim zahvatima, tako je radi uređenja cjeline potrebno uskladiti i razriješiti sukobe raznih interesa<sup>155</sup> koji se namjeravaju ostvariti tim zahvatima. Optimalnim rasporedom u prostoru, razrješuje se pojedinačna konkurencija u korištenju prostora, tako da svaki korisnik može raspolagati odgovarajućim smještajem za svoje aktivnosti, bez ometanja drugih korisnika.<sup>156</sup> UPU taj raspored određuje zoniranjem, tj. podjelom predmetnog prostora na zone, specijalizirane površine namijenjene istovrsnim ili sukladnim korisnicima prostora, i određivanjem načina gradnje unutar njih.<sup>157</sup> Time UPU, kroz postupak prostornog planiranja koji odgovara na pitanja: gdje se, što i kako smije graditi,<sup>158</sup> određuje sadržaj i raspored – svojstva – određene prostorne cjeline.<sup>159</sup>

No, način provedbe UPU-a i posljedična mogućnost uređivanja samo pojedinačnih zahvata, znače da je i svojstva prostorne cjeline koju se uređuje UPU-om, moguće odrediti samo posredstvom svojstava pojedinačnih zahvata od kojih će se ta cjelina sastojati. Predmet i cilj UPU-a bi se stoga zajedno dalo sažeti kao: uređenje uvjeta provedbe svih zahvata unutar obuhvata plana, kojima se određuje gdje se i kako smije zahvaćati u prostor, da bi predmetna prostorna cjelina poprimila svojstva koja odgovaraju određenim društvenim ciljevima.

### ***3.1.2. Sadržaj planskog uređenja***

#### **3.1.2.1. Uvjeti za provedbu zahvata u prostoru**

Ako je predmet UPU-a uređenje uvjeta za provedbu svih zahvata u prostoru unutar njegovog obuhvata, onda je njegov sadržaj skup tih uvjeta. Postoji li nešto što određuje kakav treba biti taj skup?

---

154 Lynch (1984), 48

155 Streich, (2011), 33

156 Marinović Uzelac (2001), 14, Marinović Uzelac (1989), 89, 93

157 Marinović Uzelac (1989) 14, 60, 92, 243

158 Krtalić (2004), 111

159 Optimalni raspored se može uređivati i drugim metodama, ali zoniranje je metoda predviđena sustavom prostornog uređenja kojim se bavi ovo istraživanje.

Pojam uvjeta za provedbu zahvata nije definiran u općim pravnim aktima kojima se uređuje sustav prostornog uređenja, pa ga treba razumjeti u očitom semantičkom smislu relevantnom za opisani normativni kontekst: da je to pretpostavka koju treba ispuniti kako bi se određeni zahvat mogao provesti. Kada su svi ti uvjeti ispunjeni, ostvarene su sve pretpostavke da se taj zahvat smatra usklađenim s prostornim planom. Donošenjem pojedinačnog pravnog akta za provedbu prostornog plana se utvrđuje zadovoljenje tog uvjeta i dozvoljava provođenje zahvata u skladu s tim skupom uvjeta.

Prema *Zakonu o prostornom uređenju*, uvjeti za provedbu zahvata u prostoru obuhvaćaju dvije osnovne skupine, koje se mogu označiti kao:

1. oni koji su predmet općeg pravnog akta: prostornoplanski, koji se propisuju prostornim planom<sup>160</sup>
2. oni koji su predmet pojedinačnog pravnog akta – provedbeni, kojima se:
  - a. konkretiziraju opća pravila iz sustava prostornog uređenja (lokacijski uvjeti<sup>161</sup>)
  - b. konkretiziraju opća pravila iz drugih područja uređenja (posebni uvjeti, uvjeti priključenja<sup>162</sup>).

Za ovaj rad je važna prva skupina, prostornoplanski uvjeti određeni UPU-om, ali da bi njihov sadržaj bio jasniji, prvo ga treba razgraničiti od sadržaja druge skupine. Za to je nužno objasniti način provedbe plana.

Kada se gradi nova građevina ili rekonstruira postojeća, UPU se provodi kompleksom najmanje dvaju<sup>163</sup> pojedinačnih pravnih akata: jednim kojim se dozvoljava provođenje konkretnog zahvata i određuje način njegove provedbe,<sup>164</sup> te drugim kojim se potvrđuje da je zahvat tako proveden i dozvoljava njegova uporaba.<sup>165</sup> Građevinska dozvola je

---

160 ZPU (2013), čl. 53. i 56.

161 ZPU (2013), čl. 3. (1) 18., čl. 140.

162 ZPU (2013), čl. 3. (1) 31., čl. 3. (1) 43.

163 Kada je potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu, radi se o trima aktima: lokacijskoj, građevinskoj i uporabnoj dozvoli.

Kada se radi o ostalim načinima provedbe, dovoljan je samo jedan od ostalih akata za provedbu plana (vidi poglavlje 3.1.1.)

164 Građevinska dozvola.

165 Uporabna dozvola. [ZoG (2013), čl. 136., čl. 144.]



pojedinačni pravni akt, koji izriče pojedinačno pravno pravilo<sup>166</sup> koje, temeljem općeg pravnog pravila sadržanog u UPU-u, izriče dozvolu da se konkretan zahvat smije provesti na određeni način. Taj način se izriče skupom lokacijskih uvjeta.<sup>167</sup> Oni se izvode iz uvjeta za provedbu zahvata u prostoru, tj. konkretiziraju ih.<sup>168</sup> Lokacijski uvjeti se određuju temeljem svih ostalih uvjeta za provedbu zahvata.<sup>169</sup>

Građevinska dozvola se smije izdati samo ako je zahvat „u pogledu lokacijskih uvjeta” usklađen s ostalim skupinama uvjeta za provedbu zahvata (kako utvrđivanjem usklađenosti s prostornoplanskima, tako i izdavanjem potvrda glavnog projekta za posebne uvjete i uvjete priključenja),<sup>170</sup> i u skladu s njom se mora graditi.<sup>171</sup> Dakle, dozvola, kao pojedinačni pravni akt, utvrđuje da su ispunjene pretpostavke usklađenosti,<sup>172</sup> i izriče konkretnu pravnu posljedicu: dopušta<sup>173</sup> da se gradi u skladu sa sadržajem dozvole, tj. vrijednostima u njoj

---

166 Pojedinačnim pravilom se uređuje jednokratno, pojedinačno određeno ponašanje – riječ je o odluci koja se donosi kao rezultat primjene općeg pravnog pravila. [Kelsen (2015), 22]

167 „[L]okacijski uvjeti [...] se na temelju prostornog plana i posebnih propisa određuju lokacijskom dozvolom ili građevinskom dozvolom.” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 19.]

168 O konkretizaciji vidi pobliže u poglavlju 4.1.1.2.

Kao pomoćno pojašnjenje: uvjet za provedbu zahvata izrečen UPU-om može odrediti neku vrijednost (na primjer, da je najveći dozvoljeni kig 0,3) – i to je apstraktna vrijednost općeg pravnog pravila – ali se u konkretnom slučaju, zbog istovremene primjene drugih uvjeta za provedbu kao i potrebe ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu, građevinskom dozvolom može odrediti lokacijski uvjet koji traži da kig iznosi, recimo, 0,27.

U praksi, lokacijski uvjeti se obično određuju tako da budu jednake vrijednosti kao svojstva građevine određena glavnim projektom.

Istraživanje o odnosu glavnog projekta i lokacijskih uvjeta, tj. o mogućnostima i ograničenjima određivanja prihvatljivog prostora za odstupanje od projekta bi bilo vrlo korisno. To je pitanje: koliko skup lokacijskih uvjeta treba precizno opisivati projektiranu građevinu, a da bude zakonit – pouzdano ispoštuje zahtjeve uvjetâ za provedbu zahvata.

U praksi prihvatljivost odstupanja („sukladno pravilima struke ako se time ne utječe na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za građevinu i ne mijenja usklađenost građevine s utvrđenim lokacijskim uvjetima” [ZoG (2013), čl. 19.]) ovisi o procjeni nadležnog javnopravnog tijela.

169 ZPU (2013), čl. 140., ZoG (2013), čl. 110.

170 ZoG (2013), čl. 110.

171 ZoG (2013), čl. 106.

172 Da svojstva projektirane građevine odgovaraju uvjetima za provedbu zahvata. Vidi detaljnije u poglavlju 4.1.2.

173 Može se reći i: zapovijeda da se tako gradi, jer tko želi graditi, mora graditi na taj način kako ne bi prekršio ono što zakon zahtijeva.

izrečenih lokacijskih uvjeta koji daju konkretni opis građevine koju se u danoj situaciji smije graditi.<sup>174</sup> Oni dakle nikako ne čine izravan sadržaj prostornog plana, već se iz njega izvode: konkretiziraju ga. To ih razlikuje od ostalih uvjeta za provedbu zahvata koji se moraju konkretizirati lokacijskim uvjetima.

Posebni uvjeti iz drugih područja uređenja služe provedbi drugih općih akata i radi toga ih pojedinačnim aktima utvrđuju javnopravna tijela.<sup>175</sup> Njima se izravno provode ti akti, i to sustavom provedbe koji ne uključuje prostorni plan, nego njihovo izravno izdavanje.<sup>176</sup> Predmet tih akata ne bi trebao biti predmet UPU-a, jer bi se planom tada neovlašteno stvaralo paralelno i različito uređenje.<sup>177</sup> Prostorni plan dakle treba uređivati samo one uvjete za provedbu zahvata koji nisu uređeni drugim propisima.

Izdavanjem tih uvjeta u postupku provedbe plana, osigurava se interese i potrebe posebnih upravnih područja i gospodarstva,<sup>178</sup> u skladu s načelom horizontalne integracije u zaštiti prostora.<sup>179</sup> No, osigurava ih se i na još jedan način, kojeg se ne smije miješati s prethodno opisanim: zahtjevima za izradu prostornog plana.<sup>180</sup> Njima javnopravna tijela, ovlaštena posebnim propisima<sup>181</sup> koji uređuju područje unutar kojeg djeluju, mogu tražiti da se na određeni način provedu traženja tih propisa, tj. da se neki dio područja tih propisa razradi

---

174 UPU daje apstraktni opis vrste građevine koju se smije graditi u apstraktno definiranoj situaciji. O vrsti građevine, vidi u poglavlju 3.2.2. te detaljnije u poglavlju 5.2.3.

175 ZPU (2013), čl. 3. (1) 14., 135., 135a.

176 Na primjer, ispunjenje ciljeva upravljanja vodama i zaštite voda se osigurava, među ostalim, izdavanjem vodopravnih uvjeta za zahvate koji mogu utjecati na te ciljeve. Vodopravnim uvjetima se utvrđuju „uvjeti za provedbu zahvata u prostoru radi njihova usklađenja s odredbama” *Zakona o vodama* i njegovih provedbenih akata. [*Zakon o vodama* (2019), čl. 158.]

177 Na primjer, za namjeravani zahvat na nepokretnom kulturnom dobru odnosno unutar njegovih granica, nadležno tijelo utvrđuje posebne uvjete zaštite kulturnog dobra s kojima mora biti usklađen glavni projekt. [*Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* (1999), čl. 61.] Ako bi UPU odredio mjere zaštite kulturnog dobra, bila bi moguća situacija u kojoj se uvjeti određeni UPU-om i posebni uvjeti zaštite međusobno razlikuju, pa ne bi bilo jasno koje od njih treba poštivati – one za koje je to obavezno prema *Zakonu o gradnji* ili za one za koje je to obavezno prema *Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*?

178 ZPU (2013), čl. 13.

179 ZPU (2013), čl. 12.

180 ZPU (2013), čl. 3. (1) 47.

181 ZPU (2013), čl. 90.

prostornim planom i te materije urede prostornoplanskim uvjetima.<sup>182</sup> UPU tada provodi taj opći akt i uređuje samo ono što je traženo da bude provedeno planom, a nikako ono što taj propis već uređuje.

Sadržaj prostornoplanskih uvjeta određenih UPU-om treba razgraničiti i od onih koji se uređuju planovima šireg područja odnosno više razine. UPU mora urediti uvjete provedbe svih zahvata u svom obuhvatu,<sup>183</sup> ali u tome nije samostalan, već to, u skladu s načelom zakonitosti, koje traži da sadržaj akta niže razine bude u skladu s onim više,<sup>184</sup> mora napraviti u skladu sa sadržajem plana šireg područja<sup>185</sup> koji mu propisuje smjernice za izradu.<sup>186</sup> UPU može ponavljati uvjete koje izriče plan šireg područja, jer te uvjete treba smatrati smjernicama,<sup>187</sup> koji za područje UPU-a valjanost dobijaju tek njihovim izricanjem u UPU-u. No, pritom treba izbjeći pogrešku doslovnog preuzimanja, umjesto primjene, onih smjernica koje nisu uvjeti za provedbu zahvata, već zahtijevaju da ih se razradi.<sup>188</sup>

---

182 Na primjer, nadležna policijska uprava „sudjeluje u postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja [to je rodni pojam korišten za prostorne planove u Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (2007)]... sukladno propisu kojim se uređuje područje prostornog uređenja i gradnje”, dakle izdavanjem zahtjeva za izradu plana. [Zakon o zaštiti od požara (2010), čl. 23.] S obzirom na to da spomenuti zakon uz to navodi i „prostorne uvjete zaštite od požara” o kojima „treba voditi računa” pri donošenju dokumenata prostornog uređenja, daje se zaključiti kako policijska uprava može zahtijevati način na koji te uvjete treba urediti planom.

183 ZPU (2013), čl. 80.

184 Perić (1994b), 107

185 Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine, generalni urbanistički plan [ZPU (2013), čl. 76. i 78.]

186 ZPU (2013), čl. 54.

187 Prema ZPU (2013), uvjeti za provedbu koje izriču ti planovi ne uređuju se za područje za koje se treba donijeti UPU, osim ako plan ne uredi to područje detaljnošću UPU-a [ZPU (2013), čl. 76. i 78.], pa tada donošenje UPU-a više nije potrebno [ZPU (2013), čl. 79.].

U praksi, pošto, zbog nedonošenja novog pravilnika iz čl. 56. ZPU (2013), u razdoblju ovog istraživanja nije zaživio sustav nove generacije planova, ne donose se novi planovi šireg područja, već samo njihove izmjene i dopune.

Zbog toga oni, izvorno doneseni prema starijim zakonima o prostornom uređenju, i dalje sadrže samo uvjete za provedbu zahvata koji se odnose na cijelo područje PPUO/G-a odnosno GUP-a, pa tako i na područje UPU-a. No, u smislu čl. 54. (2) ZPU (2013), za područje UPU-a, treba ih smatrati smjernicama. Ti uvjeti obavezuju sadržaj UPU-a, ali im on ne mora biti identičan, već ih može dalje razraditi kao strože [ZPU (2013), čl. 62.].

188 UPU Kutjevo, čl. 80. (1): „... sukladno PPUG Kutjevo i posebnom propisu, potrebno je planirati sportsko– rekreacijske građevine i površine uz sljedeće smjernice ...”

Naime, analogno odnosu s drugim općim pravnim aktima, UPU ne smije uređivati ono što je predmet plana šireg područja, a mora ono što jest njegov vlastiti predmet.

Postoje zahvati u prostoru koji se smiju provesti bez akta kojim se provodi prostorni plan, pa oni načelno ne bi trebali biti predmet plana - jer bi određivanje uvjeta za njihovu provedbu rezultiralo neučinkovitim pravilima čiju provedbu se, bez mogućnosti donošenja pojedinačnog pravnog akta, ne može niti kontrolirati ni njihovo kršenje sankcionirati.<sup>189</sup> Ti zahvati su:

1. određene vrste jednostavnih i drugih građevina i izvođenje određenih radova na građevinama navedene odgovarajućim propisom<sup>190</sup>
2. jednostavnije građevine i radovi od onih iz točke 1.<sup>191</sup>
3. zahvati koji su predmet<sup>192</sup> komunalnog reda.<sup>193</sup>

No, zahvati prve skupine ipak mogu biti predmet plana, jer je za njih propisana obaveza da ne budu suprotni prostornom planu.<sup>194</sup> Učinkovitost pravila kojima plan uređuje te zahvate, osigurava se postupanjem građevinske inspekcije odnosno odgovarajućeg tijela, koja utvrđuje njihovo nepoštivanje i nameće sankcije.<sup>195</sup> Zbog takvog složenijeg sustava kontrole provedbe zahvata, potrebno je procijeniti jesu li ti zahvati dovoljno važni za postizanje cilja plana da bi ih se uredilo. UPU, dakle treba sadržavati samo učinkovito uređenje: izrecivo kao uvjet za provedbu zahvata čije poštivanje se može utvrditi pri izdavanju akta o provedbi plana ili pri postupanju građevinske inspekcije.

UPU treba sadržavati one uvjete za provedbu zahvata koji:

1. se mogu učinkovito provesti
2. uređuju svojstva apstraktnog, a ne konkretnog zahvata
3. razrađuju sadržaj prostornog plana šireg područja

---

189 Schäffer (1988), 233

190 Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (2017)

191 Prema argumentu od većeg na manje [Visković (2004), 69]: ako za prethodno navedenu skupinu nije potrebno donijeti akt za provedbu plana, onda nije ni za one zahvate manjeg intenziteta.

192 Činjenica da su predmet drugog propisa je već dostatan razlog da ih se ne uređuje UPU-om.

193 Zakon o komunalnom gospodarstvu (2018), čl. 104

194 Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (2017), čl. 1. (2)

195 Zakon o građevinskoj inspekciji (2013), čl. 2., čl. 24., čl. 43.

4. ne obuhvaćaju ono što se uređuje provedbenim uvjetima iz drugih područja uređenja koja se odnose na svojstva zahvata u prostoru.

### **3.1.2.2. Materije koje se uređuju uvjetima za provedbu zahvata**

Kako se akti za provedbu prostornog plana donose za pojedinačne zahvate u prostoru, treba smatrati da se i svi uvjeti za provedbu zahvata određeni prostornim planom uvijek u konačnici odnose na pojedinačne zahvate. Optimalni raspored zahvatâ i aktivnosti u prostornoj cjelini UPU-a, kojim se ostvaruje cilj tog plana, može se tako postići samo tim zahvatima. Poželjna svojstva tog prostornog rješenja, moraju se stoga svesti na skup svojstava mogućih zahvata u prostoru tog naselja: na skup uvjeta za provedbu zahvatâ. Svako pravilo izrečeno planom, pa i ono kojim se kao obaveza izriče neko svojstvo cjeline, mora biti jasno primjenjivo pri provedbi pojedinačnog zahvata.<sup>196</sup>

Opseg uvjeta za provedbu zahvata koji se uređuju UPU-om, može se tako ograničiti na svojstva apstraktnih pojedinačnih zahvata koja su u postupku provođenja plana prepoznatljiva u svojstvima konkretnih zahvata, a koja nisu predmet područja drugih općih akata. Sadržaj skupa tih uvjeta: svojstva zahvata koja njima treba urediti, nije jasno propisan. Načelno se može tvrditi kako taj sadržaj uvijek treba ovisiti o cilju uređenja te društvenim i tehničkim mogućnostima postizavanja tog cilja. Dakle, UPU-om bi trebalo uređivati ona svojstva zahvata čijim ostvarivanjem bi se postigao način korištenja prostora kojim se ostvaruju ciljevi prostornog uređenja za to područje. Način na koji je uređen sustav prostornog uređenja: ciljevi i načela prostornog uređenja, sustav prostornih planova i njihove provedbe pojedinačnim aktima koji uvjetuju zahvate u prostoru, te obavezni elementi strukture i sadržaja planova, nužno stvara određenu preferenciju prema nekom skupu svojstava.

Prema tom uređenju, može se rekonstruirati načelni sadržaj skupa uvjeta za provedbu zahvata kojeg bi trebao sadržavati UPU. Može ga se utemeljiti na:

1. zahtjevu da plan sadrži sve ono prema čemu se u provedbi zahvata u prostoru određuju lokacijski uvjeti: prostorna svojstva zahvata i cjeline, smjernice za

---

196 Ako se, na primjer, UPU-om odrede gustoća stanovanja u neki zonama [UPU Petrijevc, čl. 35. (5)] ili „minimalne potrebe kvalitetnog opremanja naselja” tj. površine javnih djelatnosti po stanovniku [UPU Đurđevac, čl. 37.a.], kako se osigurava postizanje tih vrijednosti?

prostorne planove užeg područja<sup>197</sup> i posebne mjere zaštite okoliša, prirodnih, kulturnih i drugih zaštićenih vrijednosti<sup>198</sup>

2. popisu lokacijskih uvjeta koji se određuju lokacijskom dozvolom<sup>199</sup>
3. propisanom sadržaju UPU-a.<sup>200</sup>

Otud se može izvesti klasifikaciju osnovnih skupina svojstava, koja daje strukturu tom skupu uvjeta. To su ustvari materije čije uređenje se očekuje od UPU-a:

1. svojstva građevine bitna za optimalni raspored u prostoru (vrsta radova, lokacija zahvata, namjena zahvata)
2. dimenzionalna svojstva građevine (veličina, oblikovanje, smještaj na čestici, oblik građevne čestice)
3. svojstva vezana uz uređenje građevinskog zemljišta odnosno naselja (uređenje građevne čestice, priključenje čestice i građevine na infrastrukturne mreže)
4. svojstva vezana uz primjenu posebnih mjera (osiguranje pristupačnosti, zaštita okoliša i prirode)
5. pretpostavke za građenje (etapnost i faznost, uvjeti važni za provedbu zahvata).

Unutar plana se, prema predmetu uređenja, ta svojstva izriču u skupinama uvjeta:

1. koji određuju svojstva zahvatâ za:
  - a. smještaj djelatnosti i stanovanja<sup>201</sup>
  - b. uređenje građevinskog zemljišta<sup>202</sup>

---

197 Ipak: nisu predmet UPU-a, jer ne postoji prostorni plan užeg područja.

198 ZPU (2013), čl. 56.

199 ZPU (2013), čl. 140.

200 Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (1998), čl. 12. U nastavku: *Pravilnik (1998)*

201 Uređuju se u propisanim poglavljima UPU-a: 2. Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti, 3. Uvjeti smještaja građevina društvenih djelatnosti, 4. Uvjeti i način gradnje stambenih građevina. [*Pravilnik (1998), čl. 12.*]

202 Uređuju se u propisanim poglavljima UPU-a: 5. Uvjeti uređenja odnosno gradnje, rekonstrukcije i opremanja prometne, telekomunikacijske i komunalne mreže s pripadajućim objektima i površinama, 6. Uvjeti uređenja javnih zelenih površina [*Pravilnik (1998), čl. 12.*]

2. kojima se primjenjuju mjere zaštite okoliša i zaštićenih vrijednosti,<sup>203</sup> pa time dopunjuju, proširuju ili ograničuju uvjeti iz točke 1.
3. bitnih za provedbu plana, čiji predmet nisu neposredno svojstva zahvata, već uređuju način njihovog određivanja.<sup>204</sup>

Na istraživačkom uzorku je utvrđeno da se UPU-ima redovito uređuju sve osnovne skupine svojstava, iako sadržaji tih skupina više ili manje variraju od plana do plana. Najveći dio planova sadrži vrlo slične vrste svojstava iz prve skupine, dok opseg i sadržaj drugih dvaju značajno variraju.<sup>205</sup> Vrste svojstava koje se ne bi dale svrstate u gore navedene skupine nisu primijećene. Pojavljuju se greške u predmetu uređenja: sadržaj svojstava zna obuhvaćati ono što je uređeno posebnim propisima<sup>206</sup> ili se odnositi na stvari koje nisu zahvati u prostoru.<sup>207</sup>

Kako svaki opći pravni akt sadrži isključivo pravne odredbe kojima se izriču opća pravna pravila, tako i UPU svoj sadržaj, uvjete za provedbu zahvata u prostoru, izriče odredbama za provedbu i grafičkim dijelom, tj. kartografskim prikazima na koje odredbe upućuju.<sup>208</sup> Kartografski prikazi prikazuju razgraničenje na prostorne cjeline unutar kojih vrijede teritorijalno ograničena pravila,<sup>209</sup> primjenjiva na pojedinačne zahvate. Prilozi su UPU-a: ne mogu se smatrati samostalnim pravilima, jer nemaju jezični oblik kojim se jedino može

---

203 Uređuju se u propisanim poglavljima UPU-a: 7. Mjere zaštite prirodnih i kulturno-povijesnih cjelina i građevina i ambijentalnih vrijednosti, 9. Mjere sprječavanja nepovoljna utjecaja na okoliš [*Pravilnik (1998), čl. 12.*]

204 Uređuju se u propisanim poglavljima UPU-a: 1. Uvjeti određivanja i razgraničavanja površina javnih i drugih namjena, 10. Mjere provedbe plana [*Pravilnik (1998), čl. 12.*]

205 Sadržaj druge skupine ovisi o prisutnosti i vrsti kulturnih i prirodnih dobara. Dok sadržaj treće, osobito u poglavlju 1., često obuhvaća razne uvjete za provedbu a ne pretpostavke za njihovu primjenu.

206 Na primjer, propisivanje obaveze i načina uređenja vatrogasnog pristupa [*UPU Kutjevo, čl. 18.*], iako je to uređeno *Pravilnikom o uvjetima za vatrogasne pristupe (1994)* ili određivanje obaveze ishođenja vodopravnih uvjeta [*UPU Branovečina, čl. 11. (9)*], iako je ta obaveza uređena *Zakonom o vodama*.

207 Na primjer, nastavak korištenja postojeće građevine [*UPU Krapinske Toplice, čl. 6. (3)*], očuvanje „postojećih biljnih i životinjskih vrsta” [*UPU Branovečina, čl. 13. (1)*] ili način pražnjenja gnjojnice [*UPU Kutjevo, čl. 62. (10)*].

208 ZPU (2013), čl. 53. i 54.

209 UPU-om definirane prostorne cjeline su tako „teritorijalizirani entiteti”, dakle misaoni konstrukti, koji ograničavaju područje primjene nekog uređenja. [*Flückiger (2019), 393*]

jasno izraziti struktura općeg pravnog pravila. No, prilog jest sastavni dio pravnog akta i ima jednaku pravnu snagu,<sup>210</sup> ali kako bi njegova normativnost bila jasna, potrebno je odgovarajućom odredbom uputiti na njega.<sup>211</sup> Time sadržaj priloga postaje dio pravila kojeg izriče ta odredba. Dakle, kartografski prikaz prostornog plana može davati samo dio sadržaja nekog uvjeta za provedbu zahvata, i treba biti jasno koji njegov element izriče koji dio pravila: koja grafička oznaka na koji način dopunjuje sadržaj uvjeta ili traženja u tom pravilu.<sup>212</sup>

### **3.1.3. Normativna relevantnost izričaja UPU-a**

Izričaj UPU-a, kao i svih drugih općih pravnih akata, treba sadržavati samo opća pravna pravila, dakle treba biti ograničen na normativno,<sup>213</sup> ono što izriče da nešto nekako treba biti,<sup>214</sup> tj. vrijedi kao obavezujuće za nečije ponašanje.<sup>215</sup> Sve što neka odredba sadržava, treba biti relevantno s obzirom na pravilo koje treba izraziti.<sup>216</sup> To znači da treba sadržavati samo ono čime se utvrđuje pretpostavku i posljedicu pravila, područje njihove primjene ili definira njihove pojmove.<sup>217</sup> Takvim preskriptivnim sadržajem odredbe, stvara se pravnu obavezu da pravni subjekt treba na neki način postupiti.<sup>218</sup> Indikativnom sadržaju, kojim se samo utvrđuje da nešto jest ili nije, kojim se opisuje, objašnjava ili argumentira, pa tako

---

210 Milotić, Peranić (2015), 259

211 Europska komisija (2015), 76

212 UPU Tri Žala, čl. 6. (6): „Gradnja zgrada s više od 4 stambene jedinice dopuštena je isključivo na građevnim česticama unutar prostornih cjelina M1.2 i M1.3” – jasno je i ispravno određena lokacija vrste građevine upućivanjem na prostorne cjeline jasno označene na kartografskom prikazu.

UPU N-4, kartografski prikaz 4.: sadržava oznake „priključaka na komunalnu infrastrukturu” koje, za pretpostaviti je određuju položaje tih priključaka. Međutim, u tekstualnom dijelu ne postoje odredbe koje sadržavaju upućivanje na te oznake niti na položaje priključaka – niti u člancima koji uređuju priključenje građevina na „komunalnu infrastrukturu”, niti u onima koji uređuju tu infrastrukturu.

213 Milotić, Peranić (2015), 39

214 Kelsen (2015), 36

215 Larenz (1992), 138

216 Lötscher (1995), 118

217 Europska komisija (2015), 38

218 Visković (1989), 117, 120



samo posredno utječe na ponašanje<sup>219</sup> bez stvaranja pravne obaveze, nije mjesto u općem pravnom aktu.<sup>220</sup>

Predmet uređenja je uvijek ljudsko ponašanje, a to ponašanje može biti ili neko djelovanje ili propuštanje nekog djelovanja.<sup>221</sup> Kako cilj uređenja može biti ili promjena nekog stvarnog stanja radi postizanja određenog drugačijeg, ili sprečavanje promjene nekog već postojećeg stanja,<sup>222</sup> tako ponašanje treba uređivati samo u odnosu na promjenu: pomoću zapovijedi<sup>223</sup> ili zabrane da se nešto učini na neki način, odnosno zapovijedi da se tuđe ponašanje ili neko prirodno stanje<sup>224</sup> dopusti (tj. zabrane djelovanja kojim bi se to spriječilo). Ponašanje koje je predmet uređenja UPU-om, provođenje je zahvata u prostoru, po definiciji: promjene stanja u prostoru.<sup>225</sup> Opće pravno pravilo se ograničava samo na

---

219 Visković (1989), 117, 118

220 Milotić, Peranić (2015), 39, Europska komisija (2015), 38

221 Kelsen (2015), 105, 106

222 Holzinger (1988), 279

223 Zapovijedanje određenog ponašanje je osnovna funkcija pravnog pravila unutar UPU-a: zabranjivanje se uvijek može svesti na zapovijed da se propusti nepoželjno djelovati, a dopuštenje se javlja samo kao iznimka od zapovijedi odnosno zabrane. Vidi detaljnije u poglavlju 6.3.2.

Pravilo može i ovlašćivati da se netko nekako ponaša, te ukidati valjanost (derogirati) nekog pravila. [Kelsen (2015, 111)] Ovlašćivanje i derogiranje ne spadaju u predmet uređenja UPU-a.

224 Pretpostavka pravnog pravila, dakle stanje kojem treba slijediti pravna posljedica – ponašanje koje je predmet pravila – može biti ponašanje adresata norme, ponašanje druge osobe ili neka činjenica koja nije ljudsko ponašanje. [Kelsen (2015), 109]

225 Prema članku 3. (1) 46. ZPU (2013), zahvat u prostoru je „... svako ... djelovanje ljudi u prostoru kojim se uređuje ili mijenja stanje u prostoru”. Značenje pojma „uređenje stanja u prostoru” nasuprot „mijenjanju” nije jasno. Može ga se pokušati prepoznati uzimajući u obzir dva pojma uređenja u Zakonu: „prostorno uređenje” i „uređenje građevinskog zemljišta”.

Pošto uređenje građevinskog zemljišta, obuhvaća pripremu za provedbu zahvata, rješavanje imovinskopravnih odnosa, te građenje građevina i sanaciju terena [ZPU (2013), čl. 163.], može ga se smatrati mijenjanjem nekog postojećeg stvarnog stanja.

Prostorno uređenje se, prema njegovim definiranim ciljevima [ZPU (2013), čl. 6.] može klasificirati u one koji se ostvaruju zahvaćanjem u prostor (razvoj, raspodjela, korištenje, povezivanje, pristupačnost, oblikovanje, uređenje, stvaranje) i one koji se ostvaruju mjerama zaštite (prirodnih dobara, okoliša, kulturnih dobara, cjelovitosti, krajobraza, naslijeđa). Ako zahvaćanje i jest mijenjanje, to ne znači i da je zaštita „uređenje”, jer se ona odnosi na sprečavanje promjene stanja ili ograničavanje promjene u skladu s ciljevima zaštite.

U nedostatku značenja izvedivog iz pravnog uređenja, pojmu „uređenje stanja u prostoru” bi se moglo pridati samo općejezično: prilagoditi nešto postojeće novim potrebama ili dovesti nešto u

određivanje:

1. stanja odnosno situacije u kojem nastupa (pretpostavka)
2. načina ponašanja (posljedica).

Kako prostornoplanska pravila uređuju način prijelaza iz postojećeg stanja prostora u ono poželjno,<sup>226</sup> određivanjem načina provođenja zahvata u prostoru, tako se svako pojedino ograničava samo na određivanje:

1. situacije u kojoj se mijenja stanje u prostoru
2. određivanje kako tu promjenu treba provesti.

Pritom treba paziti na razliku između stanja prostorne cjeline koju se uređuje UPU-om i stanja koje je predmet pojedinog pravila. Ta prva su samo dio postupka izrade plana: utvrđivanja planskog programa i njegovih ciljeva, dakle postavljanja temeljnih pretpostavki za određivanje sadržaja pravila. Njihov opis je dio planskog obrazloženja koje govori o tome zašto je sadržaj plana takav kakav je: zašto je odabran neki skup pretpostavki i pripadajućih im posljedica. Taj skup samo posredno proizlazi iz promjene stanja cjeline - procjena je izrađivača da će se skupom promjena nastalih pojedinačnim zahvatima ostvariti poželjno stanje prostorne cjeline. Opis stanja cjeline stoga pomaže u tumačenju izrađivačeve namjere, ali ne čini sadržaj prostornoplanskih pravila.

Stanje koje je predmet pojedinog pravila je činjenično stanje pojedinog zahvata, tj. pretpostavka čije ispunjavanje dozvoljava da se na nekom određenom dijelu prostorne cjeline provede određena promjena. Tu posljedicu bi se moglo smatrati i opisom poželjnog stanja (određene vrste zahvata) koje treba nastati na tome dijelu prostorne cjeline, ali kako je predmet pravila ponašanje, zapravo treba govoriti o određivanju načina ponašanja, odnosno načina na koji treba graditi tu građevinu, pomoću skupa uvjeta za provedbu zahvata.

Ako se između početnog i poželjnog stanja cjeline uspostavlja vrijednosni odnos, koji kaže da početno stanje treba nekako promijeniti, tada se skup prostornoplanskih pravila definira

---

red. Utoliko je diferencijacija „uređenja” i „mijenjanja” neprecizna, jer i uređenje postojećeg traži njegovo barem djelomično mijenjanje, pa se pojam „uređenja” može smatrati užim pojmom, posebnim slučajem šireg pojma „mijenjanja”.

226 Schönwandt (2002), 148

svrhovito radi ostvarenja takve promjene. Međutim, unutar samog pravila postoji samo preskriptivni odnos između činjeničnog stanja i načina provedbe zahvata, koji govori da se u određenoj situaciji treba ponašati na određeni način. To je svrha pravila – ono ne sadrži obrazloženja tog odnosa. Svako objašnjenje zašto je takav odnos propisan je normativno irelevantno.

Prostornim planiranjem se samo ograničava moguće djelovanje i izriče ono što se mora dopustiti, a ne prisiljava na promjenu.<sup>227</sup> Ni u domaćem sustavu prostornog uređenja ne postoji sredstvo kojim bi se neki pravni subjekt prisilio na poduzimanje zahvata u prostoru.<sup>228</sup> Dakle, primjena prostornog plana podrazumijeva nečiju namjeru da poduzme zahvat. Ta namjera je po definiciji namjera promjene, i prostornoplansko pravilo uređuje način na koji se tu namjeru treba ostvariti odnosno smije li se uopće ostvariti: zapovijeda da se promjena treba ostvariti na neki način odnosno da se nešto ne smije promijeniti.

Ukratko: UPU treba sadržavati samo normativno relevantne odredbe koje izriču uvjete za provedbu zahvata. Svaki od tih uvjeta sadržava pretpostavku koja govori u kojoj situaciji ga se treba primijeniti, i posljedicu koja govori kako zahvat treba provesti. Provedba podrazumijeva promjenu stanja u prostoru. Uvjet može odrediti i da u određenoj situaciji ne smije doći do promjene.

U skladu s načelom jednakosti,<sup>229</sup> UPU-om treba jednako uređivati svaki zahvat u jednakoj situaciji, dakle iz jednake pretpostavke (situacije) treba slijediti jednaka posljedica (način provedbe zahvata). Opće pravno pravilo je opće u odnosu na pravne subjekte, a apstraktno u odnosu na pravne objekte.<sup>230</sup> To znači da UPU treba uređivati način provođenja zahvata u prostoru tako da ih može provesti svatko tko može biti investitor,<sup>231</sup> i tako da su mogući zahvati opisani apstraktno.<sup>232</sup> Dakle, iako je cilj uređenja UPU-a postizanje poželjnih

---

227 Ruch (1994), 10

228 Osim u nekim iznimnim situacijama, kao što je, na primjer, obavezno otklanjanje oštećenja na građevini ili uklanjanje građevine. [Zakon o građevinskoj inspekciji (2013), čl. 27., 30.]

229 Vidi u poglavlju 2.1.1.

230 Deutsch (2017), 101

231 ZoG (2013), čl. 47., čl. 109.

232 „Zakon ima zadatak na pregledan način raščlaniti veliki broj višestruko različitih, po sebi iznimno složenih životnih situacija, i označiti ih lako prepoznatljivim oznakama te ih tako

svojstava konkretne prostorne situacije unutar obuhvata plana, koji se može ostvariti samo provođenjem skupa konkretnih zahvata, predmet planskog uređenja može biti samo skup apstraktnih zahvata (više ili manje detaljan, više ili manje specifičan<sup>233</sup>). Apstraktni zahvat je pojam koji obuhvaća sve konkretne zahvate prema kojima se postupa jednako,<sup>234</sup> dakle koji su bitno slični utoliko što dijele jednaki skup svojstava<sup>235</sup> koja su bitna za postizanje cilja uređenja prostora. Apstraktni zahvat je opisan uvjetima za provedbu zahvata, a konkretni lokacijskim uvjetima. U primjeni općeg pravnog pravila, konkretni zahvat se podvodi pod apstraktni,<sup>236</sup> i ako su mu svojstva usklađena, dozvoljava se njegovo provođenje.

Normativno relevantan sadržaj UPU-a proizlazi iz potrebe da UPU uredi konkretan prostor radi postizanja ciljeva uređenja, ali uređivanjem skupa dozvoljenih, apstraktno određenih vrsta zahvata. Pojedini apstraktni zahvat (vrsta zahvata odnosno građevine) se opisuje skupom uvjeta za provedbu zahvata. Taj skup apstrahira bitno slična odnosno jednaka svojstva koja trebaju imati pojedinačni, konkretni zahvati podvodivi pod taj apstraktni zahvat. Ukratko: normativno relevantan sadržaj UPU-a čine svojstva pojedinih vrsta zahvata u prostoru.<sup>237</sup>

---

rasporediti da se, utoliko što su 'jednake' u pogledu svog pravnog značenja, s njima povežu jednake pravne posljedice. Da bi se savladao taj zadatak, najbližim načinom se čini formirati činjenična stanja iz apstraktnih pojmova, pod koje se bez muke mogu podvesti sve životne situacije koje pokazuju oznake tog pojma. Apstraktnim pojmovima treba označiti ne samo pravne pretpostavke koje treba urediti, nego i s njima povezane pravne posljedice i sadržaje uređenja." [Larenz (1992), 329]

233 Vidi poglavlje 3.2.2.

234 Npr. ako UPU uređuje uvjete za gradnju obiteljske stambene kuće u nekoj zoni, oni se odnose na sve one građevine koje s tim, apstraktno definiranim zahvatom, dijele određena bitna svojstva koja ga razlikuju od drugih apstraktnih zahvata.

235 Perelman (1983), 16-18

236 Vidi poglavlje 3.2.2.

237 Vidi detaljnije u zaključku poglavlja 4.3.3.

## 3.2. Prostornoplansko pravilo

### 3.2.1. Predmet i struktura prostornoplanskog pravila

Utvrđeno je da je UPU opći pravni akt koji sadržava uvjete za provedbu zahvata. Međutim, kao opći pravni akt bi se trebao sastojati od općih pravnih pravila. Znači li to da je pojedinačni uvjet za provedbu zahvata opće pravno pravilo?

*Gradnja višestambenih građevina provodi se u zonama mješovite, stambeno-poslovne namjene (M1) [...]*

*UPU Gospić, čl. 47. (1)*

*Minimalna udaljenost stambene i stambeno-poslovne zgrade od međe susjedne građevne čestice ne može biti manja od 3 m u zoni Sm, odnosno 5 m u zoni Ss.*

*UPU Gornji Bilig, čl. 13. (1)*

*Individualne stambene i stambeno – poslovne građevine se grade u zonama stambene (S) i mješovite - pretežito stambene namjene (M1), prema sljedećim uvjetima:*

- Najmanja površina građevne čestice iznosi 450 m<sup>2</sup> [...]*
- Najmanja širina građevne čestice iznosi 16,0 m [...]*
- ...*

*UPU građevinskog područja Dubac-Varsan, čl. 17. (1)*

Navedeni primjeri uvjetâ su tvrdnje u kojima se traži da:

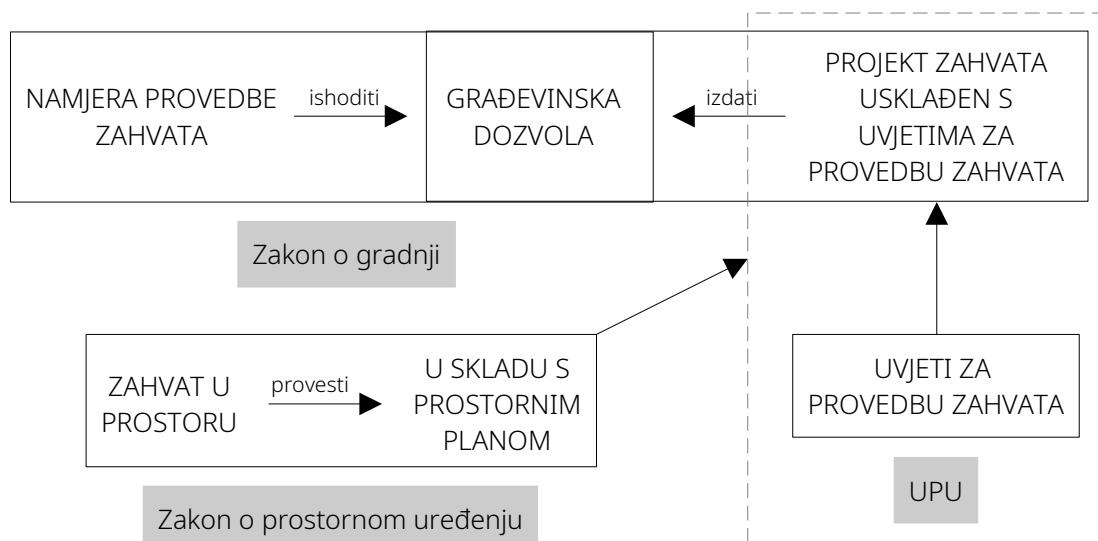
1. neki zahvat treba imati neko svojstvo.

To je uobičajena forma uvjeta za provedbu zahvata u svim istraženim primjerima planova. U njoj nije očita pogodna struktura općeg pravnog pravila,<sup>238</sup> što nije neuobičajeno u općim pravnim aktima. No, od elemenata općeg pravnog pravila, u njoj je prepoznatljiva samo pravna posljedica: obaveza da neki zahvat ima nekakvo svojstvo. Koja je pretpostavka tog pravila? A koja je sankcija ako nastupi delikt, tj. nepoštivanje posljedice?

---

<sup>238</sup> Vidi poglavlje 2.1.1.

Pravna odredba ne mora izričito izricati sve elemente pravila, već se neki mogu zaključiti uz ostalih, ali sankcija mora biti jasno izrečena<sup>239</sup> - no, niti je u istraženim primjerima planova prisutna ikakva sankcija, niti se pretpostavka može zaključiti bez uzimanja u obzir ostatka sustava prostornog uređenja i gradnje. Neizbježno je zaključiti da, ne samo što uvjet za provedbu zahvata nije cjelovito opće pravno pravilo, već i UPU ne sadrži takva pravila. Prema tome, treba zaključiti i da UPU nije opći pravni akt kojeg se može samostalno provesti, već da razrađuje sadržaj nekog drugog općeg akta.



Ilustracija 3. Primjena zakona, provedba zahvata i UPU

S obzirom na to da su njegov predmet uvjeti za provedbu zahvata, usmjerit ću pažnju na to ponašanje, odnosno na njegovu najčešću podvrstu: gradnju. Graditi se ne smije proizvoljno, nego je to pravno uređeno ponašanje koje se mora provoditi u skladu s pojedinačnim pravnim aktom - građevinskom dozvolom.<sup>240</sup> Ona je određena kao akt za provedbu prostornog plana,<sup>241</sup> što implicira da u njoj izrečeno pojedinačno pravno pravilo konkretizira opće pravno pravilo sadržano u UPU-u. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, to ne može biti točno, iako sadržaj građevinske dozvole konkretizira sadržaj UPU-a izricanjem skupa lokacijskih uvjeta. To znači da je potrebno prepoznati koje opće

239 Visković (1989), 73

240 Kako sam već prethodno spomenuo, postoje i drugi akti kojima se uređuje zahvaćanje u prostor, ali su građevinska dozvola i gradnja najčešći slučajevi, a zaključci o njima su analogno prenosivi na ostale, pa ću se radi jednostavnosti baviti samo njima.

241 ZPU (2013), 114. (2)

pravno pravilo povezuje prethodno navedene norme o građevinskoj dozvoli i uvjete za provedbu zahvata. Da bi to bilo jasno, rekapitulirat ću opća pravna pravila koja uređuju to područje:

2. *[pretpostavka]* Ako netko želi provesti zahvat u prostoru, *[posljedica]* treba graditi u skladu s građevinskom dozvolom.<sup>242</sup> *[delikt]* Ako gradi protivno njoj, *[sankcija]* kaznit će se novčano i građevinu će se ukloniti.<sup>243</sup>

korolar: *[pretpostavka]* Ako netko želi provesti zahvat u prostoru, *[posljedica]* treba ishoditi građevinsku dozvolu. *[delikt]* Ako ne ishodi građevinsku dozvolu, *[sankcija]* ne smije graditi.

3. *[pretpostavka]* Ako netko, radi ishođenja građevinske dozvole, izradi glavni projekt koji je usklađen s uvjetima za provedbu zahvata određenima UPU-om,<sup>244</sup> *[posljedica]* treba mu izdati građevinsku dozvolu. *[delikt]* Ako glavni projekt nije usklađen, *[sankcija]* neće se izdati građevinska dozvola.<sup>245</sup>

4. *[pretpostavka]* Ako je građevina izgrađena u skladu s lokacijskim uvjetima određenima građevinskom dozvolom,<sup>246</sup> *[posljedica]* treba se izdati uporabnu dozvolu.<sup>247</sup> *[delikt]* Ako se građevinu koristi bez uporabne dozvole, *[sankcija]* investitora će se kazniti novčano.<sup>248</sup>

---

242 ZoG (2013), čl. 106. (1)

243 ZoG (2013), čl. 162. (1): novčana kazna

Zakon o građevinskoj inspekciji (2013), čl. 30.: uklanjanje građevine.

Također, za građevinu koja nije izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom se ne smije izdati uporabna dozvola, pa se građevina ne smije koristiti. [ZoG (2013), čl. 136. (1), čl. 144. (1).] To se jednako može smatrati nekom vrstom sankcije.

244 ZoG (2013), čl. 68. (3)

245 Tijelo graditeljstva je dužno izdati dozvolu samo ako je usklađen. [ZoG (2013), čl. 110. (1)] U suprotnom slučaju, radi se o povredi službene dužnosti. [ZoG (2013), čl. 105. (2)]

Dakako, treba poštivati i druge postupovne i materijalne zahtjeve da bi tijelo bilo dužno izdati dozvolu, ali je za odnos prostornog plana i dozvole bitno samo navedeno.

246 ZPU (2013), čl. 3. (1) 19.

247 ZoG (2013), čl. 144. (1)

248 ZoG (2013), čl. 162. (1) 13.

korolar: Ako se građevina izgradi u skladu s lokacijskim uvjetima određenima građevinskom dozvolom, smije se koristiti.

Sadržaj dozvole je tako pojedinačno pravno pravilo koje u konkretnom slučaju dozvoljava da se određena građevina gradi, ali obavezno na određeni način, u skladu sa skupom lokacijskih uvjeta koje uređuje temeljem uvjetâ za provedbu zahvata.<sup>249</sup>

Smatram da je opravdano tvrditi da taj kompleks pravila razrađuje zahtjev da se svaki zahvat u prostoru provede u skladu s prostornim planom.<sup>250</sup> Taj zahtjev, kao i prethodne tvrdnje može biti izražen u pogodbenoj formi: ako netko želi provesti zahvat u prostoru, treba ga provesti u skladu s prostornim planom. Iz svega toga se može konstruirati jedno opće pravno pravilo koje povezuje sadržaj UPU-a s pravilima o njegovoj provedbi gradnjom:

5. *[pretpostavka]* Ako netko želi provesti zahvat u prostoru, *[posljedica]* treba temeljem glavnog projekta, usklađenog s uvjetima za provedbu zahvata određenima UPU-om, ishoditi građevinsku dozvolu. *[delikt]* Ako se zahvat namjerava provesti ili provede protivno UPU-u, *[sankcija]* investitoru se neće dozvoliti provedba ili će se kazniti zbog protuzakonite provedbe.

Međutim, to je fiktivno pravilo koje objašnjava ulogu UPU-a i njegovog sadržaja u sustavu provedbe zahvata, dok on ustvari samo razrađuje pretpostavku za izdavanje građevinske dozvole, navedeno u pravilu 4.

UPU, odnosno skupovi uvjeta za provedbu zahvata koji čine njegov sadržaj, tako specificira to opće pravno pravilo. Svaki zahvat u prostoru je uređen odgovarajućim skupom uvjeta, pa se to otud može konstruirati i specifično, prostornoplansko pravilo izrazivo na sljedeći način:

---

249 ZPU (2013), čl. 140., ZoG (2013), čl. 110.

250 ZPU (2013), 114. (1)



6. *[pretpostavka]* Ako netko želi provesti određenu vrstu zahvata u prostoru, *[posljedica]* treba je provesti u skladu s određenim skupom uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.<sup>251</sup>

Pojedinačni uvjet za provedbu je tako samo jedan element sadržaja šireg općeg pravnog pravila: norma je koja izriče obavezu da neka vrsta zahvata odnosno građevine treba imati nekakvo svojstvo.

Kao što su svi ostali elementi općeg pravnog pravila sadržani u drugim općim aktima (Zakon o gradnji, Zakon o prostornom uređenju), tako su i odgovarajući elementi pravnog odnosa koji se uređuje tim pravilom sadržani u tim aktima, a ne u UPU-u. Naime, iz skupa uvjeta je jasan predmet pravila: način ponašanja, odnosno načina gradnje određene vrste građevine, ali nije jasno tko su subjekti pravila niti koja točno prava i obaveze kome pripadaju.

Svaki pravni odnos nastaje između dva pravna subjekta i određuje im prava i obaveze u vezi nekog pravnog predmeta.<sup>252</sup> Predmet odnosa je ovdje mogućnost provedbe zahvata u prostoru, a subjekti su investitor, koji zahtijeva da mu se provedbu dozvoli, i tijelo graditeljstva koje izdaje dozvolu.<sup>253</sup> Investitor koji ispuni traženje općeg pravila da je projekt zahvata (među ostalim) usklađen s uvjetima za provedbu zahvata utvrđenima prostornim planom, u pravnom odnosu ima pravo<sup>254</sup> taj zahvat provesti, a tijelo graditeljstva ima obavezu<sup>255</sup> to mu dozvoliti. Uloga UPU-a u tome odnosu je da uredi dio pravnog predmeta i uz njega vezane obaveze: da utvrdi kakav zahvat treba biti u nekoj situaciji da bi ga se smjelo provesti.

---

251 Detaljnije o primjeni ovog pravila vidi u poglavlju 4.1.2.

252 Perić (1994b), 55, 71, Lukić, Košutić (2008), 202

253 ZoG (2013), čl. 108. (1), 110. (1)

254 Subjektivno pravo ili ovlaštenje: zaštita interesa kojeg ima subjekt, sloboda da djeluje unutar granica određenih tim pravom. [Lukić, Košutić (2008), 203] Pravo da se odbije svaki zahtjev koji je suprotan tom ovlaštenju. [Perić (1994b), 74]

255 Objektivno pravo ili pravna obaveza: ono što pravno pravilo zahtijeva, [Perić (1994b), 74] obavezan način subjektivnog ponašanja. [Lukić, Košutić (2008), 207]

### 3.2.2. *Sadržaj prostornoplanskog pravila*

Prostornoplansko pravilo razrađuje sadržaj pretpostavke za izdavanje građevinske dozvole, time što određuje koji skup uvjeta za provedbu zahvata treba poštivati pri izradi glavnog projekta u konkretnom slučaju. Pritom se javlja pitanje: temeljem čega se odlučuje da u konkretnom slučaju treba primijeniti određeni skup uvjeta, tj. kako se opća forma prostornoplanskog pravila specificira u UPU-u?

Prostornoplansko pravilo, kao element općeg pravnog pravila, mora apstraktno uređivati slučajeve. Konkretnan slučaj je namjera gradnje određenog zahvata na određeni način, dok jedan apstraktni slučaj obuhvaća skup konkretnih slučajeva koji se međusobno ne razlikuju u svojstvima koja su bitna za potrebe ostvarenja cilja prostornog plana. Apstraktan slučaj tako u UPU-u označava namjeru gradnje određene vrste zahvata koji svi dijele jednaki skup svojstava, tj. opisani su jednakim skupom uvjeta za provedbu zahvata. UPU stoga u prostoru raspoređuje vrste zahvata, a ne pojedinačne zahvate.

Kako bi se u konkretnom slučaju znalo pod koju vrstu zahvata treba podvesti namjeravani zahvat, treba prepoznati bitne oznake koje taj zahvat identificiraju kao jedinku te vrste, različitu od jedinki drugih vrsta. Kako svaku vrstu određuje jedinstveni sadržaj, tako određuje i svaku jedinku te vrste: konkretni zahvat koji ima bitne oznake neke vrste, treba i sadržajem odgovarati toj vrsti, što znači imati njena svojstva određena skupom uvjeta za provedbu zahvata.

Utvrđivanje namjene površina odnosno zoniranje,<sup>256</sup> unutar istraženog sustava prostornog uređenja treba smatrati osnovnom metodom prostornog planiranja, tj. uređivanja optimalnog prostornog rasporeda UPU-om.<sup>257</sup> Osnovna svojstva prema kojima se primjenom te metode utvrđuje različitost odnosno jednakost zahvata, trebala bi biti smještaj (zona je prostorna cjelina određena svojstvima koja je razlikuju od drugih cjelina) i funkcija (korištenje, tj. ljudske aktivnosti).<sup>258</sup> Istraživanje primjerâ to potvrđuje: zahvati se

---

256 Uzelac (1989), 14

257 Vidi poglavlje 3.1.1.

258 Uzelac (1989), 14-16, 89, 92, 243

razlikuju gotovo isključivo prema smještaju unutar neke površine namjene i prema namjeni samog zahvata.<sup>259</sup>

***Primjeri vrsta zahvata:***

- *UPU Podgori: obiteljska stambena građevina (čl. 16.-18.) u zoni M1-1 (poglavlje 4.2.1.), višebiteljska stambena građevina (čl. 19.-20.) u zoni M1-1 (poglavlje 4.2.1.), obiteljska stambena građevina (čl. 22.-23.) u zoni M1-2 (poglavlje 4.2.2.)*
- *UPU Kutjevo: obiteljska stambena građevina (čl. 86.), na području obiteljskog načina gradnje (čl. 105.)*
- *UPU Mlinski kamen: građevina ugostiteljsko-turističke namjene turističko naselje – farma u zoni T2<sub>1</sub> (čl. 10.), građevina ugostiteljsko-turističke namjene turističko naselje T2<sub>2</sub> (čl. 11.)*

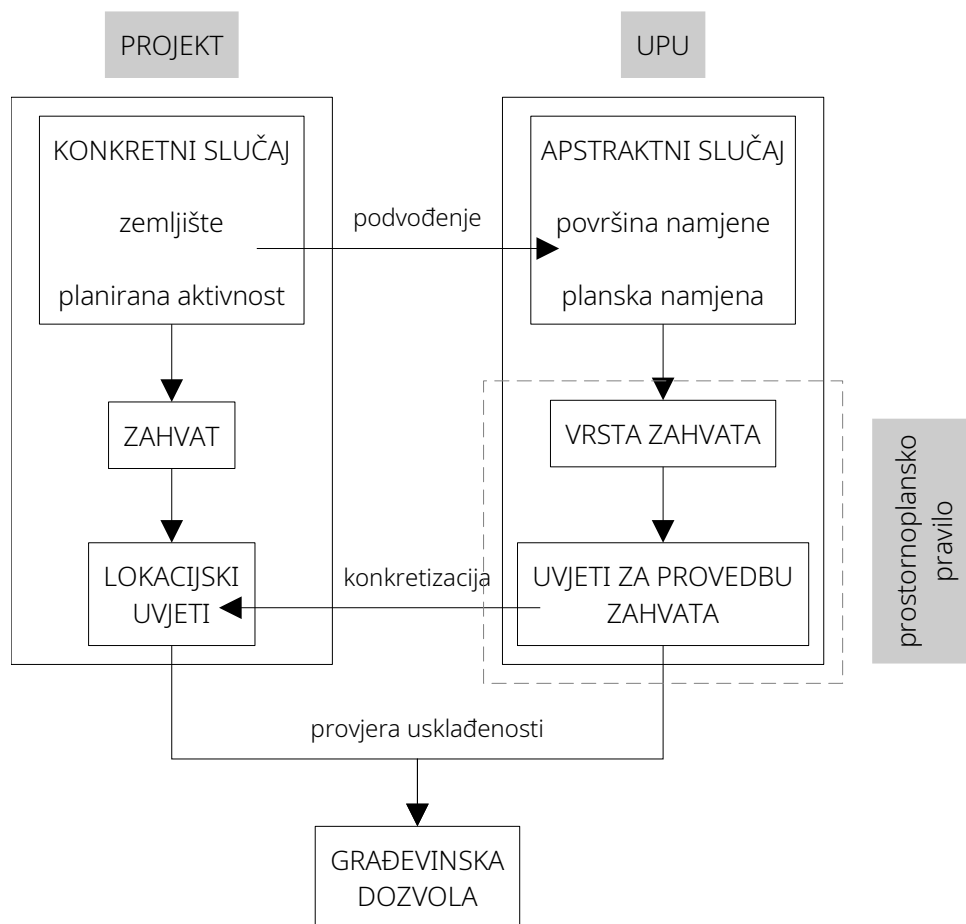
Za zoniranje se tako može reći kako počiva na pretpostavci da je, za postizanje ciljeva prostornog uređenja, optimalni prostorni raspored moguće definirati raspoređujući samo jedan podskup svojstava zahvatâ. Razlikovna mogu biti jedino svojstva koja su dio skupa uvjeta za provedbu zahvata, jer ako bi se zahvat označavao nekakvim drugim svojstvom, ne bi unutar sustava prostornog uređenja bilo moguće utvrditi ni osigurati da zahvat to svojstvo ima. Taj podskup svojstava je minimalni diferencijacijski skup svojstava zahvata, potrebnih da bi se u provedbi plana uz neki konkretni zahvat vezala obaveza usklađenosti s određenim skupom uvjeta za provedbu: to je skup oznaka pojma koji jasno označava vrstu zahvata različitu od drugih vrsta.

Pri primjeni prostornoplanskog pravila se konkretni slučaj podvodi pod apstraktni - utvrđuje se ima li odgovarajući skup bitnih oznaka, tj. razlikovnih svojstava. Što, podrazumijevajući uobičajeni skup oznaka, znači provjeru nalazi li se konkretno zemljište na kojem se namjerava smjestiti zahvat, unutar odgovarajuće površine namjene te odgovara li planirana aktivnost koju se zahvatom želi smjestiti, namjeni odgovarajuće vrste zahvata. Ako da, onda taj zahvat pripada određenoj vrsti i treba ga provesti u skladu sa skupom uvjeta za provedbu zahvata koji tu vrstu opisuje. Pri izdavanju građevinske

---

<sup>259</sup> Vidi detaljnije u poglavlju 5.2.3.1. o tome, kao i o drugim mogućim, ali rijetko upotrebljavanim oznakama, tj. razlikovnim svojstvima. Primjerice, veličina građevine, način smještaja na građevnoj čestici, mjere zaštite, itd.

dozvole se tada utvrđuje primjenu odgovarajućeg prostornoplanskog pravila i izriče pojedinačno pravno pravilo koje određuje da taj zahvat treba provesti u skladu sa skupom lokacijskih uvjeta koji je izveden iz odgovarajućeg skupa uvjeta za provedbu zahvata.



Ilustracija 4. Primjena prostornoplanskog pravila

Uzme li se da razlikovna svojstva čine sadržaj pretpostavke prostornoplanskog pravila - određuju o kojoj vrsti zahvata je riječ, onda ostala svojstva čine sadržaj posljedice prostornoplanskog pravila - jedinstveni skup uvjeta za provedbu zahvata kojeg treba primijeniti u konkretnom slučaju. Iz jedinstvene pretpostavke mora slijediti jedinstvena posljedica:

1. ako bi jedinstvene pretpostavke slijedile različite posljedice, bilo bi prekršeno načelo jednakosti koje zahtijeva da se s jednakim slučajevima jednako postupa
2. ako iz različitih pretpostavki slijedi jedinstvena posljedica, onda su te različite pretpostavke, iz gledišta primjene pravila, zapravo samo jedna pretpostavka (ili preciznije rečeno: jedinstveni skup pretpostavki).

- a. Iznimno od toga, zamislivi su slučajevi u kojima iz različitih pretpostavki slijede jednake posljedice, tj. vrste zahvata s različitim bitnim oznakama imaju jednak ostatak skupa uvjeta za provedbu. Naime, zbog propisane strukture UPU-a, prema kojoj građevine koje pripadaju zasebnim rodovima namjene (na primjer, građevine gospodarskih djelatnosti, stambene građevine) moraju biti odvojeno uređene kao zasebne vrste zahvata u odgovarajućim poglavljima plana.<sup>260</sup>

To znači da razlikovna svojstva, iako su dio cjelovitog skupa uvjeta za provedbu zahvata, na osnovi kojeg se građevinskom dozvolom utvrđuju lokacijski uvjeti, imaju poseban status: prostornoplanskog sredstva raspoređivanja. Ostala svojstva zahvata slijede iz njihovog izbora, ali ona sama ne slijede iz drugih svojstava, već iz izrađivačeve procjene o najboljem načinu određivanja prostornog rasporeda.

U izričaju UPU-a uvijek treba biti jasno označeno koji uvjet je vezan uz koju vrstu zahvata: ili izričitim navođenjem da vrstu zahvata treba graditi prema tom uvjetu, ili smještanjem odredbe kojom se izriče uvjet u tekstualnu cjelinu čija jasna tema je način provedbe te vrste zahvata.<sup>261</sup> Vrsta zahvata se označava nazivom koji je najčešće jasno izveden iz bitnih svojstava, ili samo iz nekog od njih kad je to dovoljno za razlikovanje.<sup>262</sup>

### **3.2.3. Prostornoplanska odredba**

Pravno pravilo je misao kojom se želi usmjeriti tuđe ponašanja, a koja, da bi ispunila svoju svrhu, mora biti jezično izražena,<sup>263</sup> pa stoga u općem pravnom aktu ima formu pravne rečenice - odredbe,<sup>264</sup> koja treba biti jasna i jezično i sadržajno. To traži kompromis između

---

260 Primjer je UPU Štinjan, u kojem se građevine različitih namjena mogu graditi na jednak način na jednakim lokacijama, a uređene su u različitim poglavljima (recimo, u zoni 1 se na jednak način mogu graditi građevine poslovne namjene (pogl. 2.1.), ugostiteljsko-turističke (pogl. 2.2.), kombinirane (pogl. 2.3.), javne i društvene (pogl. 3.1.), sportske (pogl. 3.2.) i stambene (pogl. 4.)). Vrste građevina se ipak osim po namjeni razlikuju i po lokaciji, jer svaka vrsta može biti smještena u različitom skupu zona.

261 Vidi detaljnije u poglavlju 5.3.2.

262 Vidi detaljnije u poglavlju 5.2.3.1.

263 Kelsen (2015), 46

264 Larenz (1992), 138

pravno poželjne jednoznačnosti i općenite razumljivosti koja bi odgovarala adresatovoj sposobnosti shvaćanja.<sup>265</sup> Kako se odnose prostornoplanska pravila i odredbe u UPU-u?

Strukturu pravnog pravila se može izraziti kroz razne oblike odredbi, što znači da i sadržaj nekog pravnog pravila gotovo uvijek može biti izražen na razne načine.<sup>266</sup> Osim jezičnostilskih varijacija, to prvenstveno označava mogućnost uređivanja istog poželjnog ponašanja različitim ali ekvivalentnim modalitetima,<sup>267</sup> te mogućnost korištenja različitih sintaktičkih vrsta rečenica (pogodbene, zapovjedne, uvjetne).<sup>268</sup>

Međutim, poželjna jednoznačnost normativnog izričaja ipak traži sukladnost strukture pravila i oblika odredbe: da izričaj zapovijedi ima sintaktički oblik koji stilski neutralno odgovara jezičnom činu zapovijedanja,<sup>269</sup> odnosno da je rečenica oblikovana tako da je jasno postojanje zapovijedi i njen sadržaj - kao zapovjedna rečenica koja traži da na uvjet treba primijeniti posljedicu. Odgovarajući redosljed riječi u rečenici olakšava shvaćanje njene informacijske strukture: o čemu se govori i što je o tome rečeno.<sup>270</sup> Pa, iako su sintaktička, informacijska i logička struktura pravne odredbe (rečenice) međusobno načelno neovisne, njihova usklađenost može doprinijeti jasnoći onog<sup>271</sup> što se odredbom izriče.

Logička struktura općeg pravnog pravila prikazuje jezični čin zapovijedanja kao zahtjev da se subjekt u nekoj situaciji nekako ponaša. Struktura tog zahtjeva je struktura hipotetičkog suda (ako uvjet, onda posljedica), za čiji izričaj bi zato idealna bila sintaktička struktura pogodbene rečenice („ako se ostvari pretpostavka, onda treba nastupiti posljedica”),<sup>272</sup> no od te idealne strukture ipak često treba odstupiti, jer može rezultirati nepreglednim

---

265 Wronkowska (1982), 208, Visković (1989), 23

266 Visković (1989), 75, 90

267 Visković (1989), 79, 82, Guastini (2018) 65, 66

Na primjer, zapovijed da se nešto napravi na određeni način, može se izraziti i kao dozvola da se nešto napravi, ako je napravljeno na određeni način.

268 Vuković (1997), 53, Panagl (1988), 51

269 Panagl (1988), 51

270 Höfler (2016), 241, 233

271 Höfler (2016), 241, 245

272 Visković (1989), 89

tekstom.<sup>273</sup> Kompromis između razumljivosti i jednoznačnosti, odnosno jasnoće i preciznosti,<sup>274</sup> pred normativni izričaj, osim pravnih, postavlja određene jezične, stilske zahtjeve koji trebaju olakšati shvaćanje teksta prosječnom adresatu.<sup>275</sup>

Pravna pravila se odnose na pravne odnose koji su najčešće presloženi da bi se njihovo uređenje moglo obuhvatiti jednom odredbom<sup>276</sup> koja bi bila istovremeno i precizna i jezično razumljiva.<sup>277</sup> Dakle, premda pojedina odredba može (izričito ili implicitno) izricati sadržaj svih dijelova jednog pravila, češće izriče samo pojedine dijelove ili neke njihove sastavnice.<sup>278</sup> Dakle, pri primjeni se neko pravno pravilo često mora rekonstruirati iz sadržaja skupa odredbi. Upravo takvo, neizbježno, razbijanje cjelovite misli o pravnom pravilu na niz misli o dijelovima pravnog pravila, traži da te misli budu sustavno izrečene, tako da pojedinačna rečenica tek u međudnosu s ostalima daje neko uređenje.<sup>279</sup> Odredbe se, kao relativno samostalne jezične jedinice koje sadrže precizno izražene misli, međusobno utemeljuju, specificiraju i dopunjuju, u linearnome nizu rečenica: onome u kojem se nove tvrdnje jasno temelje na prethodnima.<sup>280</sup>

Informacijska struktura rečenice ima dvije osnovne sastavnice: temu, koja sadrži predmet rečenice i remu, koja o tome predmetu nešto izjavljuje.<sup>281</sup> Među odredbama koje zajedno sadrže neko pravilo, treba postojati povezanost koja je zasnovana na osnovnome odnosu logičke i informacijske strukture općeg pravnog pravila: pretpostavka je poznati predmet, tema, a posljedica je izjava o tome predmetu, rema. Takav ekvivalent ne mora, i najčešće ne postoji u pojedinoj odredbi.<sup>282</sup> Svaka od njih izriče neki činjenični odnos među nekim pojmovima, koji, u odredbama koje ne izriču cjelovito pravilo, na neki način čuva

---

273 Höfler (2016), 229, 232

274 Lötscher (1995), 122, Wroblewski (1988), 15

275 Vuković (1997), 58-61

276 Visković (1989), 72

277 Höfler (1995), 113, 115

278 Visković (1989), 76

279 Larenz (1992), 152

280 Visković (1989), 86

281 Höfler (2016), 233

282 Höfler (2016), 237

pogodbeni odnos pretpostavke i posljedice, samo što se stvara među elementima pojedinog dijela pravila. Ovisno o položaju odredbe unutar teksta i odnosu prema drugim odredbama, njena tema i rema mogu u tim odnosima sadržavati bilo koji od elemenata - dokle god je očuvana tematska progresija u kojoj temu pojedine odredbe čini već poznat sadržaj, a za cjelinu odredbe je jasno kako se odnosi sa sadržajem prostornoplanskog pravila.

Prostornoplansko pravilo za određenu vrstu zahvata određuje potpuni skup uvjeta za provedbu, i njegova pogodbeni struktura glasi: „ako određena vrsta zahvata, onda određeni skup uvjeta za provedbu.” Odredba<sup>283</sup> u UPU-u, tako može izricati (izričito ili prešutno) odnose:

1. između potpunih dijelova pravila – sadrži cjelovito prostornoplansko pravilo
2. između elemenata različitih dijelova pravila
  - a. čitave pretpostavke i nekog elementa posljedice: označena je vrsta zahvata i pripisan joj je neki podskup uvjetâ za provedbu zahvata<sup>284</sup>
  - b. nekog elementa pretpostavke i nekog elementa posljedice:
    - i. nekome rodnom svojstvu vrste zahvata se pripisuje neki podskup uvjetâ<sup>285</sup>
    - ii. iznimci od neke vrste zahvata se pripisuje odgovarajući podskup uvjetâ
3. između elemenata pojedinog dijela pravila
  - a. nekog elementa pretpostavke i nekog drugog elementa pretpostavke: i. definicija vrste zahvata, u kojoj se povezuju neki značenjski elementi, ii. definicija iznimke od vrste zahvata, u kojoj se postojećoj vrsti pripisuje dodatno svojstvo, iii. utvrđivanje pojedinih značenjskih elemenata potrebnih za kasnije definiranje vrste zahvata<sup>286</sup>
  - b. nekog elementa posljedice i nekog drugog elementa posljedice: uspostavljanje nekog činjeničnog odnosa bitnog za značenje i primjenu jednog (ili više

---

283 Izraz „odredba” je ovdje upotrebljen u kontekstu izricanja pravila, pa označava bilo koju, ma koliko složenu rečenicu. Međutim, često označava i bilo koji dio takve rečenice koji sadržava pojedinačnu normu pravila i posebno je označen. Vidi o tome više u poglavljima 5.2.1. i 5.3.2.

284 1. neka vrsta uvjetâ (npr. svi koji uređuju neku vrstu lokacijskih uvjeta prema čl. 140. *ZPU (2013)*), 2. neki srodni uvjeti (npr. svi koji uređuju površinu građevine), 3. jedan uvjet.

285 Vrijedi za, na primjer, sve stambene građevine, i tako čini dio pravila za obiteljske i višestambene.

286 Na primjer, definicija stambene građevine.



srodnih) uvjeta za provedbu - i. definicija uvjeta ili neke njegove sastavnice, ii. način utvrđivanja uvjeta.<sup>287</sup>

Iz svih prethodno navedenih zahtjeva i načela, može se dati pregled potrebnih svojstava prostornoplanske odredbe:

1. treba biti pogodbena ili imperativna rečenica, tako da je jasno da izriče zapovijed (iznimka je odredba koja izriče definiciju, koja izriče neku povezanost, pa ima formu izjavne rečenice) - pritom, pogodbena treba biti samo ako izriče hipotezu koja je različita od one iz osnovnog prostornoplanskog pravila („ako se namjerava provesti određenu vrstu zahvata...”); inače je dovoljna imperativna, jer je prisutnost osnovne hipoteze implicirana samim postojanjem plana,
2. treba biti jasno što je tema rečenice, tj. predmet uređenja koje odredba sadrži, a što je uređenje tog predmeta, tj. svojstva koja se tom predmetu pripisuju
3. treba se odnositi na poznati predmet, tj. treba izricati uređenje pojma čije značenje je pravno uređeno (u UPU-u ili drugdje) ili drugačije poznato
4. treba biti jasno kojem pravilu pripada njen sadržaj: bilo izravno, tako da sadrži odnosno implicira pretpostavku - vrstu zahvata, bilo posredno tako da se jasno može prepoznati tematska progresija kojoj pripada (da se kroz niz veza s drugim odredbama može doći do one koja sadrži pretpostavku).

---

287 Na primjer, način primjene granice namjene površina utvrđene kartografskim prikazom plana, pri utvrđivanju oblika građevne čestice.

## 4. ZNAČENJE I PRIMJENA PROSTORNOPLANSKOG SADRŽAJA

### 4.1. Primjena i tumačenje pravnih pravila

#### 4.1.1. Svrha i primjena prava kao oblikovatelji izričaja

Govornik pri komunikaciji pokušava na određeni način utjecati na adresatovo stanje svijesti, i radi toga oblikuje svoje izjave tako da budu prikladno sredstvo za postizanje tog cilja.<sup>288</sup> Ta svrha stvara skup specifičnih komunikacijskih izazova koje je potrebno savladati kako bi se uspješno prenijela poruka, pa se njihovim dosljednim savladavanjem u određenom području zasigurno razvija specifični izričaj kojim se osigurava što uspješniji prijenos prepoznatljivog sadržaja. Učinkovitost takvog izričaja je potpuno provjerljiva samo u praksi, jer je jedino tada moguće vidjeti slažu li se dosljedno adresati oko sadržaja pravila (što bi značilo da je izričaj postigao svoj komunikacijski cilj).<sup>289</sup> Međutim, prema zahtjevima komunikacijske svrhe bi trebalo biti moguće pretpostaviti hoće li neki način izricanja biti učinkovit, pa tako i opisati metodu kojom se postižu izričajna svojstva čija prisutnost u tome komunikacijskom kontekstu vrlo vjerojatno daje jasnija pravila nego li njihova odsutnost. Takva pretpostavka, naravno, ne može biti potpuno pouzdana, jer postoje bitna ograničenja za tumačenje teksta koja ne dopuštaju da se unaprijed sa sigurnošću utvrdi na koji način će ga neki primatelj protumačiti.<sup>290</sup>

Svako istraživanje specifičnog izričaja, bavi se ustvari specifičnostima primjene, tj. načinima rješavanja izazova koji se javljaju pri tumačenju izrečenog. Ti izazovi u području prostornog planiranja imaju dva aspekta koja treba istražiti, da bi se nešto moglo reći o poželjnim svojstvima prostornoplanskog normativnog izričaja:

---

288 Motsch (2000), 414-415

289 Müller, Christensen, Sokolowski (1997), 26

Treba napomenuti kako je moguće da je govornik imao namjeru prenijeti neki drugi sadržaj, a ne onaj oko kojeg se svi adresati slažu. Naime, adresatima je dostupan samo tekst norme, a ne i njezina zamisao – komunikacijska tehnika je samo pomagalo koja pruža metodološke prednosti, a ne osigurava inherentnost značenja u izjavi. [Müller (1996), 176-177] U radu ću se držati pretpostavke da predvidljivost olakšava komunikaciju.

290 Busse (2004), 13

1. univerzalan pravni, koji se odnosi na potrebu da se svaki izričaj općeg pravnog akta primijeni u postupku konkretizacije općeg pravnog pravila
2. specifičan materijalni, koji se odnosi na to da je mogućnost tumačenja sadržaja pravila određena spoznajnim, tehničkim i društvenim kontekstom u području uređenja.

Kod normativnog izričaja, svrha je prenošenje pravne poruke, tj. izricanje pravnog pravila kojim se uređuje određeno materijalno područje radi postizanja određenih ciljeva. Materijalna osnova, način provedbe i ciljevi pravnog uređenja sadržanog u tim porukama stvaraju komunikacijski kontekst u kojem sve izjave treba tumačiti svrhovito: kao pravna pravila koja nešto zapovijedaju, zabranjuju ili dopuštaju.<sup>291</sup> Time svrha i način primjene UPU-a zasigurno moraju utjecati na njegov izričaj.

Očekujem da je empirijskim istraživanjem postojećeg prostornoplanskog izričaja moguće vidjeti koji i kakvi načini rješavanja komunikacijskih izazova su se razvili u praksi. U ovom poglavlju ću pokušati:

1. prepoznati kakvo uređenje se smatra i bitnim i izrecivim, dakle kojim svojstvima za koja se očekuje da su jasna se uređuju zahvati u prostoru
2. odrediti prirodu izazova (sustava tumačenja) čije savladavanje je stvorilo te pretpostavke o izrecivosti - prema pretpostavci da postoje objektivna ograničenja jasne prenosivosti neke vrste sadržaja u određenom komunikacijskom kontekstu
3. u tome svjetlu vrednovati prikladnost uobičajene metode prostornoplanskog uređenja u urbanističkom planiranju.

Primjena prava općenito označava ponašanje pravnih subjekata u skladu s pravnim pravilima, i to u dva osnovna smisla: pravnog čina (donošenje pravne odluke) ili nepravno (ostale tjelesne, materijalne radnje).<sup>292</sup> Donošenjem pravne odluke, u konkretnom se slučaju stvara pojedinačno pravno pravilo kojim se uređuje konkretan odnos i, na osnovi apstraktnog odnosa uređenog općim pravnim pravilom, utvrđuje

---

291 Vidi poglavlja 2.1.2. i 2.2.1.

292 Lukić, Košutić (2008), 237, 238

konkretan zahtjev upućen konkretnoj osobi.<sup>293</sup> Time se opće pravno pravilo konkretizira i određuje se što određeni subjekti smiju ili moraju napraviti.<sup>294</sup>

Pojedinačno pravno pravilo konkretizira opće ako predstavlja njegov konkretni slučaj, dakle ako se njime izrečeno konkretno uređenje može smatrati članom klase opisane apstraktnim uređenjem, koje je izrečeno općim pravnom pravilom. To je moguće ako skup svojstava kojima je definiran konkretan slučaj, odgovara skupu svojstava kojima je slučaj apstraktno definiran u općem pravnom pravilu – dakle, po načelu jednakosti treba prema njemu postupiti kao prema apstraktnom slučaju.<sup>295</sup> Naime, da bi donošenje pojedinačnog pravnog pravila bilo opravdano, potrebno je provesti logički ispravan postupak supsumpcije, u kojem se pretpostavka pojedinačnog pravila (konkretan slučaj) može podvesti pod pretpostavku općeg (apstraktan slučaj), tako da se uz konkretan slučaj može vezati obaveza primjene pravne posljedice određene općim pravilom.<sup>296</sup> Time nastaje pravni silogizam koji čini tzv. unutrašnje opravdanje pravne odluke.<sup>297</sup>

1. gornja premisa (opća preskriptivna tvrdnja, normativna premisa): ako je ostvareno neko stanje, treba slijediti pravna posljedica; to činjenično stanje je opisano skupom oznaka M1, M2, M3
2. donja premisa (deskriptivna tvrdnja, činjenična premisa): ostvareno je neko stanje; to stvarno stanje je opisivo skupom oznaka M1, M2, M3
3. zaključak (pojedinačna preskriptivna tvrdnja): stvarno stanje je ostvarenje činjeničnog stanja, dakle treba slijediti pravna posljedica.<sup>298</sup>

U sustavu prostornog uređenja, građevinska dozvola (odnosno srodni pojedinačni pravni akti kojima se provodi prostorni plan) izriče pojedinačno pravno pravilo, kojim se dopušta gradnja određene građevine na određeni način.<sup>299</sup> To pravilo izriče skup lokacijskih uvjeta

---

293 Kelsen (2006), 134, Perić (1994b), 103

294 Lukić, Košutić (2008), 240

295 Alexy (2019), 273

296 Hamann (2017), 178-179

297 Guastini (2018), 406

298 Larenz (1992), 159, 161, Vrban (2013), 57

299 Vidi poglavlje 3.1.2.1.

prema kojemu se mora graditi, a koji je konkretizacija prostornoplanskog pravila.<sup>300</sup> Prostornoplansko pravilo tako čini gornju premisu u postupku supsumpcije, i određuje koja svojstva<sup>301</sup> treba imati neka vrsta zahvata. Projekt je donja premisa, i za konkretni zahvat određuje svojstva koja će imati. Ako svojstva tog zahvata odgovaraju svojstvima planski definirane vrste zahvata, može ga se pod nju podvesti: tada je zahvat konkretni slučaj ponašanja zahtijevanog prostornoplanskim pravilom, i može se izreći pojedinačno pravno pravilo kojim se dopušta takvo građenje.

Ovaj postupak supsumpcije je naizgled jednostavna logička operacija, no u njoj je skriven značajan problem značenja. Svojstva činjeničnog i stvarnog stanja nisu očita, nego se definiraju kroz tumačenje pravnog pravila i opisivanje konkretnih fenomena. Odluka o tome koja su svojstva tih dvaju stanja, te odgovaraju li svojstva konkretnog fenomena onim svojstvima koja traži opće pravno pravilo, uvijek je potencijalni predmet spora.

#### ***4.1.2. Problem tumačenja pri primjeni pravnih pravila***

Onaj tko primjenjuje pravo je prema načelu zakonitosti podvrgnut zakonu, pa svaku pravnu odluku treba moći opravdati<sup>302</sup> da bi se pokazalo kako je utemeljena na relevantnim elementima pravnog sustava.<sup>303</sup> Prihvatanje supsumpcije kao argumentacijskog sredstva kojim se tvrdi da odluka nije proizvoljna, već da je u određenom slučaju postupljeno prema načelu jednakosti,<sup>304</sup> podrazumijeva i da bi opravdanje odluke trebalo biti svodivo na pravni silogizam, kojim se pokazuje da ona (među ostalim) proizlazi iz ispravne primjene nekog općeg pravnog pravila.<sup>305</sup> No, problem u opravdanju odluke nije toliko u

---

300 Ovo je pojednostavljena tvrdnja, jer pojedinačno pravilo istovremeno konkretizira i pravila iz posebnih propisa te primjenjuje posebne uvjete javnopravnih tijela. No, o tome se neće posebno govoriti, jer je logika primjene u bitnome slična, a materijalna logika tih područja uređenja nije predmet ovog rada.

301 Određena skupom prostornoplanskih uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.

302 Ovdje treba napomenuti da je pojedinačni pravni akt koji se donosi radi provedbe prostornog plana, upravni, a ne sudski akt, pa nije presuda koju treba jasno argumentirati. Međutim, da bi pravo bilo ispravno primijenjeno, odluka mora biti utemeljena na opravdanim razlozima, koje se mora moći iznijeti po potrebi, pokuša li netko osporiti odluku.

303 Hassemer (1994), 267

304 Neumann (1994), 310, 315

305 Guastini (2018), 406

unutrašnjem opravdanju, koje je prikaz jednostavnog logičkog zaključka, već u vanjskom: potrebi da se opravda izbor premisa pravnog silogizma.<sup>306</sup>

Zaključak pravnog silogizma počiva na premisama koje tvrde da:

1. određeno pravno pravilo zahtijeva određenu pravnu posljedicu ako postoji određeno činjenično stanje
2. u konkretnom slučaju postoji stvarno stanje koje odgovara tom činjeničnom stanju.<sup>307</sup>

Međutim, u konkretnom slučaju nije samorazumljivo koje je to pravno pravilo, na koje činjenično stanje se odnosi i koju pravnu posljedicu traži, kao ni to odgovara li neko stvarno stanje baš tom činjeničnom stanju. U postupku konkretizacije općeg pravnog pravila je stoga potrebno utvrditi i protumačiti i to pravilo i stvarno stanje, kako bi se odredio konkretan sadržaj navedenih premisa.<sup>308</sup> Postupak konkretizacije stoga kreće od dviju pretpostavki o tim premisama – da postoji neko činjenično stanje i da se na njega odnosi neko pravno pravilo – pa se onda uporedno tumače i pravilo i slučaj, kako bi se na kraju zaključilo potpada li slučaj pod pravilo:<sup>309</sup>

1. Pretpostavka o činjenici: tvrdnja da postoji činjenično stanje, tj. da se radi o slučaju koji je predmet nekog pravnog uređenja.

---

306 Alexy (2019), 282-283

307 Vidi poglavlje 4.1.1.

308 Vogel (2017), 356

309 Sljedeći koraci su konstruirani temeljem različitih pristupa opisivanju postupka pravnog odlučivanja. U osnovi je to Alexyjeve argumentacijski model [Alexy (2019), 283-284], koji dopunjava supsumpcijski model pravnog silogizma [Larenz (1992), 159-162] koracima kojima se opravdava niz premisa i zaključaka koji čine obrazloženje konačne pravne odluke [Alexy (2019), 18, 280, 282-284]. Njega primjenjujem u poglavlju 4.2.1. na prostornoplanski silogizam.

Međutim, ovdje ga, kao prikaz sadržaja misaonog procesa uključujem u Müllerov metodički pristup [Müller (1996), 353-357], u kojem su i norma i stvarnost, tj. njihov sadržaj i značenje konstruiraju u postupku pravnog odlučivanja, kroz definiranje odnosa norme i slučaja [Müller (1996), 350].

U tome postupku se postavljaju pretpostavke o činjeničnom stanju i o pravnom pravilu koje bi se moglo odnositi na to stanje. Protumačeno pravilo se primjenjuje na stanje – tj. stanje se tumači u kontekstu pravila. Tek iz obaju tumačenja se može izvesti zaključak [Hamann (2017), 177-179]. Izvođenje tog zaključka dalje prikazujem pomoću pravnog silogizma.

2. Pretpostavka o pravnom uređenju: tvrdnja da određene pravne odredbe izriču relevantno pravno pravilo.<sup>310</sup>
3. Tumačenje sadržaja pravila: tvrdnja da to pravilo traži određenu pravnu posljedicu, ako slučaj ima (odnosno nema) određena svojstva.
4. Tumačenje sadržaja slučaja: tvrdnja da predmetni, konkretni slučaj ima (odnosno nema) svojstva tražena pravilom – da je stvarno stanje kojeg se može (ili ne) smatrati slučajem relevantnog činjeničnog stanja.
5. Zaključak: tvrdnja da u konkretnom slučaju treba (ili ne) primijeniti traženu pravnu posljedicu.

Svaka od tih tvrdnji može biti prihvaćena ili odbijena temeljem nekog argumenta, tj. niza drugih tvrdnji, koji opravdava takvu odluku. Prihvaćanjem tvrdnji 3. i 4., prihvaćene su pretpostavke 1. i 2. te postavljene premise pravnog silogizma. Opravdanje premisa pravnog silogizma, odnosno tvrdnji na kojima se temelje, je tzv. vanjsko opravdanje, postupak kojim se pravna odluka povezuje:

1. sa stvarnim svijetom, navođenjem empirijskih opažanja koja tvrde da nekom fenomenu (stvarnom stanju) pripada neko svojstvo koje ga čini predmetom pravnog pravila, odnosno
2. s pravnim sustavom, navođenjem argumenata koji govore zašto je upravo tako konstruirano i protumačeno pravno pravilo.<sup>311</sup>

Tumačenje je aktivnost kojim se pridaje značenje nekome pojmu u određenom kontekstu,<sup>312</sup> jer nijedan pojam nema značenje po sebi, već u najboljem slučaju samo

---

310 Ove dvije pretpostavke su početak tzv. hermeneutičkog kruga: postupka konstruiranja značenja. Njime se približavaju značenja cjeline i dijelova. Naime, izbor općeg pravnog pravila ovisi o svojstvima konkretnog slučaja, ali istovremeno, prepoznavanje relevantnih svojstava konkretnog slučaja ovisi o tome koje opće pravno pravilo se primjenjuje na taj slučaj. Time se stvara prividni paradoks da je svaka tvrdnja preduvjet drugoj. Taj problem se rješava postavljanjem pretpostavki i ispitivanjem odgovaraju li jedna drugoj, tj. daju li smislenu cjelinu. Ako ne odgovaraju, mijenja ih se dok se ne dođe do usklađenosti - dok se zadovoljavajuće ne utvrdi da stvarno postoji određeni slučaj na kojeg treba primijeniti određeno pravilo. Tijekom konkretizacijskog postupka je moguće u bilo kojem koraku potvrditi ili opovrgnuti pretpostavku. [Müller (1996), 209-210, 219]

311 Alexy (2019), 283-284

312 Visković (1989), 144

ustaljeno tumačenje kojeg većina sudionika u komunikaciji smatra poznatim značenjem.<sup>313</sup> Problem pri primjeni prava je upravo u tome što različiti adresati mogu različito tumačiti sadržaje i različito argumentirati svoje odluke, pa tako doći do različitih zaključaka o primjeni pravila u nekom slučaju. Pravni silogizam je tu argumentacijsko sredstvo kojim se prikazuje da je odluka logički suvisla,<sup>314</sup> ali i ne samo to: svođenjem na pravni silogizam se ekspliciraju pravne premise na kojima je odluka utemeljena, čime postaje vidljivo koje je sve tvrdnje potrebno opravdati da adresati više ne bi mogli izraziti opravdanu sumnju u njihovu prihvatljivost: time se olakšava prepoznavanje i kritiziranje grešaka u zaključivanju.<sup>315</sup>

To što je uvijek moguće nečemu pridati drugačije značenje, problem je svojstven svakoj komunikaciji, pa tako i pravnoj. Tumačenje upravo jest pridavanje značenja nekoj poruci, ali za kojeg drugi sudionici u komunikaciji uvijek mogu tvrditi da bi trebalo biti drugačije: bilo zbog objektivno ograničenih mogućnosti da se jasno odredi značenje nekog fenomena, bilo zbog nesavršenosti samih sudionika (jesu li nešto sposobni izraziti ili razumjeti), bilo zbog razlika u njihovim komunikacijskim kontekstima ili zbog toga što bi drugačije tumačenje odgovaralo njihovim interesima.<sup>316</sup> Sadržaji pravnog pravila i stvarnog stanja, stoga su uvijek podložni različitim tumačenjima, i te razlike otežavaju sporazum oko primjene prava. No, ako se poznaje način primjene prava i ispravnu argumentaciju pravnih premisa u određenom pravnom području, kao i probleme tumačenja određenih vrsta fenomena, za pretpostaviti je da se na osnovi toga može prilagoditi pravno uređenje i njegov izričaj kako bi se umanjila sloboda tumačenja. Utoliko je moguće pretpostaviti da istraživanje osnovâ vanjskog opravdanja u tom području može ukazati na specifične izazove pravnog uređenja.

Vanjskim opravdanjem se pojedine premise pravnog silogizma argumentiraju kao ispravne. Argumenti o ispravnosti premisa su ustvari argumenti o ispravnosti tumačenja – niz su dodatnih premisa, proizašlih iz pravnog sustava, empirijskih opažanja o stvarnome svijetu i

---

313 Busse (2004), 12-14

314 Neumann (1994), 311, 316

315 Alexy (2019), 283, 239

316 Visković (1989), 150, 154, 157, 158, Busse (2017), 35



argumentacijskih pravila,<sup>317</sup> prema kojima se može tvrditi da nešto ima nekakva svojstva odnosno neko značenje.<sup>318</sup>

Potrebno je toliko premisa, odnosno argumentacijskih koraka dokle se ne dođe do one premise za koju nema razumnog protuargumenta odnosno one koju drugi (razumni) sudionici prihvaćaju<sup>319</sup> – tek tada se može govoriti o tome da se sudionici slažu u tumačenju i da su premise pravnog silogizma opravdane, pa time i pravna odluka. No, kako izgleda struktura argumentacijskog postupka kod primjene prostornoplanskog pravila, i koje su osnove vanjskog opravdanja, tj. temelji upotrebljenih premisa?

## **4.2. Tumačenje svojstava zahvata u prostoru pri primjeni UPU-a**

### **4.2.1. Prostornoplanski silogizam i potreba vanjskog opravdanja**

Osnovni model pravnog silogizma, koji uključuje samo gornju i donju premisu te zaključak,<sup>320</sup> rijetko je dovoljan za argumentiranje opravdanosti zaključka kod primjene općeg pravnog pravila. Može ga se smatrati dovoljnim kad je očito predstavlja li neko stvarno stanje konkretan slučaj činjeničnog stanja pretpostavljenog tim pravilom,<sup>321</sup> ali taj odnos najčešće nije očit, pa je argumentaciju potrebno dopuniti dodatnim premisama i zaključcima.<sup>322</sup>

Pravni silogizam eksplicira postupak supsumpcije u pravnom zaključivanju: ako se tvrdi da je postojanjem nekog konkretnog slučaja ostvarena pretpostavka određenog općeg pravnog pravila, onda u tom slučaju treba slijediti posljedica tog pravila.<sup>323</sup> Međutim, osnovni

---

317 Pravila koja određuju što se smatra razumnim argumentiranjem, osobito u situacijama u kojima nije moguće jasno odrediti koje su relevantne pravne i empirijske premise.

318 Alexy (2019), 283, 285

319 Alexy (2019), 280

320 Vidi poglavlje 4.1.1.

321 Tada se radi o jednostavnom slučaju [*Harašić (2006), 95*], dakle u danome kontekstu je svim akterima očito da se na konkretni slučaj odnosi određeno pravilo, pa nije nužno navoditi dodatna opravdanja. Ali i tada mora biti moguće navesti opravdanja njegovih premisa, ako to netko zatraži.

322 Alexy (2019), 276

323 Može ga se izraziti i drugačije: ako se tvrdi da je neko stvarno stanje pojedinačni slučaj apstraktnog slučaja uređenog određenim općim pravnim pravilom, onda treba primijeniti to

model silogizma ne sadrži opravdanje upravo te tvrdnje. Temeljem čega onda treba prihvatiti postojanje takvog konkretnog slučaja? Što to opravdava donju premisu silogizma?

1.  $[Tx \rightarrow ORx]$ <sup>324</sup>

gornja premisa (opće pravno pravilo): ako postoji slučaj (apstraktno opisan), treba slijediti posljedica

2.  $[Ta]$

donja premisa (činjenično stanje): postoji konkretan slučaj koji odgovara apstraktnom opisu (ostvarena je pretpostavka)

3.  $[Ra]$

zaključak (pojedinačno pravno pravilo): u konkretnom slučaju treba primijeniti konkretnu posljedicu

Smatra se da je neko stvarno stanje konkretan slučaj apstraktno definiranog slučaja, ako dijeli sva njegova svojstva.<sup>325</sup> Dakle, utvrđeno postojanje tog skupa svojstava opravdava tvrdnju o postojanju takvog konkretnog slučaja i time prihvatljivost donje premise.

1.  $[ \{Mx\} \rightarrow Tx ]$

gornja premisa: ako postoji neki skup svojstava, postoji apstraktno opisani slučaj, tj. radi se o članu određene klase slučajeva

2.  $[Sa = \{Mx\}]$

donja premisa: postoji stvarno stanje koje ima taj skup svojstava

3.  $[Ta]$

zaključak: postoji konkretan slučaj apstraktno definiranog slučaja

---

uređenje i izreći pojedinačnu, konkretnu pravnu posljedicu.

324 U ovoj i slijedećim shemama, T označava činjenično stanje odnosno pretpostavku, R pravnu posljedicu, a O obavezu da ta posljedica nastupi. M je svojstvo koje izravno ili neizravno označava činjenično stanje i daje se izvesti iz stvarnog stanja, a S je stvarno stanje.

„x” označava apstraktnost pretpostavke odnosno posljedice, dok „a” označava konkretnost.

Oznake i argumentacijska shema su postavljeni prema: Alexy (2019), 274-279.

325 Apstraktni slučaj, koji čini pretpostavku općeg pravnog pravila, pojam je koji definira klasu konkretnih slučajeva, pa se sastoji isključivo od bitnih svojstava. Da bi konkretni slučaj bio član te klase, mora imati sva ta svojstva, ali može imati i druga (osim onih za koje je u opisu akstraktnog slučaja jasno određeno da ih ne smije imati).

Međutim, i tu je potrebno opravdanje: temeljem čega se može tvrditi da stvarno stanje ima potrebni skup svojstava? Mora postojati neka konvencija tumačenja stvarnog fenomena, prema kojoj se tako nešto može tvrditi – to je vanjsko opravdanje. Prema njemu je opravdano tvrditi da se neko stvarno stanje može opisati određenim skupom svojstava. Treba uzeti u obzir da je pravo jezični sustav, pa da se u pravnom zaključivanju ne zaključuje neposredno o stvarnom predmetu odnosno stanju, nego o njegovom pravno relevantnom opisu.<sup>326</sup>

U slučaju provedbe UPU-a, pitanje vanjskog opravdanja je pitanje: temeljem čega se može tvrditi da svojstva glavnog projekta konkretnog zahvata odgovaraju uvjetima za provedbu neke vrste zahvata određenima UPU-om?

Provedba UPU-a nije samostalna primjena prostornoplanskih pravila, već je ona sastavni dio primjene pravila iz čl. 110. 1. 3. *Zakona o gradnji*,<sup>327</sup> koje traži da se izda građevinska dozvola ako je ostvarena pretpostavka da je „glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru propisanim prostornim planom”, i samo je dio cjelovitog pravila o izdavanju građevinske dozvole.<sup>328</sup> Prostornoplansko pravilo specificira pretpostavku tog općeg pravnog pravila, time što određuje s kojim točno skupom uvjeta za provedbu zahvata treba biti usklađen konkretan glavni projekt.

Prema glavnom projektu se gradi konkretni zahvat, pa se primjenom prostornoplanskog pravila određuje obaveza da se taj zahvat gradi u skladu s uvjetima za provedbu određene vrste zahvata. Model opravdanja primjene tog pravila se može nazvati prostornoplanskim silogizmom.

---

326 Larenz (1992), 161

327 Ovdje se, zbog nedostatka prostora i radi preglednosti neće obrađivati druge slučajeve izdavanja akata za provedbu prostornog plana, već se može uzeti da i kod njih vrijedi ista logika: pravni akt (prostorni plan, lokacijska dozvola) određuje uvjete za provedbu zahvata i, ako je projekt (glavni, idejni) u skladu s tim uvjetima, treba izdati akt za provedbu.

328 Ono sadrži još i druge formalne i sadržajne pretpostavke za izdavanje građevinske dozvole. Među ostalim, glavni projekt treba biti usklađen i s drugim uvjetima za provedbu zahvata (posebni uvjeti i uvjeti priključenja, kao i lokacijski uvjeti određeni lokacijskom dozvolom ako se ona izdaje). Vidi detaljnije u poglavlje 3.2.1.

$$1. \mathbf{VZ}^{329} \rightarrow \{\mathbf{UPZ}\} [Tx \rightarrow ORx]$$

gornja premisa: ako se namjerava graditi zahvat određene vrste, onda treba primijeniti određeni skup uvjeta za provedbu zahvata

$$2. \mathbf{Z} \rightarrow \mathbf{VZ} [Ta]$$

donja premisa: postoji namjera gradnje zahvata koji treba biti jedinka određene vrste zahvata (tj. konkretni slučaj koji odgovara apstraktnom opisu)

$$3. \{\mathbf{UPZ}\} [Ra]$$

zaključak: taj zahvat se mora provesti prema određenom skupu uvjeta

Opravdanjem donje premise treba pokazati zašto se tvrdi da konkretni zahvat potpada pod određenu vrstu zahvata. U UPU-u, vrste zahvata se razlikuju prema skupovima uvjeta za provedbu zahvata koji čine njihov sadržaj, ali je njihova razlika označena bitnim oznakama, tj. minimalnim skupom svojstava koji identificira pojedinu vrstu a koje su podskup skupa uvjeta za njihovu provedbu.<sup>330</sup> Prostornoplansko pravilo određuje da iz postojanja bitnih oznaka slijedi obaveza postojanja ostatka određenog skupa uvjeta. Dakle, konkretni zahvat označen tim oznakama treba smatrati članom određene vrste zahvata i na njega primijeniti određeni skup uvjeta za provedbu.

$$1. \{\mathbf{BOx}\}^{331} \rightarrow \mathbf{VZ}$$

gornja premisa: ako neki zahvat ima određeni skup bitnih oznaka, onda treba pripadati određenoj vrsti zahvata

$$2. \{\mathbf{BOa}\} = \{\mathbf{BOx}\}$$

donja premisa: skup bitnih oznaka zahvata određenih glavnim projektom je jednak skupu bitnih oznaka vrste zahvata određenih UPU-om

$$3. \mathbf{GP} \rightarrow \{\mathbf{BOa}\}$$

opravdanje donje premise: glavni projekt sadrži opis prema kojima se može tvrditi da postoji određeni skup bitnih oznaka zahvata

$$4. \mathbf{Z} \rightarrow \mathbf{VZ}$$

zaključak: zahvat treba uređivati kao član određene vrste zahvata

---

329 U ovoj i sljedećim shemama, Z označava zahvat, VZ vrstu zahvata, a UPZ uvjete za provedbu zahvata.

330 Vidi poglavlje 3.2.2.

331 U ovoj i sljedećim shemama, BO označava bitne oznake vrste zahvata.

Time dolazim do varijacije na početno pitanje ovog odjeljka: temeljem čega možemo opravdati tvrdnju da su u opisu zahvata u glavnom projektu sadržane te bitne oznake? Odgovor na ovu varijaciju leži u odgovoru na izvorno pitanje – ona pita samo o dijelu njegovog opsega.

Samo sadržaj kojeg se daje opravdati, tj. za kojeg postoji sustav konvencija o tumačenju - vanjskih opravdanja, može biti jasno izrečen. Utoliko je o provedivosti sadržaja UPU-a potrebno govoriti u kontekstu opravdanja pravila o izdavanju građevinske dozvole za projekt usklađen sa sadržajem UPU-a, u kojem do izražaja dolazi pitanje opravdanja tvrdnje o usklađenosti opisa zahvata s cjelovitim skupom uvjeta za provedbu.

Postupak opravdanja primjene tog pravila se može prikazati na sljedeći način:

1. **GP {LU} ↔ UPU {UPZ} → GD [Tx -> ORx]**

gornja premisa: ako glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta odgovara uvjetima za provedbu zahvata u prostoru određenima UPU-om, treba izdati građevinsku dozvolu

1.1. **GP → {BOa}**

1.2. **Z → VZ**

1.3. **VZ → UPU {UPZ}**

specifikacija gornje premise: postoji glavni projekt koji opisuje zahvat koji dijeli bitne oznake s vrstom zahvata određenom UPU-om, pa stoga glavni projekt treba biti usklađen sa skupom uvjeta za provedbu te vrste zahvata

2. **GP {LU} ↔ UPU {UPZ} [Ta]**

donja premisa: glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta odgovara uvjetima za provedbu zahvata određenima UPU-om

2.1. **UPU {UPZ} → GP(Z) ↔ UPU(VZ) [Mx → Tx]**

2.2. **{UPZ} ↔ UPU {UPZ} [Mlx ↔ Mx]**

2.3. **{LU} ↔ {UPZ} [Ma ↔ Mlx]**

2.4. **GP = {LU} [Sa = {Ma}]**

2.5. **GP [Sa]**

lanac opravdanja donje premise: postoji konkretan glavni projekt, koji opisuje konkretni zahvat skupom lokacijskih uvjeta, ti lokacijski uvjeti se mogu iskazati ekvivalentno skupu uvjeta za provedbu zahvata, a taj skup odgovara traženome

skupu uvjeta - otud proizlazi da je opis konkretnog zahvata ekvivalentan opisu vrste zahvata, što znači da je projektirani zahvat u skladu s UPU-om

3. **GD** [Ra]

zaključak: za projektirani zahvat treba izdati građevinsku dozvolu

Ovaj argumentacijski lanac dozvoljava da ispravim i preciziram pitanje postavljeno na kraju prvog odjeljka ovog poglavlja. Naime, lokacijske uvjete treba izraziti tako da budu usporedivi s uvjetima za provedbu zahvata, pa je prema tome lako opravdano tvrditi jesu li usklađeni ili ne. Pravi problem je u svođenju glavnog projekta na takav skup lokacijskih uvjeta. Kako opravdati da se neka svojstva određena glavnim projektom mogu izraziti ekvivalentno uvjetima za provedbu zahvata izraženima UPU-om? Korolar tome je pitanje: kako UPU-om odrediti svojstva koja se mogu prepoznati u glavnom projektu i izraziti kao ekvivalentni lokacijski uvjeti? To je bitni izazov vanjskog opravdanja.

Premise vanjskog opravdanja mogu se koristiti za opravdanje sadržaja svake od tvrdnji u argumentacijskom nizu odnosno pravnom silogizmu, ali za ovaj rad su bitne one na kojima počivaju tvrdnje o svojstvima zahvata u prostoru, tj. kojima se opravdava neko tumačenje sadržaja prostornoplanskog pravila te glavnog projekta. Osnova supsumpcijskog postupka jest pokazivanje postoji li ekvivalentnost svojstava činjeničnog i stvarnog stanja. To znači izvesti usporediva značenja iz:

1. teksta prostornoplanske odredbe i pripadajućih grafičkih prikaza
2. iz tekstualnog i grafičkog oblika glavnog projekta.

Vanjsko opravdanje treba reći zašto možemo tvrditi da neki skup oznaka u projektu znači prisutnost nekakvog lokacijskog uvjeta, te zašto možemo tvrditi je li ili nije taj uvjet u skladu s nekim prostornoplanskim uvjetom.

Vanjska opravdanja bi u idealnom slučaju bila općeprihvaćena, i ne bi ih trebalo navoditi,<sup>332</sup> no mogu postojati situacije<sup>333</sup> u kojima je potrebno opravdati neku tvrdnju o

---

332 Recimo, ako bi se, npr., svi adresati slagali oko toga kako se iz nacrtu građevine računa kig ili katnost te da prostornoplansko pravilo traži upravo takav način računanja i jednu određenu vrijednost.

333 Na primjer, tijelo koje izdaje dozvolu može tvrditi da neka denivelacija znači drugačiji broj etaža, ili projektant da neko oblikovanje jest tradicijskog karaktera, kako prostorni plan

svojstvima. Otud bi slijedilo da je idealno prostornoplanskim pravilom tražiti takva svojstva zahvata koja su očita i općeprihvaćena, pa tako i općenito prepoznatljiva u glavnom projektu. No, pitanje je mogu li se postići ciljevi prostornog uređenja, ako se uređuju samo takva svojstva prostornih fenomena – a i upitno je postoje li uopće. Tema je van opsega ovog rada, ali se može pretpostaviti da ograničenje upotrebljivih svojstava znači ograničenje mogućih ciljeva.

Ipak, uređenje svojstava čiju prisutnost je teško ili nemoguće nedvojbeno opravdati, riskira neučinkovitost pravila jer uvijek postoji mogućnost sukoba oko tumačenja. Stoga je potrebno prepoznati na kojim premisama vanjskog opravdanja počiva tumačenje projektnog opisa – za koje vrste svojstava se načelno može smatrati da su opravdana općeprihvaćenim vanjskim opravdanjima, a za koja je u konkretnom slučaju potrebno razviti novi, kontekstualno prikladan argumentacijski niz opravdanja.

#### **4.2.2. Glavni projekt i činjenično stanje**

Glavni projekt je, kao i svaki projekt, kodificirani način prikazivanja zahvata čija prvenstvena svrha je dati upute o gradnji pomoću općeprihvaćenog sustava oznaka, dakle: prikazati, što je preciznije moguće, cjelinu i sastavne dijelove građevine tako da je se može izgraditi kako je dogovoreno.<sup>334</sup> Utoliko se može reći da je određeni projekt poruka kojom se denotira građevinu – prenosi informaciju o konkretnom slučaju zahvata u prostor. No, glavni projekt je također i osnova za utvrđivanje usklađenosti zahvata s prostornim planom, pa je u njemu potrebno prepoznati i svojstva zahtijevana prostornim planom.

Projekt nastaje u projektantskom postupku, u kojem se povezuju:

1. funkcija – skup zahtjeva koji definira svrhu zahvata
2. ponašanje – skup svojstava zahvata relevantnih za funkciju i izvodivih iz strukture<sup>335</sup>

---

zahtjeva.

334 Peulić (2002), 37, 43, 45

335 To može označavati, na primjer, veličinu, kapacitet i određenu povezanost prostorija ili njihovu pristupačnost, osunčanost i opremljenost, ali i, recimo, druge zahtjeve bitne investitoru: cijenu građevine, tehnologiju ili brzinu izgradnje. Ne manje važno, može uključivati i razne zahtjeve koje pred zahvat postavljaju razni propisi.

3. struktura – skup sastavnica zahvata i njihovih međuodnosa, čije ponašanje treba zadovoljiti funkciju.<sup>336</sup>

Projektantski postupak je uspješan ako se ocijeni da je struktura takva da njeno ponašanje odgovara funkciji, i tada rezultira projektom: opisom strukture.<sup>337</sup> Za odnos UPU-a i glavnog projekta je bitno to što je moguće analizirati ponašanje strukture, rasporeda sastavnica zahvata.<sup>338</sup>

Funkciju, tj. zahtjeve postavljene pred zahvat u krajnjoj liniji utvrđuje osoba koja želi provesti zahvat, iako je u tome ograničena običajima gradnje, društvenom prihvatljivošću, ekonomskim ograničenjima, te na manje i pravnim uređenjem, stručnim pravilima, tehnologijom, itd. Utoliko procjenjuje i pokazuje li struktura odgovarajuće ponašanje. Međutim, za ovaj rad je bitno to što prikladnost ponašanja ocjenjuje i društvena zajednica putem općih pravnih akata koji uređuju gradnju, pa tako i putem UPU-a. Svojstva koja UPU određuje za vrstu zahvata tako definiraju dio poželjnog ponašanja strukture zahvata. Pošto UPU predstavlja rezultat dogovora o tome koju aktivnost se smije smjestiti na kojem dijelu prostornoplanskog obuhvata (funkcija) i na koji način (svojstva odnosno ponašanje), projekt zahvata se može shvatiti i kao konačnu specifikaciju i konkretizaciju tog dogovora. Ako se kao osnovne sastavnice građevine uzmu prostori za smještaj aktivnosti i materijali kojima se grade ti prostori odnosno prostorije, za glavni projekt se onda može reći da u konačnici svodi sve zahtjeve postavljene pred zahvat na dogovor o odgovorima na pitanja: koji prostor i gdje (kako smjestiti aktivnost), koji materijal i gdje (kako ostvariti prostor za aktivnost)?<sup>339</sup>

Dogovor postignut u projektu tako treba biti u skladu s dogovorom postignutim u prostornom planu, a ta usklađenost se potvrđuje jednakošću odnosno podvodivošću ponašanja konkretnog zahvata pod prostornoplanski zahtijevano – svojstva zahvata trebaju odgovarati prostornoplanski određenim svojstvima odgovarajuće vrste zahvata. No, problem je u utvrđivanju korespondencije strukture zahvata i traženih svojstava, jer takva

---

336 Gero, Kannengiesser (2004), 374

337 Gero, Kannengiesser (2004), 385

338 Gero, Kannengiesser (2004), 384

339 Habraken (1979), 11, 12



neposredna veza ne postoji, već je uvijek konstruirana u nekome kontekstu.<sup>340</sup> Ako se strukturu zahvata smatra njegovim primarnim svojstvima (raspored, namjena, dimenzija i materijal elemenata od kojih se zahvat sastoji), tada se njegovo ponašanje može smatrati sekundarnim svojstvima koja nisu očita, već se moraju izvesti iz primarnih. Izvođenje može biti dvojako, zasnovano na:

1. definiciji koja utvrđuje ekvivalentnost: neka vrijednost ponašanja ili njegova prisutnost, odgovara nekoj kombinaciji vrijednosti ili prisutnosti primarnih svojstava odnosno njihovome međuodnosu
2. konvenciji koja kaže da neka vrsta strukture (odnosno njenog dijela) odgovara nekome ponašanju.

Učinkovitost prostornoplanskog pravila tako ovisi o mogućnosti da se ponašanja odnosno svojstva tražena prostornim planom prepoznaju u projektnom prikazu zahvata. Prostornoplanski uvjeti za provedbu zahvata su izravno izržena opća svojstva, dok je lokacijske uvjete – svojstva pojedinačnog, konkretnog zahvata – potrebno konstruirati temeljem sadržaja glavnog projekta. Razumljivost prostornoplanskih uvjeta stoga, među ostalim, ovisi o mogućnosti da se u projektu prepoznaju njima zahtijevana svojstva. Utoliko je glavni projekt temeljno sredstvo argumentacije pri primjeni plana – osnovna je premisa prema kojoj se može argumentirati postojanje nekog činjeničnog stanja. Ako se ispunjenje nekog prostornoplanskog uvjeta ne može argumentirati sadržajem projekta, taj uvjet nije učinkovit.

Glavni projekt se sastoji od grafičkog i tekstualnog dijela.<sup>341</sup> Grafički prikazuje sastavnice zahvata ortogonalnim projekcijama: oblike, raspored, veličinu i materijal elemenata koji čine zahvat. Taj prikaz je sukladan sa stvarnom strukturom građevine i izriče isključivo objektivan opis sastavnica, bez vrijednosnih prosudbi ili izvođenja zaključaka.<sup>342</sup> Sastoji se od oznaka:

1. granica kojima se razgraničuju različite prostorne cjeline: površine, prostorije, neke skupine površina ili prostorija, funkcionalne jedinice, dijelovi složene građevine
  - a. oznake elemenata koje treba izgraditi, njihovog položaja, dimenzije i materijala

---

340 Vermaas, Dorst (2006), 135

341 Pravilnik o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina (2019), čl. 21.

342 Lebahar (1983), 100, 107, 109, 125

- b. oznake razgraničenja koje imaju neko obavezujuće značenje za korištenje građevine, a nisu izgrađene, iako se mogu poklapati s izgrađenim strukturama (npr. građevna čestica, oznaka funkcionalne cjeline)
2. prostornih cjelina, njihove namjene i dimenzije
    - a. oznake prostorija koje su razgraničene granicama iz 1.a.
    - b. oznake ostalih prostornih cjelina
  3. oznake sklopova i uređaja potrebnih za odvijanje planiranih aktivnosti, njihov položaj, vrsta i druge eventualne oznake koje ih pobliže određuju.<sup>343</sup>

Tekstualni dio projekta dopunjuje grafički prikaz informacijama o materijalima, načinu izvođenja, sklopovima i uređajima. Ali, istovremeno je i obrazloženje zahvata, kojim se opravdava usklađenost napravljenog s postavljenim zahtjevima (prostornoplanskim i ostalima).<sup>344</sup>

Glavni projekt je tako prvenstveno sustav oznaka, iz čije konfiguracije se može iščitati struktura građevine. Uzme li se značenje tih oznaka (korespondencija oznake i elementa kojeg prikazuje) kao općeprihvaćeno, tada one čine neoborive argumentacijske premise: svaki argument kojim se opravdava odluka o izdavanju građevinske dozvole, mora biti zasnovan na položaju, rasporedu, materijalu, obliku, dimenzijama i namjeni, kako cjeline zahvata tako i njegovih dijelova. No, te oznake, odnosno sadržaj projekta, tek su nužni ali ne i dovoljni argumenti. Utvrđivanje ponašanja, tj. svojstava relevantnih za svrhu strukture prikazane tim oznakama, traži tumačenje te strukture, kojom se za neku konkretnu strukturu odnosno njen dio tvrdi da ima svojstva tražena pravilom.

U tome kontekstu, može se pretpostaviti da je sadržajem glavnog projekta najlakše argumentirati postojanje onih prostornoplanski zahtijevanih svojstava zahvata koja su jednaka svojstvima strukture, ili koja nastaju matematičkim odnosno logičkim kombiniranjem svojstava strukture.<sup>345</sup> Dakle, da su najučinkovitija pravila:

1. kvantitativne prirode koja se izvode iz dimenzije i količine elemenata strukture građevine

---

343 Pravilnik o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina (2019), čl. 33.

344 Pravilnik o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina (2019), čl. 23.-25.

345 Na primjer, zbroj nekih dimenzija, koeficijent nekih dimenzija, pripadnost nekog elementa nekom skupu elemenata, usporedba, postojanje, sadržavanje, itd.

2. kvalitativne koja traže postojanje nekih oznaka strukture
3. konfiguracijska koja traže postojanje određenog rasporeda elemenata.

Zamislivo je da mogu biti učinkovita i pravila kod kojih ne postoji takva izravna, nego samo konvencionalno prihvaćena veza između neke vrste strukture i nekog svojstva ponašanja. No, tumačenje strukture tada rijetko može biti nepobitno, već ovisi o razini prihvaćenosti takve veze. Takva svojstva zato treba ipak u pravilu smatrati neodređenim pravnim pojmovima, koji uvijek traže tumačenje, tj. dogovor o značenju u konkretnom slučaju.

#### **4.3. Metoda prostornoplanskog normiranja i upravljanje značenjem uređenja**

##### ***4.3.1. Metoda normiranja u istraženom uzorku urbanističkih planova uređenja***

Primjena općeg pravnog pravila pretpostavlja tumačenje u konkretnom slučaju: kako sadržaja samog pravila, tako i sadržaja slučaja, da bi ih se svelo na usporedive skupove svojstava, pa tako zaključilo je li slučaj podvodiv pod pravilo a pravilo primjenjivo na taj slučaj. Kod primjene pravila o izdavanju građevinske dozvole, konkretni slučaj je dani glavni projekt određene građevine. Sadržaj prostornoplanskog pravila - skup uvjeta za gradnju odgovarajuće vrste građevine - tako treba moći tumačiti u kontekstu izričaja i sadržaja glavnog projekta. To ne znači da uvjete treba svesti na sadržaj projekta,<sup>346</sup> već da treba biti jasno kako u sadržaju projekta prepoznati ima li on svojstva određena tim uvjetima: tumačenje pravila tu znači prepoznavanje postoji li traženi sadržaj pravila unutar projekta. Utoliko se može pretpostaviti da će prostornoplansko pravilo biti lakše tumačiti, ako je njegov sadržaj zasnovan na primarnim svojstvima (raspored, materijal i sadržaj elemenata) građevine koja se prikazuju glavnim projektom.

Postupak primjene sam prikazao kroz model misaonog postupka opravdavanja primjene, zasnovan na supsumpcijskom modelu konkretizacije u kojem se neko stvarno stanje prepoznaje kao konkretni slučaj apstraktnog, da bi se onda izrekla konkretna pravna

---

346 Iako, kako je prikazano u poglavlju 4.2.2., pri izradi projekta ustvari treba moći napraviti upravo to: ti uvjeti definiraju „ponašanje” strukture zahvata, tj. ograničavaju kakav zahvat smije biti. Kako bi investitor i projektant mogli očekivati da će za zahvat ishoditi građevinsku dozvolu, moraju ispravno protumačiti uvjete i prema njima definirati, projektirati zahvat.

posljedica. Time, primjenom apstraktnog sadržaja UPU-a na skup konkretnih slučajeva, nastaje konkretno stanje. Kao korolar tom modelu konkretizacije, dalo bi se pretpostaviti i odgovarajuću metodu ili model apstrahiranja, tj. svođenja namjeravanog konkretnog stanja u prostoru na skup apstraktnih slučajeva. Taj postupak apstrahiranja je dio postupka pravnog uređenja, koji obuhvaća:

1. izbor materije, kojim se utvrđuje prostorno rješenje radi postizanja ciljeva prostornog uređenja
2. način uređenja, kojim se to rješenje svodi na skup elemenata pravnih pravila
3. redakciju odnosno izričaj tog uređenja, kojim se ta opća pravila izriču kao pravne odredbe. Sva tri dijela tog postupka su međuovisna, i pristup jednome utječe na mogućnosti pristupanja drugima.

Prikazani model opravdanja<sup>347</sup> pokazuje da je pri konkretizaciji bitno prepoznati slučaj (razlikovati ga od drugih) i protumačiti njegov sadržaj (utvrditi mu opis). To implicira da pri apstrahiranju materije koja je predmet općeg pravnog akta, treba postaviti:

1. načelo klasifikacije slučajeva – po kojem se utvrđuje što može biti predmet uređenja; govori koja je bitna razlika među slučajevima, tj. koji je razlog za njihovo različito uređivanje
2. strukturu opisivanja slučajeva – po kojoj se utvrđuje što je to bitno urediti radi postizanja ciljeva uređenja te što je moguće urediti, a da je učinkovito primjenjivo.

U području urbanističkog planiranja lokalne razine u domaćem sustavu, dakle u kontekstu pravnog uređenja koje je predmet ovog rada, slučaj je pojedinačni zahvat u prostoru, apstraktno opisan kao vrsta građevine, tj. predmet je jedna građevina<sup>348</sup> na jednoj građevinskoj čestici, a ponašanje je način njene gradnje. Raspored i sadržaj vrsta građevina sredstvo je kojim urbanistički plan postiže ciljeve prostornog uređenja.<sup>349</sup> Vrste građevina se raspoređuju posredno, pomoću kartografskih prikaza koji cjelinu prostornog rješenja određuju rasporedom različitih površina.<sup>350</sup> Radi se o zonskom pristupu: neka površina namjene smije sadržavati samo određeni skup vrsta građevine odnosno neka vrsta

---

347 Vidi poglavlje 4.2.1., osobito odjeljke ii. i iii.

348 Vidi detaljnije u poglavlju 6.2.4.2.

349 Vidi poglavlje 3.2.2.

350 U istraženom uzorku se pojavljuju tri klase površina koje se međusobno preklapaju:

građevine smije biti smještena samo unutar neke određene površine ili skupa površina. Tekstualni dio plana opisuje pojedinu vrstu građevina pomoću skupa uvjeta prema kojem je treba graditi, i definira njen odnos s kartografski definiranim rasporedom.

Zonski pristup predstavlja osnovu klasifikacije prostornoplanskih slučajeva – vrste građevina označavaju određene načine korištenja prostora i stoga ih se razlikuje:

1. obavezno prema aktivnosti (namjeni) koju sadrže
2. dodatno prema površini namjene u kojoj se smještaju, ako postoji razlika u načinu smještanja iste aktivnosti u različitim površinama
3. rjeđe prema površinama ograničenja, koje mijenjaju način smještanja aktivnosti inače određen za neku površinu namjene.<sup>351</sup>

Analiza primjerâ pokazuje da se slučaj odnosno vrsta građevina u istraženom području istraživanja uređuje na tipičan način, kod kojeg se oko 1/3 svojstava pojavljuje u više od 2/3 planova, a ostala svojstva u manje od 1/2, a može ih se svrstati u sljedeće skupine:<sup>352</sup>

1. namjena – obavezno svojstvo kojim se određuju aktivnosti odnosno djelatnosti koje građevina smije ili treba sadržavati
2. veličina zahvata – veličina čestice, površina (koeficijenti izgrađenosti i iskorištenosti) i visina građevine (broj etaža, visina do krova)
3. smještaj građevine – udaljenost od granice čestice<sup>353</sup>

---

i. površine namjene, ii. površine ograničenja (zaštita prirodnih, kulturnih i ambijentalnih dobara i vrijednosti), iii. površine posebnih uvjeta i načina gradnje.

Prva kategorija se uvijek određuje, a druge dvije se pojavljuju ovisno o potrebi, te modificiraju sadržaj prve gdje je preklapaju.

351 Vidi poglavlja 3.2.2. i 5.2.3.1.

352 Senjanović (2024), 261, 262

353 UPU Krapinske Toplice, svojstva obiteljske kuće unutar površina stambene namjene:

1. namjena: implicirana je nazivom vrste, njenom klasifikacijom kao „stambene građevine” i brojem funkcionalnih jedinica (čl. 31.)
2. količina namjene: najviše tri stambene jedinice (čl. 31. (2))
3. površine: minimalna površina građevne čestice (čl. 32. (1), (2) i (4)), maksimalni koeficijent izgrađenosti (čl. 32. (5)), maksimalni koeficijent iskorištenosti (čl. 32. (5)), minimalna površina tlocrtna projekcije obiteljske kuće (čl. 33. (2))
4. visina građevine: maksimalna ukupna visina (čl. 33. (1))
5. broj građevina: dopuštenje da se uz osnovnu gradi i pomoćna građevina (čl. 35. (1))
6. smještaj: udaljenost obaveznog građevnog pravca od regulacijskog (čl. 34. (1)), udaljenost granice gradivog dijela čestice od granice čestice (čl. 34. (2)), iznimke u kojima je dopuštena manja udaljenost

4. oblikovanje građevine – općeniti zahtjev o načinu oblikovanja građevine, oblikovanje krova (vrsta, nagib, otvori)<sup>354</sup>
5. uređenje otvorenog prostora čestice – količina prirodnog terena, visina i materijal ograde.<sup>355</sup>

Dakle, pretežno se opisom slučaja definira ovojnica cjeline zahvata, uz dodatno specificiranje nekih dijelova. Ta ovojnica utvrđuje ograničeni prostor slobode,<sup>356</sup> unutar kojeg građevina može imati svojstva prema potrebama. U istraženim slučajevima se nerijetko uređuju i druga svojstva, kojima se ovojnica dodatno specificira i detaljnije određuje, ali takvi pristupi nisu dovoljno česti ni dosljedni da bi se mogli smatrati dijelom uobičajene strukture opisivanja slučaja.

Vrijednosti svojstava koje definiraju ovojnicu, prvenstveno su kvantitativne prirode: određuju dimenziju ili broj nečeg, i to pomoću određene vrijednosti ili koeficijenta, najčešće određenih s limitacijom (minimumom, maksimumom).<sup>357</sup> Manje su značajne kvalitativno određene vrijednosti, i to najviše u formi zahtjeva da neki dio građevine (ograda, prirodni teren čestice) bude od nekog materijala<sup>358</sup> ili ima neki oblik (krov).<sup>359</sup> Ostala kvalitativna pravila su rjeđa i, uglavnom neodređene vrijednosti, u formi načela zahtijevaju da neki aspekti zahvata nemaju negativnog utjecaja,<sup>360</sup> usklađeni su s nečim

---

(čl. 34. (2)).

354 UPU Krapinske Toplice, svojstva krova: oblik krovšta, nagib, materijal, dijelovi krova, smjer sljemena (čl. 37. (2)).

355 UPU Krapinske Toplice, svojstva prirodne površine: načela uređenja, način uređenja, površina (čl. 36.)

356 Skup dopuštenih aktivnosti, najveća dopuštena količina aktivnosti, najveća dopuštena površina, najveća dopuštena visina, najveći dopušten broj, najmanja dopuštena udaljenost.

357 UPU Bistra, čl. 5.: „najveća dopuštena visina građevine je 8 m”, „u jednoj stambenoj građevini mogu se graditi najviše dva stana”, „najmanje 30% površine čestice mora biti zelena površina”

358 UPU N-4, čl. 54.: „Ogradu izvesti kao kombinaciju betonskog (kamenog) podesta i metala/žice ili zelenila”, „prirodni teren s visokim i niskim zelenilom, uz obveznu sadnju autohtonih biljnih vrsta”

359 UPU Podgori, čl. 25.: „Krovišta mogu biti ravna ili kosa. Ukoliko se ... izvode kao kosa, nagib je između 22° i 30°, a pokrov mora biti kupa kanalice ili crijep mediteranskog tipa. Na kosom terenu sljeme krova mora biti, u pravilu, uspredno sa slojnicama zemljišta. Dio krovnih ploha se može koristiti i kao prohodna terasa ...”

360 UPU Gornji Bilig, čl. 20.: dozvola smještaja „zgrada gospodarskih djelatnosti unutar zona stambene namjene ... uz uvjet da njihovo funkcioniranje ili sadržaji nisu u suprotnosti sa stanovanjem ... ili na bilo koji način umanjuju kvalitetu stanovanja.”

(funkcijom građevine, njenim kontekstom, oblikovanjem)<sup>361</sup> ili da se građevina gradi na neki način (po nekom tipu oblikovanja ili gradnje, s nekim karakterom).<sup>362</sup>

Opisi slučajeva tako teže tome da budu ograničeni na svojstva koja su:

1. izravno izražena opisom (nacrtom) građevine u glavnom projektu: dimenzija, količina, udaljenost, materijal, granice cjeline (čestica) i potcjelina (pojedinačne građevine, posebni dijelovi nekretnine)
2. deklarirana u (tekstualnom) opisu građevine: namjena
3. ili su jasno izvodiva iz tih primarnih svojstava strukture građevine.

Time se pokušava umanjiti problem tumačenja, kako bi se nesigurnost značenja ograničila na pitanja:

1. kako se mjeri neka vrijednost (dimenzija, količina) ili potvrđuje njena prisutnost (materijal)
2. kojem elementu se točno mjeri odnosno potvrđuje ta vrijednost
3. koji elementi se broje kao količina
4. što točno jest neki element.

Značenje takvih opisa ne može biti stopostotno osigurano, ali je ipak konvencionalno, zasnovano na pojmovima o kojima uvelike postoji slaganje.

Opisani način prostornoplanskog apstrahiranja se može kvalificirati kao kvantitativni zonski, u kojem se slučajevi definiraju kao različite vrste građevina čija bitna obilježja su namjena i položaj unutar određene prostornoplanske cjeline, a opisuju mjerljivim svojstvima, lako utvrdivima na osnovi rasporeda i dimenzija elemenata građevine. Međutim, nezanemariva prisutnost neodređenih kvalitativnih vrijednosti sugerira da postoje izazovi u definiranju uređenja na koje se ne da u potpunosti odgovoriti prema tako postavljenom načelu apstrahiranja.

---

361 UPU Dubac-Varsan, čl. 13.: „Građevina se prilagođava okolnom ambijentu kroz tipologiju oblikovanja i korištenje materijala sukladno svojoj namjeni u cilju ostvarenja što kvalitetnije slike prostora”

362 UPU Zagvozd, čl. 20.: „tradicionalna tipologija karakterističnih detalja ili logično i skladno prilagođavanje tih detalja”, „Slijedeći suvremeni razvoj arhitektonske i urbanističke misli, uz odgovarajući kritički pristup, dozvoljena su i sva ona arhitektonska rješenja u kojima se polazeći od izvornih vrijednosti graditeljske baštine sredine, ne preuzimajući izravno oblike starih estetika ostvaruju nove vrijednosti, koje predstavljaju logičan kontinuitet u povijesnom razvoju arhitekture.”

### 4.3.2. *Problem određenosti svojstava*

U svjetlu prikazanog postupka konkretizacije prostornoplanskih pravila i istražene metode apstrahiranja kojom ta pravila nastaju, čini se samorazumljivim ustvrditi da bi pravila trebala sadržavati samo ona svojstva prostornog zahvata koja su jasno i precizno prepoznatljiva u glavnome projektu građevine, odnosno svodiva na primarna svojstva strukture građevine. Dakle, takva da ih se, kolokvijalno rečeno, ne treba tumačiti odnosno da se prostorni zahvat bude opisan kao lak slučaj. Međutim, tri problema čine takvu tvrdnju nesigurnom.

Prvo: opisana metoda i postupak konkretizacije, svojstveni su istraženom sustavu, ali ne moraju biti svojstveni i drugima. Domaći sustav prostornog uređenja spada u tzv. konformacijske sustave u kojima je odnos prostornog plana i zahvata obavezujuć, i gradnja se dopušta ako je zahvat usklađen s planom, ali postoje i druge skupine evropskih sustava, kod kojih je taj odnos drugačiji.<sup>363</sup> Iako se svi ti sustavi oslanjaju na neku vrstu zonskog pristupa, razlika u načinu primjene plana može tražiti drugačiji način konkretizacije i stoga drugačiju metodu apstrakcije. Drugo: čak i kod sustava u kojima je taj odnos jednak, moguće je da se primjenjuju drugačije metode normiranja. Iako pregled propisa iz drugih sustava<sup>364</sup> sugerira barem površinsku sličnost metoda, to nije dovoljno za potvrdu, već su potrebna daljnja istraživanja.

Treće: ako se na pitanje, stoje li opisana metoda i postupak te njihov međuodnos i u drugim sustavima, još i može odgovoriti daljnjim istraživanjem, ključni je problem u prirodi te određenosti koju zahtijeva početna tvrdnja. Potrebe konkretizacijskog postupka utječu na pristup apstrahiranju utoliko što zahtijevaju rješenje problema tumačenja odnosno mogućnost opravdavanja podvođenja konkretnog slučaja pod opće pravilo. Ako se svi akteri slažu oko značenja općeg pravila u konkretnom slučaju, lakše je onda ustvrditi da pojedinačno treba imati određeni sadržaj. Ipak, postoje i situacije u kojima nije poželjno da pravno uređenje bude potpuno jasno i precizno. Normiranje korištenjem tzv. pravnih standarda, odnosno polisemičnih pojmova čije značenje se može i mora konačno utvrditi

---

363 Berisha et al (2021), 184, 193-195

364 Code de l'urbanisme (1973), čl. L151-1 do čl. L151-48, NÖ Raumordnungsgesetz (2014, čl. 30., Planzeichenverordnung (1990), Prilog „Planzeichen für Bauleitpläne“, Zakon o planiranju i izgradnji (2009), čl. 26.



tek u konkretnoj situaciji, potrebno je u uređenju odnosa koje nije moguće precizno ograničiti bez rizika od nepoželjnih posljedica.<sup>365</sup> Složena priroda društvenih odnosa, pa tako i onih koji su predmet prostornog uređenja, te ograničenost znanja i nepredvidljivost budućih utjecaja, ne dopuštaju uvijek da se tvrdi kako nešto treba biti nekakvo na točno određeni način, već se ponekad može samo apstraktno i općenito zahtijevati.<sup>366</sup> Utoliko, pravno uređenje često mora biti djelomično neodređeno.

Pravno uređenje je jedan od alata koje javna vlast koristi za postizanje nekih društvenih ciljeva. Ciljevima prostornog uređenja se općenitiji društveni ciljevi specificiraju u one vezane uz karakteristike prostora. Prostorni plan definira dopušteni skup ponašanja, kojim se početno stanje prostora treba pretvoriti u poželjno stanje<sup>367</sup> u kojem se ciljevi prostornog uređenja postižu za jedan određeni prostor.<sup>368</sup> Utoliko postojanje plana pretpostavlja postojanje više ili manje konkretno definiranog prostornog rješenja završnog stanja, kojeg se onda svodi na opći i apstraktni prostornoplanski opis. Primjenom plana bi se ostvarilo rješenje, pa posljedično i ciljevi uređenja.

Ali – između razina društvenih ciljeva, prostornih ciljeva, prostornog rješenja i primjene plana leži niz nejasnih odnosa, koje se sve može izraziti kao probleme svođenja i supsumpcije odnosno mogućnosti da se tvrdi da postoji neka vrsta ekvivalentnosti između nekih stanja. Kakva je veza između društvenih ciljeva i onih prostornog uređenja: može li se tvrditi da određena kvaliteta prostora znači postizanje određene društvene kvalitete? Može li se tvrditi da ostvarenje određenog prostornog rješenja znači i ostvarenje nekih ciljeva? Iznad svega, problem pravnog uređenja uopće, a prostornoplanskog osobito, treba smatrati loše strukturiranim problemom, za kojeg se ne da definirati shema rješavanja koja bi bila prikladna i rješiva u svakoj novoj situaciji.<sup>369</sup>

---

365 Milotić, Peranić (2015), 66, Visković (1989), 64

366 Lendi (1995), 9, 16, 24, Schönwandt (2002), 135

367 Schönwandt (2002), 148, 149

368 Ovo je pojednostavljena tvrdnja, jer treba držati na pameti da završnog stanja u kojemu su svi ciljevi postignuti, kod planiranja – za razliku od projekta – ne može biti zbog stalnih promjena društvenog konteksta, s pripadajućim željama i ciljevima [Lendi (1995), 11]. Najbolje što se može jest težiti njihovom postizanju

369 Streich (2011), 67

Nesigurnost u procjenjivanju budućnosti i nesvodiva složenost društvenih procesa daju planiranju prvenstveno vrijednosno a ne objektivno zasnovanu prirodu odlučivanja,<sup>370</sup> u kojoj se opći ciljevi, oko kojih može postojati konsenzus, u konkretnim slučajevima teško mogu ostvariti na svačije zadovoljstvo,<sup>371</sup> pa se uređenje mora zasnivati na određenoj procjeni o tome što je u danome kontekstu vrijednije. Prostorni plan ne može definirati optimalni prostorni raspored kojim bi se ostvarili ciljevi, tj. zadovoljili svi interesi, odnosno savršeno razriješili postojeći ili potencijalni sukobi interesa, upravo zato jer je još u samom društvenom kontekstu planiranja teško uskladiti interese, ciljeve i način njihovog rješavanja,<sup>372</sup> pa je i u planiranju nužno nekima dati prednost, a druge zanemariti.<sup>373</sup>

U takvom kontekstu neodređenih odnosa između društvenih vrijednosti, specifičnih ciljeva i određenih prostornih rješenja, teško je tvrditi da bi mogla postojati definitivna metoda, ili definitivni kriterij za njeno određenje, kojom bi se odredio najučinkovitiji skup svojstava za definiranje sadržaja prostornog plana. Jedino je moguće, u danom kontekstu, na osnovi najboljeg stanja znanja o međuovisnostima prostornih svojstava i društvenih ciljeva, pretpostaviti da će korištenje neke metode, načina opisivanja prostornog rješenja, dati optimalne rezultate prostornoplanskog uređenja: uspješno uređena svojstva prostornoplanskog rješenja, čijim ostvarenjem se postižu željeni ciljevi. Može li se dati barem neka načela kojima bi se u konkretnom sustavu ili čak slučaju izrade plana, moglo voditi pri izboru metode?

#### ***4.3.3. Osnovna načela izbora metode prostornoplanskog normiranja***

Uzimajući u obzir navedene neodređenosti odnosâ u slijedu društvenih ciljeva, prostornih ciljeva, prostornog rješenja i prostornoplanskog uređenja, preciznost norme nije dovoljan kriterij za odabir optimalnog pristupa uređenju. Ako je udio neodređenosti u sadržaju prostornoplanskih pravila neizbježan, onda ni zahtjev da svako svojstvo propisano prostornim planom bude nedvojbeno prepoznatljivo u glavnom projektu, ne može biti

---

370 Hartmann (2012), 244, 245

371 Perelman (1983), 71, 86

372 Assche et al. (2013), 191

373 Dreier (1995), 42

produktivan. No, taj zahtjev jest bitan, samo je pitanje u kojoj mjeri, i s kojim drugim kriterijima treba biti dopunjen.

Učinkovitost, sposobnost da proizvede tražene učine, osnovna je vrijednost općeg pravnog pravila<sup>374</sup> – ono što se optimalnim pristupom uređenju treba postići. Može se razložiti na:

1. prikladnost, tj. sposobnost da ostvari ciljeve uređenja
2. primjenjivost, sposobnost da se uspješno primijeni u pravnom postupku.<sup>375</sup>

U prostornoplanskom normiranju se može uzeti da prikladnost zahtijeva odgovarajući način opisivanja, kojim se mogu urediti ona svojstva prostornih fenomena koja su bitna za ciljeve uređenja. Kada nema tako jasnog odnosa između svojstava i ciljeva, tada zahtijeva neodređenost u uređivanju, koja dopušta da se u konkretnom slučaju definitivno odredi koja su to svojstva zahvata bitna. Primjenjivost bi u istom kontekstu označavala mogućnost da adresat pravilo primijeni (da su sadržaj i zahtjevi pravila društveno, ekonomski, tehnički, znanstveno i postupovno prihvatljivi)<sup>376</sup> i potencijal da ga razumije (sadržaj se može lako protumačiti i dokazati).<sup>377</sup> Potreba za razumljivošću traži precizno utvrđena i izražena svojstva, koja je u postupku konkretizacije moguće dokazati. Zato bi elementi pravila trebali biti izrečeni na pregledan način, pojmovima koji imaju poznata značenja i odnose se na bitna svojstva utvrdiva u konkretnom slučaju.

No, s obzirom na to da prikladnost može težiti neodređenosti, a primjenjivost teži određenosti, za postizanje učinkovitosti u danome kontekstu je potrebno postići odgovarajuću ravnotežu to dvoje. Može je se promatrati i kao ravnotežu zahtjevâ za pravnom sigurnošću (da se može očekivati određeno tumačenje pravila) i prilagodljivošću (da se pravilima, u nepredvidljivim situacijama, ne postiže neželjeni učinak).

Ako pravno uređenje predstavlja loše strukturiran problem, u kojem nije moguće univerzalno definirati svojstva problema (početnog stanja), njegovog rješenja (konačnog

---

374 Kelsen (2015), 156

375 Heijden, Jong (2009), 1040

376 Vuković (1997), 146

377 Šarčević (2013), 24

stanja) ni sredstava za njegovo ostvarenje (promjena stanja),<sup>378</sup> onda nije moguće ni definirati univerzalno prikladnu ravnotežu između protivnih zahtjeva učinkovitosti.<sup>379</sup> Naime, savršen sustav planiranja ne može postojati, jer savršena koordinacija suprotstavljenih interesa nije moguća, niti je moguće definirati prostornu strukturu koja može biti optimizirana za sve suprotstavljene zahtjeve, kao što nije moguće niti imati sustav koji je uvijek savršeno usklađen s društvenim promjenama.<sup>380</sup> Moguće ju je jedino procijeniti u stvarnome kontekstu izrade prostornog plana unutar nekog sustava, odvagujući prednosti i nedostatke koje neki pristup uređivanju ima u odnosu na primjenjivost, prikladnost, sigurnost i prilagodljivost.<sup>381</sup> Međutim, na osnovi preliminarnog pregleda nekih pristupa opisivanju prostornih fenomena kroz prizmu učinkovitosti, pokušat ću ovdje dati osnovna načela za to odvagivanje.

Određivanje korištenja površina, pristup korišten u ovdje istraživanom sustavu prostornog uređenja, prikladno je za ciljeve koji se mogu povezati s gustoćom i načinom korištenja<sup>382</sup> prostora, jer se mogu ostvariti određivanjem količine<sup>383</sup> izgradnje na nekoj površini zemljišta potrebne za smještaj neke namjene te razmaka od drugih građevina. Za ostvarivanje nekih drugih ciljeva (na primjer, izgled naselja), moraju se koristiti neodređeni pojmovi (na primjer, zahtjev „uklopljenosti” ili „tradicionalnog oblikovanja”). Pristup se može smatrati prevladavajuće usmjerenim na primjenjivost, koju se postiže uređivanjem samostalnih skupova pretežno kvantitativnih svojstava koja opisuju pojedinačne građevine.

---

378 Simon (1973), 187, 188

379 Nesporno je da se uvijek može tvrditi kako postoje: početno stanje koje je neka nepoželjna društvena situacija (neuređeni prostor naselja), konačno stanje koje je neki poželjni društveni cilj (prostorno rješenje koje odgovara cilju prostornog uređenja), te sredstva promjene stanja – pravila o ponašanju (prostornoplanska pravila o svojstvima građevina). Međutim, nemoguće je precizno unaprijed reći koje vrste svojstava ili njihove vrijednosti su bitne u bilo kojem nepoznatom budućem stanju, niti koja univerzalna sredstva treba primijeniti da se postigne promjena iz jednog u drugo.

380 Assche et al. (2013), 191, 192

381 Dreier (1995), 29

382 Odnosno: namjenom.

383 Površina, visina, katnost, broj i sl.

Space syntax pristup opisuje povezanost, odnose i preglednost prolaznih i boravišnih prostora te svojstva tako nastalih cjelina svih razina – a osobito urbanih.<sup>384</sup> Problem primjenjivosti jest upravo u predmetu ovog pristupa koji opisuje svojstva i zakonitosti razvoja određenih tipova naseobinskih konfiguracija koji nastaju međudjelovanjem niza prostornih razina,<sup>385</sup> dakle u tome što se, po definiciji, odnosi na povezani skup zahvata a ne na pojedinačne zahvate. Utoliko space syntax može pomoći u definiranju poželjnog prostornog rješenja, no, mogućnost uspješnog prenošenja tim pristupom definiranih svojstava u prostornoplanske smjernice ili pravila još je uvijek u povojima.<sup>386</sup>

Opisivanje prostornih fenomena uzorcima,<sup>387</sup> prikladno je za ostvarenje ciljeva koji traže određene prostorne vrijednosti ili specifične tipove prostornih rješenja.<sup>388</sup> Problem kod primjenjivosti je pronaći odgovarajuću ravnotežu određenosti i neodređenosti: želja za postizanjem nekih ciljeva može rezultirati pretjerano detaljnim i restriktivnim skupom svojstava, opsežnim skupom nepotpuno određenih kvalitativnih zahtjeva<sup>389</sup> ili složenim skupom apstraktno definiranih uzoraka čije određivanje je radno vrlo intenzivno,<sup>390</sup> jer je potrebno ustanoviti mrežu uzoraka koja je koherentna na svim prostornim razinama unutar plana.

Tipomorfološki pristupi su prikladni za ostvarenje prostornih vrijednosti i kvaliteta, kao i poželjnog izgleda naselja.<sup>391</sup> Priroda tipa, pa tako i građevnog tipa, bliska je konceptu pravnog standarda – radi se o neodređenom, ali odredivom pojmu, čije značenje ovisi o kontekstu i stavu sudionika u prostoru.<sup>392</sup> Utoliko je problematičan u primjeni, jer traži ili široko i duboko slaganje o značenju tipa (što bi, paradoksalno, značilo da ga zašravo nije ni potrebno uređivati), ili opisivanje svojstvima (ali tada prestaje biti tip odnosno nepredređeni

---

384 Nes, Yamu (2021), 26

385 Hillier (2007), 263-264

386 Nes, Yamu (2021), 214, 234

387 Izvorno: „patterns”.

388 Alexander, Poyner (1966), 4, 15; Alexander et al (1977)

389 Alexander (2005), 168-171

390 SeminarSKI radovi napravljeni tijekom pripremnih istraživanja za ovaj rad vrlo jasno pokazuju taj rizik.

391 Kropf (2011), 394

392 Caniggia, Maffei (2017), 47, Moneo (1978), 36

standard, a postaje precizan klasni pojam), ili primjerima odnosno shemama (kada teško može biti jasno u kojoj mjeri se zahtijeva sličnost s prikazanim).

Postoje mnogi drugi pristupi opisivanju, ali i kod drugih preliminarno pregledanih se može primijetiti gore naznačena tenzija između prikladnosti i primjenjivosti, koja leži u potrebi da se ciljevi nekako svedu na svojstva cjeline a ona opet na svojstva pojedinačnog zahvata koja su što lakše dokaziva, ali ne i pretjerano kruta. Otud se može dati neka osnovna načela za izbor metode uređenja, tj. prikladnog i primjenjivog skupa svojstava kojima se planski sadržaj opisuje:

1. svojstva trebaju biti bitna za postizanje ciljeva uređenja: prostorno rješenje treba svesti na ona svojstva (npr. količina izgradnje, prostorna konfiguracija, povezanost, način gradnje i oblikovanja, itd.) za koja se očekuje da njihovo ostvarenje znači i postizanje nekih poželjnih vrijednosti
2. svojstva trebaju u provedbi plana biti potvrdiva uz minimum tumačenja:
  - a. jasno povezana s primarnim svojstvima građevine ili cjeline (određena)
  - b. s prihvaćenim značenjem (neodređena, ali odrediva) – akterima je jasna vrijednost koja se njima treba postići, ali se precizni odnos s primarnim svojstvima mora utvrditi u konkretnom slučaju; poželjno je da se radi o pojmovima sa znanstveno ili stručno prihvaćenim značenjem
3. svojstva se trebaju odnositi na prostorni fenomen za čiju gradnju se donosi pojedinačno pravno pravilo
  - a. neposredno (izravno ga opisuju)
  - b. posredno (ako opisuju neki fenomen druge razine, čiji nastanak se ne uređuje izravno izdavanjem dozvole, mora biti jasno kako iz tog opisa proizlazi opis pojedinačnog zahvata)
4. skup svojstava treba biti:
  - a. pregledan (uređivati prihvatljivo kompleksnu materiju i sustavno organizirati uređenje)
  - b. rezultat ekonomski prihvatljivog postupka uređenja (ne zahtijevati neprihvatljivu količinu rada)
  - c. umjereno detaljan (uređivati bitno, ali ne u tolikoj mjeri da pravila ne budu prilagodljiva nepredviđenim situacijama)
  - d. konzistentan (bez proturječja)

e. takav da se što lakše može konkretizirati sadržaj relevantnog pravnog pravila.

Tako odabrana metoda (jedan način opisivanja, ili kombinacija različitih načina) daje neku vrstu sadržaja prostornog plana, kojoj onda treba dati formu općeg pravnog akta. Dakle, sadržaj je potrebno strukturirati i izraziti jasno, precizno i jednostavno - o tome je riječ u sljedećim poglavljima.

## 5. STRUKTURA UPU-A

Dosadašnje istraživanje je prikazalo osnovne pretpostavke za definiranje prikladnog prostornoplanskog normativnog izričaja u području urbanističkog planiranja - zahtjeve koje pred autora teksta postavljaju:

1. potreba jasnog prenošenja pravnih pravila te u njima sadržanih obaveza, zabrana i ovlaštenja
2. predmet, sadržaj i primjena pravnog uređenja izraženog urbanističkim planovima.

Ovo i sljedeće poglavlje se bave samim izričajem: strukturom teksta plana te načelima jasnoće, preciznosti i jednostavnosti tog teksta.

O razlozima i načinima prikladnog strukturiranja nekog teksta postoji kako opsežna lingvistička literatura, tako i nomotehnički propisi i literatura koji se odnose na tekstove općih pravnih akata. No, s obzirom na raznolikost predmetâ i načina pravnog uređenja sadržanog u tim aktima, načela i pravila strukturiranja su nužno opće prirode, pa tako i nomotehnički priručnici otvoreno govore kako za najvažniji i najopsežniji, glavni dio općeg akta nije moguće odrediti tipičnu strukturu niti dati išta više od preporuka.<sup>394</sup>

Kako odredbe za provedbu - ono što se kolokvijalno, zajedno s grafičkim priložima, obično smatra „planom” - upravo i čine glavni dio UPU-a kao cjelovitog općeg pravnog plana, ikakva načela prostornoplanskog normativnog izričaja bi morala biti specifičnija od spomenutih općih. S obzirom na, u svojoj biti jednostavan sadržaj (skup svojstava različitih vrsta zahvata) i način primjene UPU-a (izdavanje nekog od akata za provedbu plana), za pretpostaviti je da se može prepoznati tipičnu strukturu ili ograničeni skup tipičnih struktura, opisiv specifičnim načelima izričaja.

---

394 Milotić, Peranić (2015), 199, Müller (1968), 49



## 5.1. Osnove tematske i tekstualne strukture UPU-a

### 5.1.1. Svrha, preglednost i transparentnost teksta

Svaki tekst ima neku funkciju.<sup>395</sup> Složeni je jezični čin<sup>396</sup> kojim autor u određenom komunikacijskom kontekstu želi postići neku svrhu,<sup>397</sup> tj. na određeni način utjecati na stanje svijesti adresata.<sup>398</sup> Kod općih pravnih akata, ta svrha je motiviranje adresata da se ponaša na određeni način,<sup>399</sup> što kod UPU-a znači: da provede zahvat u prostoru na određeni način. Postizanje te svrhe potpuno je jasno je samo u primjeni plana, kada se vidi pridržava li se adresat prostornoplanskih normi tj. na osnovi njih donesenog pojedinačnog pravnog pravila<sup>400</sup>: građevinske dozvole. Svrha teksta UPU-a je dakle i da pravna sredstva motivacije ponašanja prenese jasno i primjenjivo.

Da bi to postigao, tekst treba prenijeti određeni sadržaj slijedom rečenica, povezanih u koherentnu, dakle gramatički i tematski međuovisnu tekstualnu cjelinu, izraženu tako da adresat može, temeljem komunikacijskih konvencija, pretpostaviti na koji način autor želi da se tekst primi i shvati.<sup>401</sup> Slijed rečenica i njihovi međusobni odnosi stvaraju tekstualnu strukturu koja ima dva osnovna aspekta:

1. gramatički (sintaktički i semantički odnosi među rečenicama)
2. tematski (kognitivni odnosi među sadržajima rečenica odnosno tekstualnih cjelina).<sup>402</sup>

Prethodno poglavlje ovog rada je pokazalo potrebu da se izričaj prostornoplanskog pravila poveže sa stvarnim stanjem – protumači – kako bi se to pravilo provelo. Tumačenje tog pravila prije svega počiva na mogućnosti pronalaženja onih odredbi u UPU-u koje su relevantne za konkretnu situaciju i sadržavaju: bitne oznake prema kojima se prepoznaje

---

395 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 18

396 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 15

397 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 78

398 Motsch, 414

399 Perić (1994b), 5

400 Kelsen (2015), 59

401 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 17, 18, 21, 80

402 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 21

vrsta zahvata kojeg investitor namjerava provesti (pretpostavka pravila) i svojstva koja takav zahvat treba imati (posljedica pravila).<sup>403</sup>

Utoliko je očito da lakše pronalaženje relevantnih tekstualnih cjelina znači i lakše tumačenje sadržaja plana, dakle i tekst čini razumljivijim,<sup>404</sup> pa otud zahtjev da tekst plana bude pregledan.<sup>405</sup> Preglednost teksta općeg pravnog akta, osigurana određenim načinom raščlanjenja odnosno strukturiranja teksta, omogućuje adresatu da očekuje određenu vrstu sadržaja u određenom dijelu teksta – čini ga predvidljivim.<sup>406</sup> Preglednost teksta tako počiva na dvije pretpostavke: da adresat može razumno lako prepoznati način na koji je tekst strukturiran i da suvisla struktura uopće postoji.

Preglednost je u praktičnom smislu svojstvo jednog konkretnog teksta, ali suvislost i prepoznatljivost strukture teksta nisu neovisne vrijednosti, već ovise o kontekstu. Opći pravni akt nastaje unutar određenog pravnog diskursa, sustava sadržajno međuovisnih tekstova koji razvijaju temu važećeg prava u nekoj zajednici, od ustava do pojedinačnih pravnih odluka.<sup>407</sup> Utoliko, redakcija pojedinog općeg akta treba omogućiti adresatu da prepozna kako je to njegov sadržaj uklopljen u taj diskurs,<sup>408</sup> pa stoga treba i dijeliti njegove konvencije,<sup>409</sup> uobičajeni način na koji se: predmet teksta (zajednička tema koja povezuje izjave koje čine tekst) određuje i razrađuje (razvija u podteme),<sup>410</sup> te raščlanjuje na izjave koje onda raspoređuje i povezuje međusobno<sup>411</sup> i s kontekstom.<sup>412</sup>

Osnovnom pretpostavkom pregledne tekstualne strukture se tako može smatrati postojanje jasne tematske strukture: načina na koji se predmet teksta pretvara u skup tvrdnji o predmetu – u sadržaj teksta. Takva struktura može nastati samo ako autor ima jasnu

---

403 Vidi poglavlje 4.2.1., osobito odjeljak ii.

404 Lötscher (1995), 125

405 Holzinger (1988), 296

406 Milotić, Peranić (2015), 198, Holzinger (1988), 296, Vuković (1997), 120

407 Höfler (2017), 1, 3

408 Höfler (2017), 3

409 Busse (2015), 43, 44

410 Höfler (2017), 12

411 Höfler (2017), 21

412 Höfler (2017), 25

predodžbu o temi i načinu njenog razvoja, dakle ako je sposoban odrediti njegovu „makrostrukturu”.<sup>413</sup> Složeni skup semantičkih informacija koje čine sadržaj teksta je u njoj sažet na jezgrovitu, opću shemu koja predstavlja srž teme i načina njenog razvoja. Autoru omogućuje da suvislo organizira tekst, raspoređivanjem pojedinačnih tvrdnji u konkretnu strukturu koja pregledno razrađuje tu opću shemu, a adresatu da, u konvencionalnom kontekstu, kada temeljem izričajnih i strukturalnih konvencija ispravno pretpostavi njeno postojanje, prepozna način na koji je neki tekst organiziran i tako lakše pojmi njegov sadržaj.<sup>414</sup> Pojednostavljeno rečeno, makrostruktura UPU-a je općenito zamisliva kao tvrdnja: „Ovaj tekst sadrži više skupova uvjeta za provedbu zahvata, a uvjete koji čine pojedini skup je moguće naći u tako i tako određenim tekstualnim cjelinama, koje su raspoređene po toj i toj ideji reda.”<sup>415</sup>

Pretpostavka jasne strukture normativnopravnog teksta je njena transparentnost: prepoznatljivost sadržajne strukture teksta,<sup>416</sup> načina na koji su klasificirane informacije i uspostavljeni odnosi povezanosti i hijerarhije među tako nastalim klasama.<sup>417</sup> Ako je sadržaj prikladan svrsi teksta, onda se može reći da njegova struktura proizlazi iz te svrhe. Za UPU to onda znači da klase normi i njihovi međuodnosi trebaju biti takve da bude što lakše prepoznati različite vrste zahvata i njihova svojstva. Zahtjev za transparentnošću se može dodatno raščlaniti na zahtjeve:

1. ispravne klasifikacije – uređivanje srodnog zajedno, a raznorodnog odvojeno
2. vidljive hijerarhije – hijerarhija materije i normi mora biti prepoznatljiva u tekstu
3. prepoznatljivog reda – praćenja kognitivnih i logičkih načela slijeda.<sup>418</sup>

Tematsku strukturu se može jednostavno shvatiti kao redoslijed tvrdnji o temama.<sup>419</sup> Ostvaruje se kao tekstualna struktura: redoslijed tekstualnih cjelina (skupova rečenica,

---

413 van Dijk (1980), 143

414 van Dijk (1980), 137, 156, 158, Horga (1987), 39

415 Dakako, u konkretnom slučaju bi ova tvrdnja bila puno određenija.

416 Lötscher (2016), 32

417 Lötscher (2016), 38

418 Lötscher (2016), 38

419 Höfler (2018), 43

rečenica, dijelova rečenica), od kojih svaka ima vlastitu temu.<sup>420</sup> Transparentnost strukture traži da tematska struktura proizađe iz logičkih odnosa među pojmovima kojima je definirana materija.<sup>421</sup> Svaki od tih pojmova, odnosa ili njihovih struktura može biti tema neke tekstualne cjeline.

U materiji, ti odnosi postoje istovremeno i u svojoj punini, ali je tekst sekvencijalan i selektivan: može prikazati samo jednu informaciju na jednom određenom mjestu u tekstualnom slijedu, pa mora apstrahirati puninu materije na ono što je bitno za svrhu teksta i što je prenosivo kao jasna poruka. Dakle, za stvaranje teksta koji uređuje određenu materiju, njenu simultanost i stvarnost treba prvo apstrahirati u logičku strukturu sadržaja – koja tako čini skup potencijalnih tema i njihovih međusobnih odnosa – pa nju onda pretvoriti u stvarni slijed tema, tematsku strukturu, koju se onda konačno ostvaruje kao skup rečenica, tekstualna struktura.<sup>422</sup>

Može li se za strukturu UPU-a dati neka načela koja povezuju njegovu svrhu, predmet, način razvoja tog predmeta u pojedine teme, te način raspoređivanja tih tema u koherentni skup tekstualnih cjelina, pokušat ću utvrditi u ostatku ovog poglavlja.

### ***5.1.2. Tematska struktura i normativnost teksta***

Pregledavanjem primjera UPU-a, primjetno je da se različiti planovi mogu svesti na isti tip sadržaja<sup>423</sup> – što je i očekivano, s obzirom na dosad prikazani cilj, predmet i primjenu UPU-a – ali i da ne dijele svi jednaku tekstualnu strukturu, ni u gramatičkom niti i u tematskom smislu. Postojanje te raznolikosti pokazuje da odnos sadržajne i tekstualne strukture nije jednoznačan, pa transparentno prenošenje logičkih odnosa koji postoje u

---

420 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 21

421 Srodnost ↔ raznorodnost, cjelina ↔ dio, viša razina ↔ niža razina, širi pojam ↔ užji pojam, pretpostavka ↔ posljedica, sustav ↔ sastavnica, predmet ↔ svojstvo, itd

422 Ovu rečenicu ne treba promatrati kao doslovni redoslijed diskretnih mentalnih aktivnosti, već kao zahtjev da autoru teksta bude jasno kako treba raščlaniti materiju da bude shvatljiva u tekstu.

423 Bitno sličan skup skupova uvjeta za provedbu zahvata.

materiji ne definira u potpunosti način razvoja teme u tekstu, već da postoje i drugi, komunikacijski usmjereni zahtjevi koji utječu na formiranje tekstualne strukture.<sup>424</sup>

Osim strukture sadržaja, tekstualnu strukturu određuje i funkcija teksta, svrha koju treba ispuniti u nekoj komunikacijskoj situaciji.<sup>425</sup> Da bi tekst ostvario svoju funkciju, autor pri njegovoj izradi treba konvencionalnim sredstvima (govornim formama i strukturama) naglasiti one dijelove odnosno oznake teksta prema kojima će adresat lakše prepoznati autorovu komunikacijsku namjeru:<sup>426</sup> kojoj vrsti pripada tekst, na koji način ga treba primiti i koju vrstu sadržaja unutar njega, odnosno nekog njegovog dijela, treba očekivati. Za UPU je funkcija, u općem smislu, apelacijska kao i za svaki normativni tekst: prenosi autorovu namjeru da utječe na adresatovo ponašanje, s normativnim stavom da je adresat obavezan ostvariti neko stanje stvari.<sup>427</sup>

Funkciju se signalizira na tri osnovna načina:<sup>428</sup>

1. izravno – formama i strukturama koje su konvencionalno prihvaćene kao oznaka neke funkcije
2. neizravno – rečeničnim izričajem, kojim se jezično shvaća da autor izražava neki stav o tome kako tekst treba shvatiti (bilo eksplicitnim navođenjem svog stava, bilo implicitno – npr. izricanjem zapovijedi ili zahtjeva)
3. kontekstualno – pripadnošću teksta nekome području.

Pripadnost nekog teksta skupu općih pravnih akata govori puno o njegovoj očekivanoj funkciji. Međutim, da bi uopće mogao njima pripadati, mora zadovoljiti strogo određene<sup>429</sup> izravne, formalne oznake funkcije: naslovi, izreke o donošenju, predmetu i ciljevima općih

---

424 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 49

425 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 78

426 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 88, 93, 119

427 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 101, 104

428 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 92, 93

429 Tradicionalno su to bile pretežno konvencionalne, stručno prihvaćene oznake, ali su sve češće pravno uređene. U hrvatskom pravnom sustavu, tek 2015. godine, donošenjem *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* (NN 74/15) koja su obavezna za sve opće pravne akte državne razine, a preporučljive za one samoupravne. Iako su se oznake nižih akata i prethodno uređivale zakonski: na primjer, obavezni sadržaj odluke o donošenju prostornog plana [ZPU (2013), čl. 111.], koji uređuje neke njihove obavezne oznake.

akata te označavanje raščlanjenja teksta u tekstualne cjeline svojstvene tim aktima. Prema tim oznakama je prepoznatljivo da se uopće radi o općem pravnom aktu, i kojem.<sup>430</sup> Strukturalne oznake – specifični načini raspoređivanja tema unutar pravnih akata – rijetko se uređuju.<sup>431</sup>

Pri čitanju općeg akta, formalne i strukturalne oznake utječu na shvaćanje funkcije - na prepoznavanje, u odredbama:

1. teme – predmeta ili situacije o kojoj je riječ u tekstu,<sup>432</sup> i na koju se izravno ili neizravno odnose sve tvrdnje sadržane u tekstu<sup>433</sup>
2. tematskog razvoja – načina na koji se tema, kao jezgra teksta, razvija u njegov sadržaj,<sup>434</sup> u skup podtema<sup>435</sup> i njihovih međusobnih odnosa<sup>436</sup> te raspoređuje u tekstualne cjeline.

Funkcija tako dvojako utječe na formalne (imenovanje i razgraničenje cjelina) i strukturalne (raspored tema) oznake teksta, kroz:

1. tekst kao čin – određena vrsta teksta koju treba primiti odnosno primijeniti na određeni način, i koja traži primjenu određenih jezičnih sredstava radi jasnijeg shvaćanja funkcije
2. sadržaj teksta – materija koja definira traženi način ponašanja, i koja uspostavlja osnovne logičke odnose među pojmovima odnosno temama.

UPU dijeli mnoge konvencionalne oznake s ostalim općim pravnim aktima, upravo jer dijele jednaku opću apelativnu i normativnu funkciju – jednaka su vrsta tekstualnog čina (zahtijevaju određeni način ponašanja). Jezik prava je, radi strogog i predvidljivog uređivanja društvenih odnosa, konceptualno strog, tehnički i značajno formaliziran: precizno i eksplicitno definira pojmove (teme i ono što ih čini) i njihovu upotrebu, kao i

---

430 Höfler (2017), 8, 10, 11

431 Za UPU (i druge prostorne planove) je samo jedna tematska razina uređena obaveznim rasporedom poglavlja, propisanim *Pravilnikom (1998)*, čl. 12.

432 Hoffmann (2000), 350

433 van Dijk (1980), 180

434 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 49

435 Höfler (2017), 12

436 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 59

sintaktičke odnose među njima.<sup>437</sup> Posljedično je sloboda tematskog razvoja i strukture u općim pravnim aktima značajno ograničena. Takva monotona, ustaljena praksa stvaranja tekstova omogućuje i ustaljenje prakse njihovog tumačenja i primjene.<sup>438</sup>

U općim pravnim aktima prevladava deskriptivni razvoj teme, njen jasan prikaz iznošenjem njenih sastavnih dijelova i povezivanjem s određenim vremenom i prostorom – specificira ju se te istovremeno pripisuje nekom kontekstu.<sup>439</sup> Time se stvara informacijski temelj za argumentaciju<sup>440</sup> tj. opravdanje pri primjeni akta. Formalnologičko zaključivanje i konstruiranje smislene argumentacije pri primjeni, potiču prevlast linearnog teksta u općim pravnim aktima – što znači da kasnije rečenice trebaju ovisiti o prethodnima i treba postojati hijerarhijski slijed od šireg ka užem, od osnova prema specifikaciji.<sup>441</sup> Korolar toga je fragmentarnost svojstvena tim tekstovima,<sup>442</sup> jer je za uspostavljanje tražene linearnosti potrebno rastaviti složena pravila (odnosno teme) na jednostavne misli, radi provjerljivosti odnosa među pojmovima (sastavnicama teme), ali i radi suvislosti i ekonomičnosti teksta (dijeljenje pojedinih sastavnica među različitim temama).

U tako fragmentiranom tekstu, značajnu ulogu ima sam položaj pojedine tekstualne cjeline. Naime, značenje pojedine pravne odredbe treba izvesti iz cjeline teksta – sistematski je tumačiti – a ne iz nje same u izolaciji, zato jer u koherentno strukturiranom općem pravnom aktu postoji povezanost među dijelovima te između dijelova i cjeline.<sup>443</sup> Sam položaj odredbe tako daje informaciju o materiji koju uređuje,<sup>444</sup> jer njen smještaj unutar neke suvisle tekstualne cjeline znači da se odnosi na temu te cjeline.

Sve to zajedno traži sustavan pristup tekstualnoj strukturi: klasifikaciju pojmova i njihov jasan poredak, kao i misli koje ih opisuju.<sup>445</sup> Formalne i strukturalne oznake teksta treba

---

437 Visković (1989), 103, 108

438 Busse (2015), 44, 45

439 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 56, 57

440 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 60

441 Visković (1989), 85, 86

442 Visković (1989), 86

443 Harašić (2009), 316

444 Harašić (2009), 324

445 Vuković (1997), 117, 120

rasporediti na logičan i prepoznatljiv način: prikladan i uobičajen za vrstu, predmet i primjenu općeg pravnog akta.

### **5.1.3. Odnos funkcije i tematske strukture UPU-a**

Funkciju UPU-a se može promatrati dvojako:

1. u širem smislu, kao opći pravni akt čijom primjenom treba ostvariti plan prostornog razvoja na određenom području i posljedično postići neke društvene ciljeve
2. u užem, komunikacijskom smislu, kao tekst kojim – osobito u postupku primjene – treba prenijeti obaveze o načinu provođenja zahvata u tom području, izražene kao skup dozvoljenih vrsta građevina i njihovih svojstava (uvjeta za provedbu zahvata).

Ta druga funkcija, tekstualna, se ostvaruje u postupku donošenja građevinske dozvole,<sup>446</sup> tj. u postupku primjene prostornoplanskog pravila i opravdanja tvrdnje da je određeni zahvat usklađen sa zahtjevima tog pravila.<sup>447</sup> Planski tekst treba adresatima pružiti argumente za opravdanje te tvrdnje, a to su svi elementi potrebni za donošenje zaključaka unutar pravnog i prostornoplanskog silogizma koji spadaju u područje prostornoplanskog uređenja i koje je UPU ovlašten uređivati.

Lanac premisa i zaključaka pri opravdanju zaključka o donošenju građevinske dozvole se može pojednostavljeno prikazati ovako:

1. iz premisa bitnih oznaka (najčešće: željenog položaja i namjene) planirane građevine, treba zaključiti o vrsti građevine koju se smije graditi
2. iz premise vrste građevine slijedi zaključak o skupu uvjeta za provedbu (skupu svojstava), s kojim treba biti usklađena planirana građevina
3. iz premisa skupa uvjeta i glavnog projekta, slijedi zaključak o usklađenosti građevine sa skupom svojstava vrste građevine i posljedičnom izdavanju građevinske dozvole.

Vrsta građevine je tako primarna tema silogizma koju kod primjene treba pronaći u tekstu UPU-a. Vrsta i njen opis (skup svojstava) su neodvojivo vezani i čine jedan jedinstveni

---

446 Kao i svim aktivnostima gradnje koje vode do tog postupka, kao što je, na primjer, projektiranje.

447 Vidi poglavlje 4.2.1.



pojam, a razlikovne, bitne oznake koje su dio tog opisa omogućuju njegovo lako prepoznavanje. Međutim, u tematskom smislu je vrsta zahvata, odnosno njen naziv, zaseban pojam koji označava postojanje vlastitog sadržaja: tema koja obuhvaća skup uvjeta za provedbu – podtema koje razrađuju njen sadržaj. U smislu primjene i opravdanja prostornoplanskog pravila određivanje vrste (tj. prepoznavanje njenih razlikovnih, bitnih oznaka ili samo njenog naziva) uvijek mora prethoditi određivanju njenog opisa.

Linearnost pravnog jezika počiva na pretpostavci logičnog redanja argumenata pravnog silogizma, pa prostornoplanski silogizam, koji utvrđuje da zahvat koji ima bitne oznake mora imati i skup svojstava određene vrste zahvata, tako definira slijed odnosno vertikalnu hijerarhiju koja bi trebala biti prepoznatljiva u tematskoj strukturi UPU-a:

vrsta građevine (oznaka vrste) → skup uvjeta (sadržaj vrste) → pojedini uvjet (sastavnica sadržaja) → dodatne informacije<sup>448</sup> o uvjetu.<sup>449</sup>

Dakle, doslovno pretvoreno u tekstualnu strukturu, to bi značilo da navedeni pojmovi više razine trebaju označavati teme tekstualnih cjelina više razine. Međutim, u primjerima istraženih planova su vidljive barem dvije tematske hijerarhije, od kojih jedna pokazuje da je tekstualna struktura može sadržavati i naizgled drugačije odnose:

1. doslovna, u kojoj se čuva opisana čuva pojmovna hijerarhija – cjelina čija tema je određena vrsta građevine, sadrži sve cjeline niže razine, s podtemama o sadržaju te vrste (uvjetima za provedbu, a oni opet cjeline o dodatnim informacijama)

4. UVJETI I NAČIN GRADNJE STAMBENIH GRAĐEVINA [skup srodnih vrsta građevina]  
(1) Individualne stambene ... građevine [vrsta građevina] se grade ... prema sljedećim uvjetima: [skup uvjeta za provedbu zahvata]  
- Najveća dozvoljena katnost građevine iznosi ... [uvjet]. Iznimno, na kosom terenu ... iznosi ...<sup>450</sup> [dodatna informacija]

448 Nesamostalne norme koje pojašnjuju, ograničuju ili dopunjuju sadržaj odnosno način primjene uvjeta. [Larenz (1992), 145-146, Höfler (2012), 318-321]

449 U tekstovima ta hijerarhija često biva dopunjena dvama dodatnim pojmovima: skupine vrsta građevina i skupine uvjeta za provedbu.

2. posredna, u kojoj je opisana pojmovna hijerarhija očuvana samo u hijerarhiji rodnihi pojmova, ali ne i u odnosu pojedinihi vrsta i uvjeta za provedbu – cjelina više razine, čija tema je skupina srodnih vrsta građevina, podijeljena je na cjeline niže razine čije teme su skupine istovrsnih uvjeta za provedbu od kojih se pojedini, kao još niža cjelina, odnosi na pojedinu vrstu građevine.<sup>451</sup>

2. UVJETI SMJEŠTAJA GRAĐEVINA GOSPODARSKIH DJELATNOSTI

**[skup srodnih vrsta građevina]**

2.2. VELIČINA I POVRŠINA GRAĐEVINA **[skup srodnih uvjeta]**

(1) ... kis – koeficijent iskoristivosti građevne čestice: **[skup istovrsnih uvjeta]**

- ... u zoni M2 i K je ... 1,2 **[pojedinačni uvjet]**

- izuzetno, ... na području k.č.br. je ... 0,8.<sup>452</sup> **[dodatna informacija]**

U drugom slučaju je, s obzirom na obaveznu strukturu UPU-a (propisana poglavlja o skupinama srodnih vrsta građevina) na jedan način očuvana pretpostavljena sadržajna hijerarhija. Međutim, ispravnije bi bilo reći da nije, jer je hijerarhija vrste zahvata i uvjetâ za provedbu obrnuta: uvjeti su organizirani u skupove koji se ne odnose na vrste građevina, već na vrste uvjeta. Tek je kod pojedinog uvjeta jasno na koju se vrstu građevine odnosi. Unatoč tome, u primjerima oba slučaja je moguće razumno lako prepoznati tekstualne cjeline i njihove teme, tako da je jasno koji uvjet pripada kojoj vrsti građevine. To pokazuje da unutar UPU-a nije nužno na doslovan način prenijeti postavljenu sadržajnu strukturu.<sup>453</sup> Umjesto nje, iz obje prikazane hijerarhije se može izvesti jedna zajednička, osnovna sadržajna hijerarhija UPU-a:

---

450 UPU Dubac-Varsan, čl. 17.

451 Cjeline o dodatnim informacijama mogu biti jednake razine kao i cjeline o uvjetima, ili biti najniže razine kao kod doslovnog načina. Ovisno o tome, odnose li se na pojedinačni uvjet ili istovremeno na neku skupinu uvjeta.

452 UPU Vidovec, čl. 21.

453 Pretpostavljam da je to stoga što je u primjeni UPU-a dovoljno da bude jasno koji uvjet se odnosi na koju vrstu građevine – da nosi njenu oznaku. Prigovor da time nije osigurana preglednost bi se dao pobiti time da je struktura skupa uvjetâ uobičajena i prepoznatljiva, pa osoba koja primjenjuje UPU može unutar takve pregledne strukture lako prepoznati jasno označene uvjete. Vidi više o tome u poglavlju 5.2.2.

skupina srodnih vrsta građevina (poglavlje UPU-a) → neki skup uvjeta za provedbu zahvata (koji se odnosi na neku vrstu građevine ili na istovrsne uvjete) → pojedini uvjet (sastavnica sadržaja) → dodatna informacija o uvjetu.

To pokazuje da je u tematskoj strukturi moguće naglasiti dvije različite vrste tema: vrste građevina ili skupine uvjeta za provedbu, dokle god oznake vrste građevine u nekom obliku<sup>454</sup> jasno označavaju skup uvjeta za provedbu. Prikladnost doslovnog ili posrednog pristupa ovisi o drugim nomotehničkim zahtjevima o kojima će kasnije biti riječi

Poseban izazov je u tome što hijerarhijsko utvrđivanje redoslijeda argumenata ne objašnjava kako rasporediti više nizova argumenata, tj. ne objašnjava kako postupati s pojmovima iste hijerarhijske razine. Pojedinačne vrste građevina, kao i pojedinačni uvjeti za provedbu zahvata, su usporedni pojmovi, iste razine u tematskoj hijerarhiji pa autor mora na neki način odvagnuti prednosti jednog redoslijeda tih pojmova pred drugim. Hijerarhija ne objašnjava niti kako se nizovi odnose međusobno: postavlja li ih se serijski (potpuni razvoj teme jedne vrste građevine prethodi drugome) ili paralelno (razvoj teme je istovremen za sve vrste: pojedina podtema za sve vrste prethodi drugoj podtemi). To je upravo problem izbora doslovnog ili posrednog prenošenja pojmovne hijerarhije, o čemu će detaljnije biti riječi u poglavlju 5.2.

Tekstualna struktura UPU-a tako ovisi o procjenama u dvije dimenzije: kako izraziti tematsku hijerarhiju i kako rasporediti cjeline koje uređuju teme iste razine. Načela i propisi o izricanju općih pravnih akata te propisi o sadržaju UPU-a su primarna ograničenja koja usmjeravaju te procjene, pa je prvo potrebno utvrditi njihov utjecaj prije nego li se pokušaju utvrditi specifična načela o tekstualnoj strukturi UPU-a.

#### **5.1.4. Propisana struktura UPU-a**

Moguća tekstualna struktura UPU-a je ograničena:

1. pravnim uređenjem koje određuje neka obavezna svojstva strukture, a vrijedi:

---

454 Bilo kao specifične oznake pojedinačne vrste, bilo kao općenitije oznake skupine srodnih vrsta. Bilo kao oznake tekstualne cjeline više razine, bilo kao oznake pojedinog uvjeta.

- a. za sve opće akte<sup>455</sup>
  - b. za sve prostorne planove općenito i UPU-e posebno<sup>456</sup>
2. konvencionalnim načinima strukturiranja:
- a. za sve opće pravne akte, opisanima u nomotehničkoj literaturi
  - b. za prostorne planove i UPU-e, a koji su predmet ovog istraživanja.

Na osnovi važećeg uređenja, moguće je opisati postojeće granice tematske strukture UPU.

Opći pravni akti se sastoje od tri dijela: uvodnog, glavnog i završnog.<sup>457</sup> Uvodni obuhvaća formalne oznake akta (preambula, naslov) i utvrđuje predmet akta, a može sadržavati definicije pojmova i načela općeg akta.<sup>458</sup> Glavni dio sadrži odredbe kojima se taj predmet uređuje,<sup>459</sup> a i sam se može dalje podijeliti na cjeline odredbi kojima se uređuju: prava i obaveze (materijalno-pravne odredbe), ovlaštenja i nadležnosti (postupovne, ovlašćujuće, nadzorne odredbe) te sankcije (kaznene i prekršajne odredbe).<sup>460</sup> Van toga, glavni dio nema tipičnu strukturu i sadržaj, jer to ovisi o vrsti akta i materiji koju uređuje.<sup>461</sup> Završni dio, kroz prijelazne odredbe, uređuje odnos s prethodnim uređenjem (važenje donesenih pojedinačnih pravnih akata i podzakonskih akata, postupanje sa slučajevima koji su započeti prije stupanja na snagu predmetnog akta, i sl.), a kroz završne određuje vremensku valjanost općeg akta.<sup>462</sup>

Potpuni oblik urbanističkog plana je tzv. *Odluka o donošenju plana*, koja sadrži sva tri osnovna dijela općeg pravnog akta:<sup>463</sup>

- 1. uvodni, koji sadrži preambulu, naziv i izreku o donošenju plana
- 2. glavni, koji sadrži odredbe za provedbu plana

---

455 U Hrvatskoj su to *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (NN 74/15). Njihova upotreba je proširena i na druge akte koje donose tijela javne vlasti [Đerđa, Šamanić (2022), 712]. U nastavku: JMNTTP (2015).

456 U Hrvatskoj je to *Pravilnik* (1998).

457 Milotić, Peranić (2015), 199, JMNTTP (2015), čl. 3.

458 Milotić, Peranić (2015), 199, JMNTTP (2015), čl. 4.

459 Vuković (1997), 129

460 JMNTTP (2015), čl. 14., čl. 15., Europska komisija (2015), 43

461 Milotić, Peranić (2015), 199, Müller (1968), 49

462 Milotić, Peranić (2015), 322, Vuković (1997), 131, JMNTTP (2015), čl. 19.-21.

463 ZPU (2013), čl. 111.

3. završni, koji upućuje na grafičke priloge, određuje stupanje na snagu plana te prestanak važnja prethodnog plana koji je uređivao područje obuhvata. Ono što se kolokvijalno naziva planom, njegove su odredbe za provođenje, tj. materijalno-pravne odredbe kojima se izriču uvjeti za provedbu zahvata. Ostali uobičajeni dijelovi glavnog dijela – postupovne, ovlašćujuće, nadzorne i prekršajne odredbe – nisu predmet plana, već su materija koja je uređena zakonima o prostornom uređenju i o gradnji.

Osnovna tekstualna struktura (pa posljedično i sadržajna) odredbi za provođenje je uređena pravilnikom o sadržaju prostornih planova,<sup>464</sup> ali samo na razini poglavlja i njihovih naslova. Nije dana detaljnija struktura, niti ikakva načela o raspoređivanju sadržaja. Naslov pojedinog poglavlja, kao tekstualni element koji pomoću bitnih pojmova označuje temu odnosno opisuje sadržaj neke cjeline,<sup>465</sup> ipak ukazuje na njegov predmet, pa se može smatrati i da je sadržaj tih poglavlja posredno propisan. Iz naslova je, dakle, moguće izvesti sadržaj kojeg bi poglavlje trebalo sadržavati, pa otud rekonstruirati i očekivanu osnovnu tematsku strukturu plana.

Po naslovima i pretpostavljenim sadržajima tih deset poglavlja, daju se definirati četiri tematske skupine:<sup>466</sup>

1. skupina o vrstama građevina – koja obuhvaća poglavlja 2-6. i uređuje uvjete provedbe zahvata za vrste građevina, a može se dalje podijeliti na skupine koje uređuju:
  - a. vrste građevina namijenjene smještaju aktivnosti: gospodarskim djelatnostima (svaka tržišna djelatnost) odnosno društvenim (odgoj, obrazovanje, prosvjeta, znanost, kultura, sport, zdravstvo, socijalna skrb)<sup>467</sup> i stanovanju<sup>468</sup>

---

464 Pravilnik (1998), čl. 12.

465 Bundesministerium der Justiz (2008), 116

466 U donju podjelu nije uključeno poglavlje „8. Postupanje s otpadom”, jer je moj stav da uređenje sustava gospodarenja otpadom više ne spada u područja uređenja urbanističkog plana.

467 ZPU (2013), čl. 3.

468 To su poglavlja: 2. Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti, 3. Uvjeti smještaja građevina društvenih djelatnosti, 4. Uvjeti i način gradnje stambenih građevina. Izraz "uvjeti smještaja" reflektira drugačiji način provedbe urbanističkog plana, koji je bio utvrđen *Zakonom o prostornom uređenju* iz 1994. i važeć u vrijeme donošenja *Pravilnika (1998)*. Prema sada važećem načinu, utvrđenome zakonom iz 2013., ne može označavati ništa drugo doli uvjete za

- b. vrste građevina za uređenje građevinskog zemljišta<sup>469</sup> – infrastrukturne<sup>470</sup> građevine i javne zelene površine<sup>471</sup>
2. početno poglavlje<sup>472</sup> – o pretpostavkama za određivanje prostornog rasporeda, u kojem se uređuje način određivanja smještaja vrsta građevina odnosno konkretnih građevina, tj. kako utvrditi granice među površinama namjena te kojoj od tih površina pripada neku zemljište u obuhvatu plana
  3. skupina o mjerama zaštite - koja obuhvaća poglavlja 7. i 9.<sup>473</sup> i primjenjuje mjere zaštite određene posebnim propisima i sektorskim dokumentima; načelno se radi o normama koje su neovisne o planski definiranim vrstama građevina, već se odnose na prostorne fenomene bitne za ciljeve tih propisa ili na konkretne građevine odnosno površine; njima se dopunjuje ili modificira uvjete za provedbu zahvata određene za vrste građevina
  4. završno poglavlje<sup>474</sup> – koje sadrži prijelazne odredbe, o rekonstrukciji postojećih građevina čiji lokacijski uvjeti nisu u skladu s uvjetima za provedbu zahvata koje određuje UPU, i utoliko se ne odnosi na planirane vrste građevina nego na neke bitne postojeće.

---

provedbu zahvata u prostoru.

469 ZPU (2013), čl. 163. (2), čl. 3. (1) 33.

470 ZPU (2013), čl. 3. (1) 10.

471 To su poglavlja: 5. Uvjeti uređenja odnosno gradnje, rekonstrukcije i opremanja prometne, telekomunikacijske i komunalne mreže s pripadajućim objektima i površinama, 6. Uvjeti uređenja javnih zelenih površina.

472 1. Uvjeti određivanja i razgraničavanja površina javnih i drugih namjena

473 To su poglavlja: 7. Mjere zaštite prirodnih i kulturno-povijesnih cjelina i građevina i ambijentalnih vrijednosti, 9. Mjere sprječavanja nepovoljna utjecaja na okoliš. S obzirom na to da je sadržaj poglavlja 9. vezan uz posebne propise o zaštiti okoliša, za oba poglavlja se ovdje koristi naziv „mjere zaštite”.

474 10. Mjere provedbe plana. Ovo je zastarjeli predmet poglavlja, jer UPU nema ovlaštenje davati posebne mjere provedbe: može uređivati samo uvjete za provedbu zahvata. Provedba plana je uređena kroz Zakon o prostornom uređenju i Zakon o gradnji, a eventualne mjere kojima bi jedinica lokalne samouprave poticala provođenje i osigurala postizanje ciljeva, predmet su drugih općih pravnih akata predstavničkog tijela. Ovo poglavlje može sadržavati samo navedene prijelazne odredbe prema naslovu poglavlja 10.2.

Time je propisana samo osnovna razina tematske strukture, raščlanjenje cjelovitog skupa uvjeta za provedbu zahvata na teme:

1. pet skupova srodnih vrsta zahvata (građevine gospodarskih djelatnosti, građevine društvenih djelatnosti, stambene građevine, infrastrukturne građevine, javne zelene površine)
2. pretpostavki za određivanje rasporeda tih građevine
3. prostorno specifične primjene mjera zaštite drugih vrijednosti (prirodnih, ambijentalnih, kulturnih, okolišnih) na provedbu tih zahvata.

Složenost sadržaja urbanističkog plana traži i preglednu strukturu unutar tih poglavlja, pa je potrebno utvrditi i načela njihove raspodjele na tekstualne cjeline kao i raspoređivanja tih cjelina.

Prije nego što u sljedećem poglavlju počnem obrađivati ta načela, potrebno je dodati neke napomene o primjeni *Pravilnikom* propisanog raščlanjenja UPU-a na poglavlja. Sistemsko i povijesno<sup>475</sup> tumačenje sadržaja *Pravilnika* dozvoljava određene prilagodbe:<sup>476</sup>

1. ako se predmet nekog poglavlja ne uređuje u određenom planu, to poglavlje ne treba biti dio raščlanjenja, jer bi se time kršilo jedno od osnovnih nomotehničkih načela: da se ne izriče nenormativni sadržaj<sup>477</sup>
2. ako je predmet nekog poglavlja tako definiran propisima višeg reda, da *Pravilnikom* propisani naslov više nije jasan ni precizan, potrebno ga je prilagoditi tom važećem uređenju.<sup>478</sup>

---

475 O tim metodama tumačenja, vidi Perić (1994a), 217, 218.

476 Treba uzeti u obzir da je *Pravilnik* iz 1998. g., i donesen u skladu sa *Zakonom o prostornom uređenju* iz 1994. g., a da su nakon toga donesena dva nova zakona koja uređuju to područje, s brojnim izmjenama i dopunama. Naslovi iz *Pravilnika* upućuju na tadašnje pojmove, institute i područja prostornoplanskog i povezanih uređenja, a ne nužno na današnje, pa ih je potrebno protumačiti u današnjem kontekstu, a ne ih uzimati doslovno.

477 Naime, ako se, na primjer, unutar obuhvata plana ne nalaze nikakva kulturna ni prirodna dobra, niti ambijentalne vrijednosti, jedini sadržaj kojeg bi propisano 7. poglavlje moglo imati bi bila izreka da tog nema. A to je informativan i deklarativan, a ne normativan sadržaj, pa mu nema mjesta u normativnome tekstu.

478 Na primjer, propisani naslov 5. poglavlja je definiran prema određenom značenju pojma „komunalna infrastruktura” koje više nije u skladu s važećim uređenjem.

Među analiziranim primjerima postoji nezanemarivi dio onih s dodatnim poglavljima, koja nisu predviđena *Pravilnikom* – to nije poželjno, ni potrebno. Javljaju se u dva najčešća oblika, poglavlja koja sadrže:

1. opće norme – definicije, načela, ciljeve, uvjete koji se odnose na sve vrste građevina<sup>479</sup>
2. skupove uvjeta za provedbu organizirane prema prostornim cjelinama<sup>480</sup> neovisnima od površina namjena.

Primjeri pokazuju da sadržaj općih normi u UPU-u u pravilu obuhvaća:

1. materiju koja je već uređena posebnim propisima ili planovima višeg reda
2. obrazloženja, informativni ili deklarativni sadržaj
3. pogrešno raspoređene uvjete za provedbu, koji bi trebali biti smješteni unutar ostalih poglavlja.

Zamislivo je da u nekome UPU-u može biti potrebno odrediti neke opće norme, ali među analiziranim planovima nije pronađen nijedan ispravan i opravdan primjer takvog uređenja.

U drugom slučaju, kod poglavlja o „zonama načina gradnje”, može se činiti da bi takvo uređenje moglo biti prihvatljivo, jer daje jasan pregled načina uređenja pojedine prostorne cjeline. No, u analiziranim primjerima, takvi planovi su u pravilu teže pregledni, s nejasnim odnosom između sadržaja dodanog poglavlja i onih propisanih *Pravilnikom* (razdvajanje sadržaja pojedine vrste građevine na više poglavlja, česta proturječja među sadržajima tih poglavlja).

---

479 UPU Đurđevac, čl. 3.: definicije „izraza i pojmova koji se koriste za uređenje građevnih čestica i površina” te za „smještaj i oblikovanje građevina i dijelova građevina”; UPU Radničko naselje, čl. 3.: definicije „izraza i pojmova koji se koriste”; UPU Mostišće, čl. 4.: definicije „pojmovi koji se koriste u ovoj Odluci”; UPU Kutjevo, poglavlje 1. „Opći uvjeti gradnje i uređenja prostora”, čl. 4.-29.; UPU Petrijevi, poglavlje „Opći uvjeti za gradnju građevina”, čl. 6–30.; UPU Podgori, čl.8: uvjeti uređenja građevinskog zemljišta; UPU Štinjan, poglavlje „Opće odredbe”, čl. 3.-21.; UPU N-4, čl. 5.-8.: razni opći uvjeti (uređenost zemljišta, načela, uvjeti rekonstrukcije, visina etaže)

480 Nazivaju se: „zone” [UPU Podgori, poglavlje 4.] u kojima se primjenjuju „pravila gradnje i uređenja” [UPU Vukovar, poglavlje 8.], „zone iz kartografskog prikaza <oznaka>” [UPU Štinjan] ili „prostorne cjeline” [UPU Tri Žala, poglavlje 4.]



Osim dodatnih poglavlja, rijetka su značajna odstupanja od *Pravilnikom* propisane strukture, ali postoje dvije vrste primjera koji dobro ilustriraju teškoću pronalaženja relevantnih odredbi kada je struktura teksta neuobičajena:

1. struktura plana nije prepoznatljiva, bez je jasnog načela podjele i uključuje mnoga nova poglavlja<sup>481</sup>
2. struktura plana je općenito prepoznatljiva, iako neka poglavlja mogu odstupati, međutim sadržaj poglavlja nije u skladu s naslovom ili je neuobičajen.<sup>482</sup>

## **5.2. Tekstualna struktura poglavlja UPU-a**

### **5.2.1. Tematska struktura: cjeline i norme**

Tekst je skup jezičnih znakova, okupljen u suvislu cjelinu prepoznatljive komunikacijske funkcije.<sup>483</sup> Svaki dio tog teksta na kojeg se može primijeniti taj opis, također je tekstualna cjelina. Svaka tekstualna cjelina ima svoju temu, predmet o kojem govori, i njeni dijelovi je mogu obraditi tj. nešto o njoj reći pomoću vlastitih tema.<sup>484</sup> To znači da se temu neke cjeline može razdvojiti<sup>485</sup> na podteme, sadržane u njenim potcjelinama.

Tekstualna cjelina ne mora nužno biti jasno razgraničena da bi bila prepoznatljiva – u lingvističkoj analizi je prepoznavanje tema upravo jedno od sredstava za prepoznavanje

---

481 UPU Zvijezda: 1. Uvjeti važni za provedbu plana, 1.1. Detaljna podjela područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu, 1.2. Uvjeti smještaja i gradnje građevina svih namjena, 2. Mjere zaštite prirodnih i kulturno-povijesnih cjelina i građevina ambijentalnih vrijednosti, 3. Mjere i uvjeti zaštite dijelova urbanih zelenih površina, 4. Mjere zaštite okoliša, 5. Postupanje s otpadom, 6. Obveza provedbe natječaja, 7. Prijedlog ciljeva budućeg razvoja Zvijezde, 8. Posebna obilježja uređenja pojedinih ambijenata, 9. Korištenje prizemlja, 10. Stanovanje, 11. Druge mjere, 12. Osiguranje pristupačnosti osobama smanjene pokretljivosti, 13. Rekonstrukcija građevina čija je namjena protivna planiranoj namjeni površina.

482 UPU Mostišće: u poglavlju 4. „Uvjeti i način gradnje stambenih građevina” se uređuju uvjeti za gradnju svih vrsta zgrada.

UPU Zagvozd: stambene građevine se uređuju poglavljem „2. Uvjeti uređenja prostora”, sportsko-rekreativne su izdvojene u posebno poglavlje, umjesto da budu dio poglavlja o građevinama društvenih djelatnosti, a umjesto poglavlja o građevinama gospodarskih djelatnosti postoji poglavlje „Uvjeti smještaja građevina ugostiteljsko-turističke namjene”.

483 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 17

484 Hoffmann (2000), 350

485 Hoffmann (2000), 354

cjelina<sup>486</sup> – ali kod općih pravnih akata sve tekstualne cjeline trebaju imati formalna obilježja radi preglednosti i mogućnosti jasnog citiranja<sup>487</sup> pojedine cjeline.<sup>488</sup> Tekst se tada jasno razgraničuje: oblikuje tako da je vidljiv početak i kraj pojedinih cjelina, i označava tako da svaka od njih ima jedinstvenu oznaku<sup>489</sup> prema kojoj je također jasno prepoznatljiva njena vrsta.<sup>490</sup> Prema tome, kod dobro pisanog općeg pravnog akta se formalne i tematske cjeline trebaju preklapati: svaka tekstualna cjelina treba biti označena i imati jasnu temu.

Iz toga slijedi da se u nastavku može izmjenjivo govoriti bilo o tekstualnoj bilo o tematskoj strukturi: način raspoređivanja tema u UPU-u je isto što i način raspoređivanja tekstualnih cjelina koje sadrže te teme. Tipovi tema koje treba rasporediti unutar UPU-a, prema načelu transparentnog prenošenja sadržajne strukture, trebaju odgovarati sastavnicama sadržajne hijerarhije utvrđene u poglavlju 5.1.3. A to su: srodne skupine vrsta građevina, skupovi uvjeta za provedbu zahvata (koji se odnose na pojedine vrste građevina ili na neku drugu temu koja ih povezuje), pojedine uvjete za provedbu te dodatne informacije o uvjetima. Za sve te teme se može reći da se u konačnici odnose na uvjete za provedbu zahvata, i to kao:

1. skup skupova uvjeta
2. skup uvjeta
3. uvjet
4. dopuna odnosno modifikacija uvjeta.

Strukturu UPU-a se tako može smatrati načinom na koji se uvjeti za provedbu grupiraju odnosno raščlanjuju.

---

486 Dijk (1980), 138

487 Upućivanje na točno određeni dio teksta koji sadrži relevantno uređenje, bitan je dio primjene općeg pravnog akta. Vidi detaljnije u poglavlju 5.4.2.

488 Vuković (1997), 124, Müller (1968), 41

489 Vidi detaljnije u poglavlju 5.4.1.

490 Dio, glava, poglavlje, odjeljak, članak, itd. [Milotić, Peranić (2015), 194, 187] Kod cjelina više razine od članka, oznaka treba sadržavati i naslov prema kojem je prepoznatljiv i sadržaj cjeline [Vuković (1997), 116].

Najviša razina strukture je uređena<sup>491</sup> i na njoj se plan dijeli na poglavlja – tema pojedinog poglavlja je skupina vrsta građevina<sup>492</sup> odnosno skupina mjera zaštite<sup>493</sup> i pretpostavki za provedbu uvjetâ.<sup>494</sup> Zapravo, te skupine poglavlja pokazuju da toj podjeli prethodi još jedna: prema neposrednosti. U prvoj skupini poglavlja (o vrstama građevina) vrste zahvata se uređuju uvjetima koji se neposredno odnose na pojedine vrste, a u ostalima (o mjerama i pretpostavkama) posredno, određivanjem mjera zaštite prostornih cjelina, pojedinačnih dobara, vrijednosti ili okoliša, koje modificiraju neposredno određene uvjete.

Na drugoj razini strukture se već javljaju pitanja: kako se strukturira pojedino poglavlje? Što treba biti tema pojedinog skupa uvjeta? Kako se tema poglavlja razrađuje tim podtemama?

Vrsta građevine i nekakva istovrsnost uvjetâ su u poglavlju 5.1.3. već prepoznati kao dva predmeta na koje se može odnositi neki skup uvjeta. Analiza primjerâ je pokazalo da u primjerima postoji ograničeni broj načina podjele poglavlja koji daju suvisle tekstualne strukture i svi se na neki način odnose na ta dva predmeta kao tipične podteme na koje se dijeli tema poglavlja.<sup>495</sup> Tako se dade prepoznati tri temelja podjele, koja ću nazvati „tematskim načelima”:

1. vrste građevina – takav način podjele nazivam „načelo odvojenih skupova”, jer njime nastaju jasni, cjeloviti skupovi uvjeta za provedbu određene vrste zahvata: uvjeti se grupiraju prema vrstama građevina na koje se odnose
2. srodni uvjeti – to nazivam „načelo zajedničkog skupa”, jer njime nastaje skup koji obuhvaća uvjete za provedbu svih srodnih vrsta zahvata koje su tema poglavlja: uvjeti se grupiraju prema nekoj srodnosti, neovisno o vrstama građevina
3. dijelom srodni uvjeti a dijelom vrste građevina – to je „pristup mješovitih skupova”: uvjeti se u njemu na suvisao način grupiraju dijelom prema prvom a dijelom prema drugom načelu.

---

491 Vidi poglavlje 5.1.4.

492 Za poglavlja 2. do 6. UPU-a, ali i poglavlje 10.

493 Za poglavlja 7. i 9.

494 Za poglavlje 1.

495 Prilog 1. „Sadržaj i struktura poglavlja UPU-a”

Ostali načini podjele nađeni u primjerima nisu suvisli - sadržaj tako nastalih potejelina je nepredvidljiv, a često se ni ne može prepoznati jasne teme u formalnim tekstualnim cjelinama, pa tako niti definirati tipičnu podtemu odnosno načelo podjele.

Načine strukturiranja prema danim načelima podjele ću obraditi u poglavljima 5.2.2. i 5.2.3.

Za sljedeću razinu tekstualne strukture je važno pitanje: kako se strukturira skup uvjeta za provedbu zahvata? Očita podtema bi bila pojedinačni uvjet, ali iz postojanja različitih mogućih tema skupova (vrsta građevine, neka srodnost) slijedi i postojanje različitih podtema koje na različiti način okupljaju i raspoređuju uvjete, pa tako i različitih struktura. Pojedinačni uvjet je stoga treba smatrati osnovnom strukturnom jedinicom, koju se u skladu prema nekom načelu podjele smješta u strukturu podtema. Uzme li se tako pojedinačni uvjet kao osnovna strukturna odnosno tematska jedinica teksta UPU-a,<sup>496</sup> može li ga dovesti u ekvivalentni odnos s pojedinačnom rečenicom kao osnovnom strukturnom jedinicom svakog teksta?<sup>497</sup>

Rečenica u tekstu općeg pravnog akta je „pravna rečenica” (ili kako je uobičajeno: pravna odredba) za koju se smatra da je jezični oblik pravnog pravila.<sup>498</sup> Međutim, prostornoplansko pravilo sadržava skup uvjeta za provedbu nekog zahvata i, pogledom na bilo koji UPU, očito je da se sastoji od skupa pravnih rečenica. To prividno proturječe proizlazi iz fluidnosti pojma „pravila” u pravnoj teoriji. Naime, njegovo osnovno značenje je ono normativne tvrdnje koja naređuje da treba važiti neka pravna posljedica,<sup>499</sup> odnosno povezuje dva činjenična stanja tako da ako nastane jedno, treba nastati i drugo.<sup>500</sup> Pojedino pravno pravilo mora biti svodivo na takvu zavisnost, dakle izrecivo jednom pravnom rečenicom. Ipak, rijetko je pravilo čiji potpuni sadržaj može biti jasno izreciv, već mora biti izraženo skupom rečenica koje sadržavaju pojedinačne zavisnost od kojih se sastoji

---

496 Smatram da je to opravdana tvrdnja, zato što sve više strukturne razine okupljaju uvjete, dok dodatna informacija nije nužni sastavni dio uvjeta, već ga samo prema potrebi modificira.

497 Brinker (2000), 165

498 Larenz (1992), 138

499 Larenz (1992), 144

500 Kelsen (2015), 39

sadržaj.<sup>501</sup> Za tvrdnju o takvoj pojedinačnoj zavisnosti, upotrebljavat ću u nastavku pojam „norma”.

Analiza primjerâ je pokazala da se pojedini uvjet za provedbu zahvata, kao normativna tvrdnja o obavezi da određena vrsta građevine ima jedno određeno svojstvo, uvijek može i treba obuhvatiti jednom normom, koju se onda može dopuniti drugim normama koje obuhvaćaju tvrdnje o dodatnim informacijama.<sup>502</sup> Pošto UPU uređuje samo uvjete za provedbu, tako se i sve norme koje sadržavaju trebaju odnositi na te uvjete. Međutim, kako je naznačeno postojanjem dvaju skupina poglavlja u UPU-u, ne odnose se sve jednako, pa postoje:

1. norme koje se neposredno odnose na uvjete, a to su one koje izriču uvjete o vrstama građevina i one koje ih dopunjuju dodatnim informacijama
2. norme koje se posredno odnose na uvjete, koje izriču mjere zaštite ili pretpostavke za primjenu plana.

U nastavku istraživanja ću se baviti samo normama koje se neposredno odnose na uvjete. Njihovim izricanjem i okupljanjem u formalne tekstualne cjeline ću se baviti u poglavlju 5.3., ali ću ovdje prvo dati klasifikaciju prostornoplanskih normi prema njihovom odnosu s uvjetima za provedbu zahvata. Naime, pretpostavljam da način formiranja tekstualnih cjelina o pojedinačnim uvjetima može imati utjecaja na način strukturiranja tekstualne cjeline o skupu tih uvjeta.

Klasifikaciju definiram prema dvjema dimenzijama: odnosu uvjeta i norme te odnosu uvjeta i vrste građevine. Sadržaj pojedinog uvjeta, može biti obuhvaćen:

1. jednom samostalnom normom,<sup>503</sup> ili

---

501 Höfler (2012), 313, Visković (1989), 72

502 Vidi detaljnije u poglavlju 5.3.2.1.

503 UPU Dubac-Varsan, čl. 17. (1): „Individualne stambene građevine ... se grade ... prema sljedećim uvjetima: ... maksimalni koeficijent izgrađenosti (kig) iznosi 0,25”. Vrijedi napomenuti da su podstavci u ovome planu neispravno označeni: crticom umjesto brojčanom ili slovnim oznakom, pa nije moguće jasno citirati normu (na primjer, čl. 17. (1) c.)

2. skupom normi koji sadrži osnovnu, samostalnu normu o uvjetu i dopunjujuće, nesamostalne norme s dodatnim informacijama o uvjetu odnosno njegovim sastavnicama.<sup>504</sup>

Pojedini uvjet može biti:

1. specifičan – odnositi se na jednu vrstu građevine (specifični uvjet)<sup>505</sup>
2. zajednički – odnositi se na skup vrsta građevina, kao jednaka vrijednost tog svojstva (odnosno dodatne informacije o svojstvu) za sve članove skupa.<sup>506</sup>

Odatle je moguće definirati vrste normi prema odnosu između uvjeta za provedbu i vrste građevine:

1. specifična samostalna: norma o jednom predmetu (jedan uvjet za jednu vrstu)
2. zajednička samostalna: norma o više istovrsnih predmeta (jedan uvjet za skup vrsta)
3. specifična dopunjujuća (dodatna informacija za jedan uvjet)
4. zajednička dopunjujuća (dodatna informacija za više uvjeta).

### ***5.2.2. Struktura prema uvjetima za provedbu zahvata: hijerarhija, srodnost uvjeta i redosljed***

Iz postojanja prihvatljivo preglednih primjera tekstualnih struktura poglavlja UPU-a koje su zasnovane na različitim tematskim načelima, može se zaključiti kako se iz same sadržajne strukture ne mogu izvesti razlozi za davanje prednosti jednome od tih načina strukturiranja teksta poglavlja, već da autor mora temeljem nekih drugih potreba procijeniti koje će od tih načela, i koji način njegove primjene, dati razumljiviji tekst u konkretnom slučaju. Istraživanja provedena za potrebe ovog rada nisu pokazala zakonitosti na kojima bi se ta procjena mogla temeljiti, iako se čini opravdanim pretpostaviti da postoje određeni

---

504 UPU Dubac-Varsan, čl. 17. (1): „Individualne stambene građevine ... se grade ... prema sljedećim uvjetima: ... najmanja širina građevne čestice inosi 16,0 m [*samostalna norma*] odnosno prema zatečenom stanju unutar područja predviđenog za 'rekonstrukciju, zamjensku gradnju, novu gradnju' [*dodatna informacija*] prikazanog u kartografskom prikazu 4. Način i uvjeti gradnje [*dodatna informacija*]”

505 UPU Gospić, čl. 41. (2): „Najmanja dopuštena površina građevne čestice ... iznosi za građevinu predškolske namjene 4000 m<sup>2</sup>”

506 UPU Gospić, čl. 35. (3): „Na građevnoj čestici za gradnju građevina društvenih djelatnosti može se graditi jedna ili više građevina koje čine funkcionalnu i sadržajnu cjelinu ...”

odnosi između materije, sadržajne i tekstualne strukture koji rezultiraju preglednijim tekstom i čije postojanje bi trebalo dalje istraživati.

Razumljivost je utemeljena u preglednosti teksta,<sup>507</sup> a ta opet počiva na njegovoj jasnoj, i stoga predvidljivoj strukturi.<sup>508</sup> Pojmom „predvidljivosti” ću označiti mogućnost da se iz nekog skupa informacija pouzdano predvidi neko stanje. Kod teksta bi to značilo mogućnost da se iz nekih njegovih svojstava (vrste, funkcije, sadržaja, oznaka, pojedinih elemenata strukture) predvidi raspored elemenata tematske odnosno tekstualne strukture: tema, podtema odnosno cjelina koje ih sadržavaju. Predvidljivost teksta je tako zasnovana na zaključivanju iz, na primjer:

1. poznatog tematskog načela strukturiranja (ako se prepostavi njegovo postojanje, onda tekst mora imati odgovarajuću strukturu), ili
2. primjera drugih srodnih tekstova (ako slični planovi imaju nekakvu strukturu, onda je vjerojatno ima i ovaj).

Adresat koji nije upućen u načela i pravila prostornoplanskog normativnog izričaja neće poznavati tematska načela, ali će, ako ima iskustva s čitanjem UPU-a ili barem drugih općih pravnih akata, analogijom prepostaviti kakvu strukturu bi mogao imati plan pred njime. Dosljedno strukturiranje planova tako pomaže njihovoj predvidljivosti, pa posljedično i preglednosti.

Zahtjev predvidljivosti tekstualne strukture se tako može rastaviti kao dva zahtjeva:

1. izbor prepoznatljivog rasporeda tema odnosno cjelina - koji je propisan odnosno uobičajen ili stručno, znanstveno odnosno logički utemeljen slijed
2. konzistentnu primjenu odabranog rasporeda - da se unutar plana upotrebljava istovrsna podjela i redoslijed za istovrsne teme odnosno cjeline.

Raspored teksta UPU-a se može promatrati u dvije dimenzije: jedna je tematska hijerarhija, zasnovana na prethodno opisanoj sadržajnoj, a druga je redoslijed tema unutar pojedine razine tematske hijerarhije. Za opis strukture, potrebno je razmotriti oboje. Na čemu se treba temeljiti prepoznatljiv redoslijed tema unutar UPU-a?

---

507 Holzinger (1988), 296, Thieme, Raff (2017), 401

508 Milotić, Peranić (2015), 198, Thieme, Raff (2017), 406

U skladu s načelom zakonitosti, pri strukturiranju općeg pravnog akta, referentna točka treba biti pravno uređenje više razine i njime uspostavljen redoslijed tema. Za UPU, to prvenstveno znači preuzimanje redoslijeda određenih *Pravilnikom*, a zatim i poštivanje redoslijeda tema uređenih zakonima o prostornom uređenju i gradnji. Kada UPU konkretizira posebne propise,<sup>509</sup> teme trebaju slijediti raspored iz tih propisa. Nakon oslanjanja na redoslijede iz pravnog uređenja, treba se osloniti na druge konvencionalne redoslijede.

Ako je neki redoslijed široko rasprostranjen, a zadovoljavajuće je pregledan i usklađen s materijalnom strukturom, poželjno ga je koristiti, jer ima prednost da je prepoznatljiv. Naime, kako je značenje nekome tekstu moguće utvrditi samo na osnovi prethodno postojećeg znanja,<sup>510</sup> tako i predvidljivost teksta počiva na onome što je poznato – bilo iz drugih izvora ili iz onog što je napravljeno poznatim u samome tekstu.

Pretpostavka preglednosti teksta je njegova sustavnost: povezanost srodnih pojmova u skupine, redoslijed pojmova prema nekoj prepoznatljivoj povezanosti i slijed pojmova od širih prema užima.<sup>511</sup> A pretpostavka te sustavnosti je da tekst transparentno prenese logičan i sustavan sadržaj.<sup>512</sup> Uz prethodno obrađenu tematsku povezanost i njena načela, bitno je, dakle, i da hijerarhija te redoslijed cjelina slijede „prirodno”.<sup>513</sup> To uvijek pretpostavlja i načelo hoda od općeg prema posebnom: uređenju općeg, koje daje apstraktniju osnovu koja važi za više slučajeva, slijedi uređenje posebnog, koje apstraktnoj osnovi dodaje informacije kojima se opisuju specifičniji slučajevi. To jest, od rodnih pojmova (viših) prema vrsnima (nižima), od onih šireg opsega, prema onima užeg.<sup>514</sup> To znači da tekstualne cjeline treba raspoređivati tako da one čija tema su općenitiji pojmovi obuhvaćaju one čija tema su specifičniji, ili da im prethode. Odnos opće (više, šire) > specifično (niže, uže) se manifestira kroz specifične odnose:

---

509 Uređuje predmete iz drugih pravnih područja, kada je za to ovlašten.

510 Busse (2015), 45

511 Vuković (1997), 120

512 Vuković (1997), 67

513 Bundesamt für Justiz (2019), 162: kronološki slijed, pravilo prije iznimke, opće prije pojedinačnog, pretpostavka prije posljedice, itd.

514 Petrović (1991), 24



1. cjelina → dio
2. predmet → svojstvo
3. sustav → sastavnica, i sl.

Analogno tome odnosu, raspored cjelina se treba jednako odnositi i prema odnosima:

1. poznato → novo
2. važno → manje važno
3. pravilo → iznimka
4. često → rijetko.

#### **5.2.2.1. Tematska struktura „zajedničkog skupa”**

Kod primjene načela zajedničkog skupa se skup uvjeta za provedbu zajednički izriče za sve vrste građevina na koje se odnosi poglavlje ili možda potpoglavlje. Takav skup se dalje raščlanjuje na cjeline u kojima su uvjeti grupirani po nekoj srodnosti, koja nije vrsta građevine. Svaka njegova tekstualna cjelina koja sadrži više od jedne samostalne norme, tematizira uvjete, a ne vrste građevina. Ovaj pristup je rijetkost među istraženim primjerima.<sup>515</sup>

Način tog raščlanjenja je u biti autorova procjena, jer ne postoji materijalno inherentan skup uvjetâ. Ipak, kako je u poglavlju 4. prikazano, postoji konvencionalan skup uvjeta korišten u uobičajenoj metodi prostornoplanskog normiranja, a načelo predvidljivosti uz to dodatno ograničava srodnost na ono što je poznato: uobičajenu strukturu i redoslijed. Taj skup se u analiziranim primjerima najčešće strukturira na način sličan strukturi popisa lokacijskih uvjeta koji se određuju lokacijskom dozvolom, propisan *ZPU (2013)*.<sup>516</sup>

---

<sup>515</sup> Jedini primjer dosljedne strukture ove vrste je UPU Vidovec. UPU Mostišće ima strukturu formalnih cjelina koja odgovara ovakvoj strukturi poglavlja, ali uređuje samo jednu jedinu vrstu građevina. UPU Vukovar u 4. poglavlju ima ovakvu strukturu, ali je dio uvjeta uređen u poglavlju 8. prema posebnim prostornim cjelinama („zonama”), a i nejasan je odnos zajedničkih i specifičnih normi.

<sup>516</sup> ZPU (2013), čl. 140. U citiranome članku nije potpuno jasno upotrebljen pojam „lokacijskog uvjeta”. Doslovnim čitanjem članka, taj pojam bi označavao svaku alineju popisa, pa bi tako lokacijski uvjeti bili, na primjer, „veličina građevine (vanjski gabariti nadzemnog i podzemnog dijela građevine te broj i vrsta etaža ako ih ima)” i „uvjeti za oblikovanje građevine”. Svako od tih svojstava građevine se u UPU-u uvijek uređuje pomoću više pojedinačnih uvjeta za provedbu. Prihvati li se tvrdnju da je pojedini lokacijski uvjet konkretizacija uvjeta za provedbu, iznesenu u poglavlju 3.1.2., onda svaka od tih alineja označava skupinu lokacijskih uvjeta, a ne jedan jedini.

Teme cjelina kod zajedničkog skupa mogu biti, u slijedu od širih prema užim pojmovima:

1. skup uvjeta za provedbu zahvata; unutar ove teme je moguća i hijerarhija podtema koje odgovaraju:
  - a. skupu skupina lokacijskih uvjeta<sup>517</sup>
  - b. skupini lokacijskih uvjeta<sup>518</sup>
  - c. podskupu te skupine<sup>519</sup>
2. skupno izrečen uvjet za provedbu (jedan uvjet sa skupom različitih vrijednosti za pojedine vrste građevina)<sup>520</sup>
3. pojedinačni uvjet za više vrsta građevina (zajednička samostalna norma)<sup>521</sup>
  - a. dodatna informacija o tom uvjetu (zajednička dopunjujuća norma)
4. pojedinačni uvjet za pojedinačnu vrstu građevine (specifična samostalna norma)<sup>522</sup>
  - a. dodatna informacija o tom uvjetu (specifična dopunjujuća norma).

Svakoj temi o skupu uvjeta mogu pripadati i norme koje im izriču dodatne informacije.

Na svakoj od gorenavedenih razina strukture zajedničkog skupa, može biti više različitih tematskih cjelina čiji redoslijed je u osnovi slobodan, ali tu slobodu ipak, radi predvidljivosti treba svesti na konvencionalni redoslijed. Redoslijed propisanog skupa lokacijskih uvjeta i njegovih podtema je za to najbolje rješenje, jer se time standardizira njihov redoslijed kroz postupak primjene plana (plan, projekt, dozvola). Među analiziranim primjerima prevladavaju varijacije na taj redoslijed (osobito često uvjeti o građevnoj čestici prethode uvjetima o veličini građevine) ali su očuvane tematske cjeline propisanog skupa lokacijskih uvjeta, iako postoje odstupanja i u tome.<sup>523</sup>

---

517 Na primjer, cjelina koja bi obuhvaćala sve uvjete koji uređuju dimenzionalna svojstva građevine. Vidi poglavlje 3.1.2. o takvim skupinama. Među analiziranim primjerima nije pronađena tema ove razine.

518 UPU Mostišće: potpoglavlje „4.1. Veličina i oblik građevne čestice”.

519 UPU Vidovec: čl. 39. je članak koji uređuje neke uvjete o veličini građevne čestice, a čl. 41. neke o njenom obliku.

520 UPU Vidovec, čl. 21.: određuje se „koeficijent iskoristivosti građevne čestice” s posebnim vrijednostima za vrste građevina u „zonama”: 1. M1, 2. M2 i K.

521 UPU Vukovar, čl. 49. (5): samostalna norma o smještaju svih vrsta stambenih građevina u odnosu na regulacijski pravac, i dodatna informacija o iznimci, ovisnoj „o okolnoj izgradnji”.

522 UPU Vidovec, čl. 21.: određuje se kis za građevinu u M2, kao i dodatna informacija o iznimci za takvu građevinu na određenim katastarskim česticama.

## Redoslijed skupina lokacijskih uvjeta u:

### Zakonu o prostornom uređenju:

- namjena građevine
- veličina građevine
- uvjeti za oblikovanje građevine
- oblik i veličina građevne čestice
- smještaj ... građevina na građevnoj čestici
- uvjeti za uređenje građevine čestice
- način i uvjeti priključenja građevne čestice ... na ... infrastrukturu

### UPU Mlinski Kamen:

- oblik i veličina građevne čestice
- veličina građevine
- smještaj ... građevina na građevnoj čestici
- uvjeti za oblikovanje građevine
- uvjeti za uređenje građevine čestice
- namjena građevine
- način i uvjeti priključenja građevne čestice ... na ... infrastrukturu

### UPU Vukovar:

- namjena građevina
- smještaj građevina
- način gradnje
- oblik, veličina i izgrađenost građevne čestice
- visina i oblikovanje građevina
- ograde i parterno uređenje
- priključak na prometnu infrastrukturu
- promet u mirovanju
- komunalno opremanje građevina

Kod redoslijeda specifičnih samostalnih normi, postoji potreba uspostavljanja konzistentnog redoslijeda vrsta građevina prema kojem se raspoređuju pojedinačni istovrsni uvjeti. O tome je riječ u poglavlju 5.2.3.1.

Ako zbog složenosti uvjetâ trebaju postojati zasebne tekstualne cjeline o dodatnim informacijama, dva su osnovna slučaja:

1. dodatna informacija se odnosi samo na pojedinačni uvjet (specifična dopunjujuća norma), pa nema značajnog utjecaja na strukturu plana, već je dio cjeline koja izriče taj uvjet, a strukturno može biti jednake ili niže razine od odredbe koje izriče

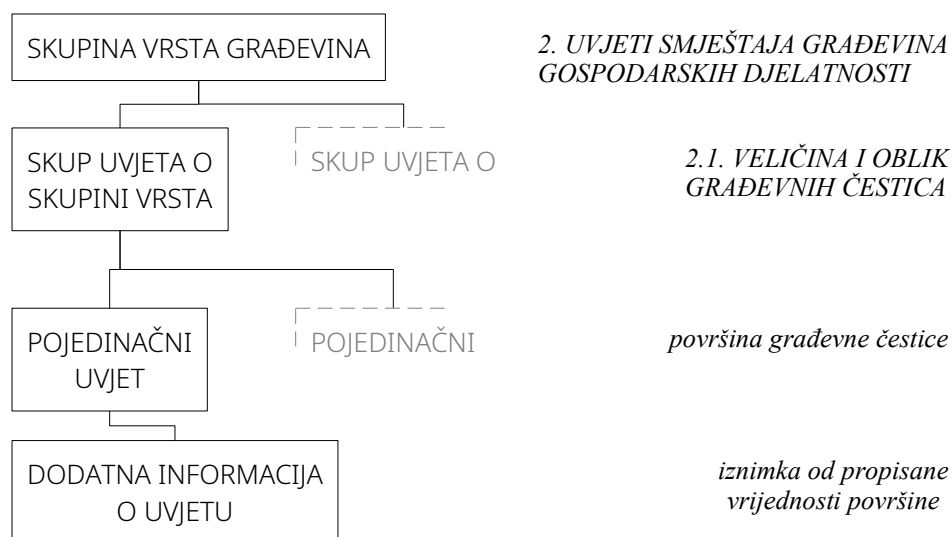
---

523 Na sljedećoj stranici je dana usporedba zakonskog redoslijeda s redoslijedima iz UPU Mlinski kamen, čl. 9. i UPU Vukovar, poglavlje 4. Popis skupina lokacijskih uvjeta iz ZPU (2013) nije potpun, nego su uzete samo one koji se pojavljuju i u poredbenim primjerima.

Često odstupanje od tih tematskih cjelina je, na primjer, smještanje koeficijenta izgrađenosti, kojim se uređuje veličina građevine u cjelinu o veličini građevne čestice [UPU Petrijevi, čl. 72.]

osnovni uvjet,<sup>524</sup> ali uvijek slijedi nakon njega

2. dodatna informacija se odnosi na skup uvjeta (zajednička dopunjujuća norma) i jednake je razine kao sastavnice tog skupa; može im prethoditi ako je definicija ili pretpostavka, a mora im slijediti u ostalim slučajevima.



Ilustracija 5. Struktura zajedničkog skupa s primjerom

#### 5.2.2.2. Struktura prema vrstama građevina: klase, oznake i redosljed

Vrsta građevine se definira prema jedinstvenom podskupu svojstava te vrste, koji je bitan za definiranje prostornog rješenja prostornoplanskog obuhvata i predstavlja bitnu razliku među građevinama.<sup>525</sup>

U zonskom pristupu planiranju, kojim se određene aktivnosti raspoređuju unutar određenih prostornih cjelina, takav jedinstveni skup bitnih svojstava su namjena i lokacija građevine.<sup>526</sup> Njihova jedinstvena kombinacija je osnovno sredstvo razlikovanja vrsta građevina, iako se mogu razlikovati i pomoću drugih svojstava. Kada se vrsti građevine daje naziv, ne mora se njime detaljno referirati na sadržaj bitnih svojstava niti ih oba

524 Na primjer, ako je uvjet stavak u nekom članku, onda je dodatna informacija ili podstavak tog stavka ili je neki naknadni stavak.

525 Vidi još u poglavlju 4.3.1. o klasificiranju vrsta građevina kao načinu određivanja apstraktnih slučajeva – sadržaja UPU-a.

526 Vidi još u poglavlju 3.2.2. o zoniranju kao raspoređivanju apstraktno definiranih vrsta zahvata odnosno građevina.

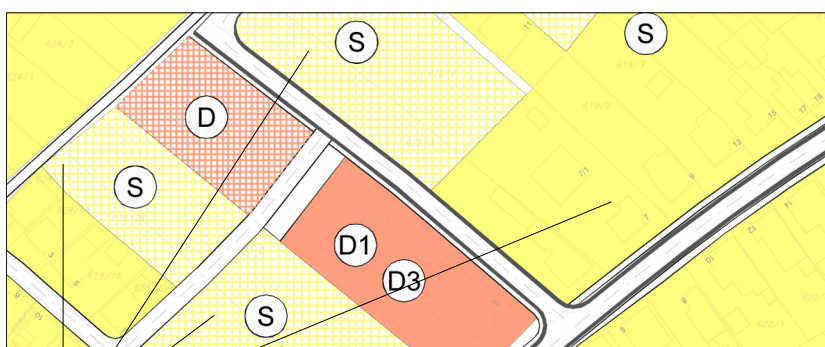
spominjati, već se mora odnositi barem na jedno od njih i biti dovoljno informativan da se može prepoznati karakter vrste i njena srodnost odnosno razlika prema ostalim vrstama.

**naziv vrste građevine:** *individualna stambena građevina*

**bitna svojstva:** *stambena namjena s najviše tri uporabne cjeline, lokacija unutar površina stambene namjene (S)*

**vrsta građevine:** „Izgradnja individualne stambene građevine ... treba biti tako koncipirana da: <skup uvjeta za provedbu zahvata>”

[UPU Bjelovar, čl. 26. i 27.]



vrste građevina:  
\* individualna stambena unutar površine stambene namjene (S)  
\* obiteljska kuća unutar površine stambene namjene (S)  
\* javne i društvene unutar površine stambene namjene (S)

Ilustracija 6. Vrste građevina unutar površine namjene [UPU Bjelovar, čl. 24. i 26.]

Prostornoplanska lokacija je planski određena prostorna cjelina, koja označava površinu (zonu) jedinstvenog sadržaja. Prvenstveno se radi o površini namjene, unutar koje se može smjestiti jedinstveni skup aktivnosti odnosno vrsta građevina, i najčešće<sup>527</sup> se koristi za lokacijsko definiranje vrste građevine. Osim njih mogu postojati i druge prostorne cjeline – površine raznih ograničenja ili zaštite, površine uvjeta ili načina gradnje – koje preklapanjem s površinama namjene dodatno definiraju ili modificiraju vrste građevina.<sup>528</sup> Prostornoplanska namjena građevine označava dozvoljeni skup aktivnosti odnosno

<sup>527</sup> U 17 od 20 istraženih primjera.

djelatnosti koji smije biti smješten u građevini, i eventualno njihov intenzitet. Građevina može sadržavati jednu ili više aktivnosti, i za svaku vrstu građevina treba biti određeno koje smije sadržavati.<sup>529</sup>

Svojstva lokacije i namjene mogu imati različitu važnost pri definiranju vrste, a njihovi odnosi se mogu svesti na nekoliko tipičnih:<sup>530</sup>

1. dominantna oznaka: jedno svojstvo nužno slijedi iz drugog, pa je ustvari samo jedno od njih dovoljna za razlikovanje predmetne vrste
  - a. vrsta građevine je jedini sadržaj te lokacije i njena namjena se ne pojavljuje unutar drugih lokacija, pa se kolokvijalno može reći kako su tada vrsta građevine i lokacija izjednačeni<sup>531</sup>
  - b. dominantna namjena: ne postoje druge vrste te namjene i vrstu se unutar površina različitih namjena uvijek gradi na isti način, pa se kolokvijalno može reći kako su tada vrsta građevine i namjena izjednačeni<sup>532</sup>
2. jednakovrijedne oznake: oba svojstva su potrebna za definiranje vrste
  - a. unutar iste planske lokacije, različite namjene se smještaju na različit način
  - b. iste namjene se smještaju na različit način u različitim planskim lokacijama
3. dodatne oznake: za istu namjenu i istu lokaciju postoje različite vrste građevina, pa ih se razlikuje prema dodatnom svojstvu, koje je bitno za razlog njihovog postojanja. U analiziranim primjerima su takve dodatne oznake rijetko zastupljene i ne mijenjaju značajno osnovnu vrstu, već se može smatrati da daju varijantu ili podvrstu koja se razlikuje u malome broju uvjeta.<sup>533</sup>

---

528 Među analiziranim primjerima, tri su plana koji koriste posebne „zone” kojima se dodatno lokacijski određuje vrsta građevine: Vukovar, Štinjan i Tri Žala.

529 Vidi još u poglavlju 6.2.4.3., o sadržaju i izricanju oznaka lokacije i namjene.

530 Prilog 1. „Sadržaj i struktura poglavlja UPU-a”

531 UPU Bistra, čl. 5.: postoji samo jedna vrsta stambenih građevina koja se gradi samo unutar površine stambene namjene, a koja opet ne sadržava druge vrste građevina.

532 UPU Krapinske Toplice, čl. 31.: višestambene građevine se na jednak način mogu graditi unutar površina i stambene i mješovite namjene.

533 Najčešće su to oznake tzv. „načina gradnje”: samostojeća, dvojna ili gradnja u nizu. Pomoću njih se definiraju podvrste građevina u UPU-ima: Đurđevac, Kutjevo, Vidovec i Branovečina. Među analiziranim primjerima, kao oznaka se javlja još samo katnost, i to kao dodatna oznaka podvrste u UPU-u Vidovec.

Poseban je odnos vrsta građevina s mjerama zaštite, koje mogu biti takve da u posebnim prostornim cjelinama treba definirati posebne skupove uvjeta provedbe, tj. posebne vrste građevina.<sup>534</sup> Mjerama se najčešće modificiraju samo pojedini uvjeti gradnje - bilo unutar posebnih površina,<sup>535</sup> bilo unutar čitavog planskog obuhvata – pa se tako nastale vrste građevina može, jednostavnosti radi, smatrati i samo varijantama modificiranih vrsta, a ne novim vrstama. Mogu se odnositi i na pojedinačna, konkretna dobra, koja onda imaju poseban, vlastiti skup uvjeta za provedbu, ali po definiciji nisu vrste građevina, pa su ti zahvati onda predmet poglavlja o mjerama, a ne o vrstama građevina.

### 5.2.2.3. Tematska struktura „odvojenih skupova”

Kada se tematska struktura poglavlja zasniva na rasporedu tema o vrstama građevina, riječ je o načelu odvojenih skupova, kod kojih se poglavlje raščlanjuje na tekstualne cjeline od kojih pojedina opisuje jednu i samo jednu vrstu građevine (i njene podvrste ili varijante, kada postoje) tj. sadržava odredbe koje izriču čitav skup uvjeta za gradnju takve građevine.<sup>536</sup> Svaki takav skup se dalje raščlanjuje na cjeline o uvjetima provedbe, a pošto je tema cjeline određena vrsta građevine, izričaj pojedine norme ne mora sadržavati oznaku vrste.

Propisana poglavlja UPU-a koja se neposredno odnose na građevine, uvijek se odnose na skupinu srodnih vrsta građevina,<sup>537</sup> definiranu osnovnom namjenom (gospodarskom, društvenom, stambenom), koju dalje treba diferencirati na pojedine vrste i time definirati tematsku strukturu poglavlja. Ta početna oznaka namjene se dalje specificira dodavanjem

---

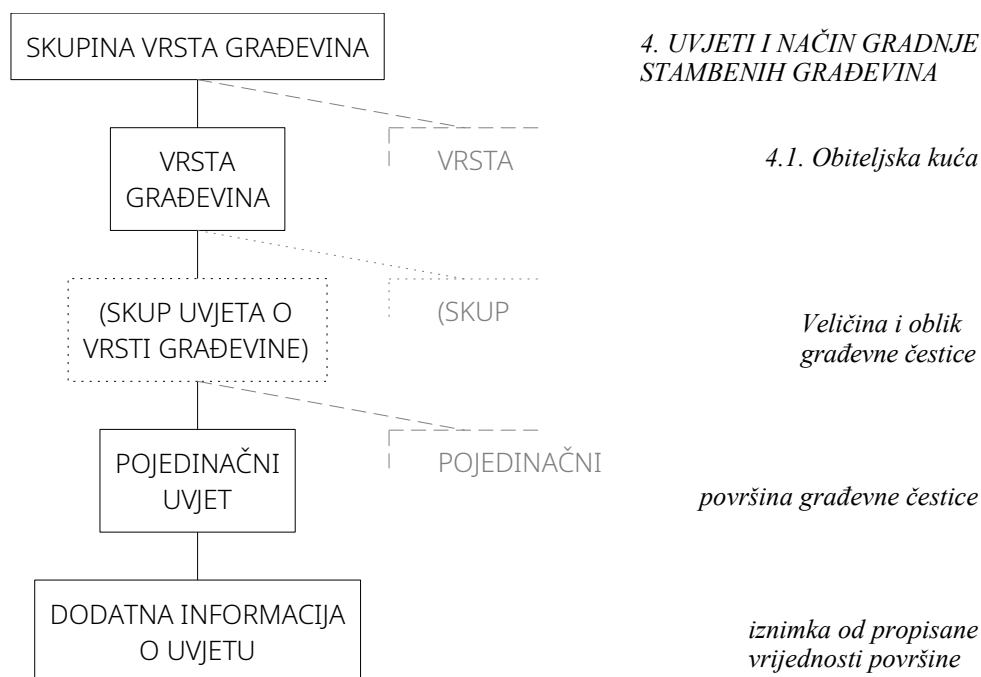
534 Dakako, ako su takve da utječu na čitavu površinu planskog obuhvata onda jednostavno predstavljaju ulazne parametre za definiranje svih vrsta građevina. Primjer takvog sadržaja je UPU Zvijezda koji je u cijelosti unutar prostorne cjeline zaštite kulturnog dobra.

535 Na primjer, zaštite kulturnih ili prirodnih dobara, ili posebnih ograničenja u korištenju. Mjere zaštite kulturnih dobara imaju značajan utjecaj u UPU-u Vukovar, međutim tamo su primijenjene pomoću detaljnog razlikovanja vrsta građevina u „zonama” za koja vrijede posebna pravila gradnje i uređenja, a ne pomoću jedinstvenog skupa mjera koje vrijede unutar površine zaštite. U ostalim UPU-ima u kojima postoje cjeline za mjere zaštite (Gospić, Dubac-Varsan, N-4) ne postoje jasni uvjeti za zahvate unutar šticećenih cjelina, već samo načela zaštite.

536 Ili gotovo sve - pretpostavke za primjenu uvjeta ili mjere zaštite se mogu nalaziti u drugim cjelinama. No, i tada je poželjno unutar skupa dati odredbe koje upućuju na te sadržaje u drugim cjelinama. Vidi poglavlje 5.4.2. o upućivanju.

537 Ili, kod jednostavnih planova, na samo jednu vrstu. [UPU Mostište, 4.; UPU Branovečina, 2.]

oznaka. Svaka oznaka može biti specifičnije podijeljena, ovisno o preciznosti definiranja vrsta građevina.



Ilustracija 7. Struktura odvojenog skupa s primjerom

Ovisno o složenosti skupa vrsta građevina, poglavlje se može:

1. izravno podijeliti na cjeline o pojedinim vrstama – kada se radi o malom broju vrsta, i osobito ako su sve označene istom razinom specifikacije
2. podijeliti na potcjeline o skupinama srodnih vrsta građevina – može postojati više razina podjele, ovisno o razini specifikacije.

U slučaju 2., potrebno je uspostaviti hijerarhiju specificiranja, koja odgovara na pitanja:

1. dijeli li se cjelina prema oznaci lokacije ili namjene
2. raščlanjuju li se tako nastale cjeline nizom oznaka iste vrste, ili su različitih vrsta?

Odgovori na oba pitanja su stvar procjene o tome što će dati ekonomičniji tekst i pregledniju strukturu, iako je kod drugog pitanja, radi konzistentnosti podjele, bolje odabrati podjelu istom vrstom koliko god je moguće.

Redoslijed cjelina o vrstama građevina nije materijalno inherentan niti je, osim na razini poglavlja, propisan. No, sadržaj *Pravilnika* pruža osnovu za konvencionalni redoslijed. Struktura plana daje osnovni slijed: gospodarske građevine, društvene, pa stambene. Detaljni slijed se može zasnovati na redoslijedu grafičkih pokazatelja i planskih znakova u



prilogu *Pravilnika*, jer zasnovanost zonskog pristupa na razmještanju aktivnosti ustvari i namjenu i lokaciju građevine zasniva na istovrsnim pojmovima.<sup>538</sup> Tako da se redosljed površina namjena (prostornoplanskih lokacija) može uzeti i za redosljed namjena građevina.<sup>539</sup> Kada je uspostavljena ta analogija, može je se proširiti i na druge pokazatelje – na primjer, oblike korištenja i načina gradnje, koji daju redosljed nekih vrsta stambenih građevina. Redosljed u daljnjim diferencijacijama po namjeni treba zasnivati na propisima koji uređuju te aktivnosti.

**Primjeri podjele poglavlja „2. Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti” na cjeline o vrstama građevina**

**UPU Bjelovar: izravno**  
 čl. 19. građevine gospodarskih djelatnosti na površinama gospodarske – poslovne namjene (K)  
 čl. 20. građevine gospodarskih djelatnosti na površinama stambene namjene (S)

**UPU Krapinske Toplice: posredno prema lokaciji**  
 2.1. Uvjeti smještaja građevina na površini ugostiteljsko – turističke namjene  
 [članci o pojedinačnim vrstama]  
 2.2. ... na površinama mješovite – pretežito stambene i proizvodne namjene  
 2.2.1. ... u zonama ... (M1)  
 [članak o vrsti]  
 2.2.2. ... u zoni (I)  
 [članak o vrsti]

**UPU Gospić: posredno prema namjeni**  
 2.1. Uvjeti smještaja građevina poslovne namjene (K)  
 [članci o pojedinačnim vrstama]  
 2.2. ... ugostiteljsko – turističke namjene  
 čl. 31. hotel u T1  
 čl. 32. hotel u M1 i M2  
 čl. 33. turističko naselje u T2

<sup>538</sup> Vidi još o tome u poglavlju 6.2.4.3.

<sup>539</sup> Površine poslovne, pa trgovačke pa komunalne namjene → građevine poslovne, pa trgovačke pa komunalne namjene.

#### 5.2.2.4. Tematska struktura „mješovitog pristupa”

Osim načelâ zajedničkog skupa i odvojenih skupova, poglavlje se može strukturirati i mješovitim pristupom, u kojem za neku skupinu vrsta građevina cjelina više razine sadržava neke zajedničke norme koje se odnose na sve te vrste, a cjeline niže razine sadržavaju ostale, specifične norme za pojedine vrste. Cjelina više razine bi tako bila zajednički skup, a one niže odvojeni skupovi. Međutim, u praksi je takva idealna podjela rijetka<sup>540</sup>:

1. cjelina zajedničkog skupa često ne sadržava samo zajedničke norme, nego i specifične, kao sastavnice skupno izrečenog uvjeta za provedbu<sup>541</sup> ili čak kao zasebne uvjete<sup>542</sup>
2. poglavlje se nerijetko strukturira kao zajednički skup u kojem su neke norme zajedničke a neke specifične<sup>543</sup>
3. zajedničke norme i specifične norme se nalaze u odvojenim poglavljima<sup>544</sup>

---

540 Dobar primjer je UPU Tri Žala, poglavlje 4.

541 UPU Krapinske Toplice, čl. 31. (2): „Stambene građevine dijele se na obiteljske kuće, koje sadrže najviše tri stambene jedinice ... te višestambene građevine, koje sadrže više od tri stambene jedinice”. Ta odredba sadrži dva uvjeta kojima se definiraju namjene dvaju odvojenih vrsta građevina – njen sadržaj je trebalo urediti kao specifične norme unutar odgovarajućih odvojenih skupova (4.1. Obiteljska kuća, 4.2. Višestambene građevine).

542 UPU Dubac-Varsan, čl. 12.: u cjelini koja se odnosi na sve ugostiteljsko-turističke građevine, u zasebnim stavcima se uređuju lokacije pojedinačnih vrsta ugostiteljsko-turističkih građevina, umjesto da se urede u slijedećim odvojenim skupovima uvjeta za te vrste.

543 UPU Gornji Bilig i UPU Štinjan strukturiraju poglavlja 2.-4. kao skupove zajedničkih normi, unutar kojih su dodane tablice koje uređuju specifične norme za pojedine vrste građevina.

544 To jest, neko od poglavlja 2.-4. sadržava neki podskup zajedničkih i specifičnih normi, a ostatak je u drugim poglavljima. Ta podjela može biti više ili manje suvisla. UPU Kutjevo sadržava poglavlje 1. *Opći uvjeti gradnje i uređenja prostora*, u kojem uređuje zajedničke norme ali i skupno izrečene uvjete [na primjer, čl. 20.], da bi u poglavljima 3. i 4. nepregledno uređivao nesuvislo strukturirane skupove zajedničkih i specifičnih normi. UPU Vukovar u poglavlju 8. sadržava specifične uvjete („pravila gradnje i uređenja”) za gradnju vrsta građevina prema zonama, pa bi se u poglavljima 2. - 4. očekivale zajedničke norme. Međutim i tamo se nalaze neke specifične norme za neke vrste građevina (na primjer, „obiteljske građevine” [čl. 64.], „višestambene” [čl. 65.], „jednoobiteljske” i „višeobiteljske” [čl. 66.]) pa nije jasno koji je odnos između normi u tim dvama poglavljima. UPU Štinjan ima dosljedniju podjelu u kojoj „Opće odredbe” određuju način provedbe specifičnih normi sadržanih u poglavljima 2.-4.

4. podjela je nesuvisla, pa nije jasno koje norme su zajedničke a koje specifične i za koju vrstu<sup>545</sup> odnosno koja odredba pripada kojem skupu<sup>546</sup>.

Mogu postojati različiti odnosi skupova zajedničkih i specifičnih normi:

1. zajedničke norme su dopunjujuće za neki skup samostalnih specifičnih normi, prisutan u svim ili većini odvojenih skupova<sup>547</sup>
2. zajedničke norme su samostalne i jednako vrijede za sve vrste građevina u cjelini, a odvojeni skupovi uređuju iznimke (ograničenje ili proširenje sadržaja zajedničke norme): specifične dopunjujuće norme koje se odnose na pojedinačne vrste<sup>548</sup>
3. i zajedničke i specifične norme su samostalne, pa zajednički skup sadrži one koje vrijede za sve vrste u cjelini, a odvojeni skupovi one koje vrijede za pojedine.<sup>549</sup>

---

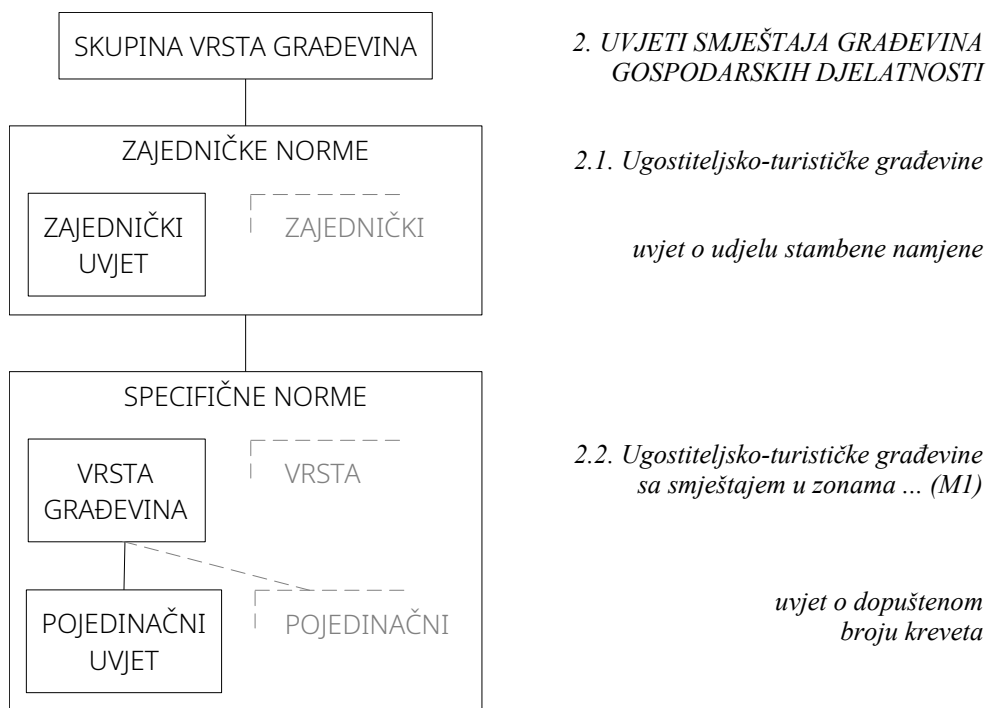
545 Na primjer, UPU Zagvozd, poglavlje 2.: 2.1. *Osiguranje prostora za građevine od važnosti za državu i županiju*, 2.2. *Uvjeti i način gradnje stambenih građevina, Stambene građevine*, 2.3. *Oblikovanje građevina i terena, Građevine individualnog stanovanja, Višestambene građevine, Pomoćne i gospodarske građevine*, 2.3. [sic] *Prostorni pokazatelji za način korištenja i uređenja površina*.

546 UPU Gospić, poglavlje 3. koje sadržava zajedničke norme te odvojene i zajedničke skupove specifičnih normi, a sve nepregledno raspodijeljeno.

547 Kod ovakvog odnosa bi zajedničke norme uređivale način primjene specifičnih normi ili definirale u njima sadržane pojmove. Dio zajedničkog skupa u 4. poglavlju UPU-a Tri Žala se sastoji od takvih normi. Međutim, u analiziranim primjerima je takva ispravna primjena rijetkost. Češća je prividna primjena odnosa – izricanje informativnog sadržaja, kao što je na primjer općenito dopuštenje smještaja neke skupine vrsta građevina na nekome skupu površina namjene („Građevine gospodarskih djelatnosti mogu se smjestiti na površinama ugostiteljsko-turističke namjene (T), mješovite ... (M1), proizvodne ... (I) i poslovne ... (K).” [UPU Krapinske Toplice, čl. 15.] - iako se lokacije vrsta kasnije ispravno uređuju u njihovim odvojenim skupovima), ili izricanje normativnog sadržaja u obliku definicije („Pod pojmom zgrada gospodarskih djelatnosti podrazumijevaju se zgrade koje ... nemaju stambene površine ili je manje od 50% ukupne korisne (neto) površine zgrade namijenjeno za stambene svrhe.” [UPU Gornji Bilig, čl. 20.] - umjesto uvjeta: „Građevina gospodarske djelatnosti ne smije sadržavati 50% ili više neto površine namijenjene stanovanju.”)

548 Na primjer, u poglavlju 3. UPU-a N-4 se daje potpuni skup uvjeta za sve vrste društvenih građevina, a za njime odvojeni skupovi za neke vrste.

549 Ovo je najčešći odnos zajedničkih i specifičnih normi. Međutim, nije predvidljiv: nema inherentnog razloga za očekivanje da neki uvjeti budu uređeni kao zajedničke a drugi kao specifične norme. Ipak, vrlo često je da se kao zajednički skup uređuju zajedničke ili specifične norme o lokaciji i namjeni. Dapače, većina poglavlja koja su inače strukturirana kao odvojeni skupovi započinju barem minimalnim zajedničkim skupom o tim temama [UPU: *Radničko naselje, Branovečina, Kutjevo, Gospić, itd.*]



Ilustracija 8. Struktura mješovitog pristupa s primjerom

### 5.3. Struktura članka

#### 5.3.1. Tema, oblik i raščlanjenje članka

Članak je temeljna strukturna cjelina općeg pravnog akta,<sup>550</sup> jedina formalna cjelina koja uvijek mora postojati i biti označena u svakom takvom aktu.<sup>551</sup> Idealnotipski članak se može sumirati maksimumom „jedan članak, jedna norma”: kao jedna pravna rečenica koja izriče jednu pravnu normu<sup>552</sup> i uređuje jedan pravni odnos, između neke pretpostavke i neke posljedice.<sup>553</sup>

Pošto je norma tvrdnja koja izražava odnos uvjetovanosti između pretpostavke i posljedice, njena idealna sintaktička struktura bi bila zavisnosložena pogodbena rečenica u kojoj glavna surečenica izriče posljedicu, a zavisna pretpostavku: „Ako <postoji pretpostavka> [ZS], treba <nastati posljedica> [GS].” Ali, zbog složenosti uređenih odnosa i posljedične nužne fragmentiranosti normativnog izričaja, osnovnu logičko-semantičku strukturu norme

<sup>550</sup> Milotić, Peranić (2015), 184

<sup>551</sup> Bundesministerium der Justiz (2008), 114-116

<sup>552</sup> Höfler (2012), 317

<sup>553</sup> Höfler (2012), 313

nije uvijek moguće tako transparentno izraziti, već se koriste različiti tipovi rečenica.<sup>554</sup> Osim toga, pretpostavka i posljedica su često preopsežne da bi bile izrazive u jednoj, preglednoj i razumljivoj rečenici – pa tada takvu složenu normu treba rastaviti na skup jednostavnih normi, u kojem se osnovni uvjetni odnos izražen jednom opcijom normom, dodatno opisuje drugim normama.<sup>555</sup> Tako članak, umjesto idealne forme, u stvarnosti najčešće ima proširenu: skup je rečenica koji razrađuje osnovnu normu (temu članka), odnosno skup je normi o jednoj temi.

*(1) Međusobni razmak građevina mora biti veći od visine više građevine ...  
(2) Visina građevine ... mjeri se na zabatnoj strani od sljemena do završne kote uređenog terena, a na ostalim stranama od visine vijenca ...  
(3) Međusobni razmak ... može iznimno biti i manji u slučaju interpolacije ... te [kada] je dokazano da ...*

*UPU Mlinski kamen, čl. 19.*

U UPU-u, tema članka može biti bilo koja od tema koje čine sadržajnu strukturu UPU-a:<sup>556</sup> skup uvjeta, pojedini uvjet ili dodatna informacija o uvjetu. Ovisno o odabranom tematskom načelu podjele poglavlja na potcjeline, može biti preporučljivo koristiti samo neke od njih kao teme članaka, ali o tome je više riječi u poglavlju 5.3.3. Tema članka mora biti podtema formalne cjeline u kojoj je smješten (odnositi se na vrstu građevine, skupinu lokacijskih uvjeta, uvjet, itd.). Norma koja uređuje tu temu se još naziva i glavnom mišlju članka,<sup>557</sup> pa se ostale norme sadržane u članku, koje je dopunjuju ili na neki drugi način specificiraju njen općenitiji sadržaj, mogu nazvati pratećima, jer njihovo značenje nije moguće jasno protumačiti bez uspostavljanja odnosa s glavnom mišlju članka.<sup>558</sup> Strukturalno gledano, te prateće misli predstavljaju norme niže razine umetnute u osnovnu normu članka. Svaku prateću misao se može promatrati kao glavnu misao pojedinog stavka, koju se može dalje razrađivati (su)rečenicama koje, kao podstavci, izriču njoj prateće misli. Time nastaje hijerarhija, odnosno tematski lanac u kojem se sve rečenice u

---

554 Visković (1989), 52, 89. Vidi još o odnosu strukture norme i strukture rečenice u poglavlju 3.2.3.

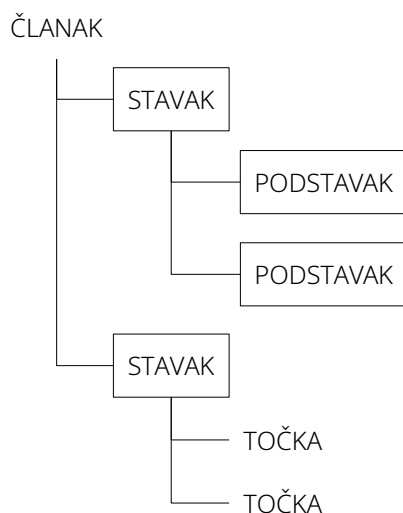
555 Höfler (2012), 313

556 Vidi poglavlje 5.1.3.

557 Milotić, Peranić (2015), 188

558 Höfler (2012), 314

članku, izravno ili neizravno, odnose na glavnu rečenicu, tako da članak čini tematsku, sadržajno povezanu cjelinu.<sup>559</sup>



*Ilustracija 9. Formalna struktura članka*

Složeni članci, oni koji sadržavaju više normi, trebaju se dakle raščlanjivati u formalne cjeline niže razine: stavke, koji sadržavaju pojedinačne misli odnosno pojmove i mogu se dalje dijeliti na podstavke i točke čiji sadržaj razrađuje te misli.<sup>560</sup> Ispravna podjela članka na skup formalnih tekstualnih cjelina, omogućuje da se lakše prepozna struktura i hijerarhija misli: gdje je koja rečenica, gdje počinje i završava, koji su njeni dijelovi, s kojim drugim rečenicama je povezana (kojoj dopunjuje sadržaj, i koje njoj dopunjuju sadržaj). Dakle, omogućuje da se unutar tekstualne strukture lako može prepoznati izričaj pojedine norme. Nejasna i složena podjela daje tekst u kojemu nije uvijek moguće jasno prepoznati koje norme tekst sadržava, pa mu se mogu lakše imputirati „skrivenne” norme, implicirane u nepreglednom i nečitkom tekstu, a koje autor nije bio zamislio.<sup>561</sup>

Stavak dalje treba dijeliti samo radi nabranjanja,<sup>562</sup> pa stoga predstavlja najmanju tekstualnu cjelinu koja sadrži potpunu rečenicu. Svaka rečenica bi trebala biti zasebni stavak,<sup>563</sup> koji tako izriče pojedinu misao članka. Idealnotipski stavak bi se tako mogao sumirati

---

<sup>559</sup> Höfler (2012), 317

<sup>560</sup> Milotić, Peranić (2015), 187

<sup>561</sup> Höfler (2011), 260, 261

<sup>562</sup> Bundeskanzlei (2019), 31, Milotić, Peranić (2015), 191

<sup>563</sup> Milotić, Peranić (2015), 187

maksimom „jedna rečenica, jedna tvrdnja”,<sup>564</sup> što, uzme li se da ta tvrdnja u tekstu općeg akta uvijek treba biti norma, dovodi do jednake forme kao kod idealnotipskog članka: jedne pogodbene rečenice koja sadrži jednu tvrdnju odnosno normu. Uistinu, kada je članak jednostavan i sadrži samo jednu rečenicu, članak i stavak se ne razlikuju – preklapaju se, tj. koekstenzivni su. Ipak, kao što se složeni članak sastoji od više rečenica i dijeli na stavke,<sup>565</sup> tako mogu postojati i složeni stavci koji sadržavaju više tvrdnji. Dokle god rečenica koja čini stavak nije višestruko složena – sastavljena od više samostalnih rečenica ili od rečeničnih dijelova koji su neovisni od predikata glavne rečenice<sup>566</sup> – njen sadržaj je uopćiv u jednu tvrdnju odnosno normu, makar ne i svodiv na jednu preglednu rečenicu. Bitna razlika između složenog članka i (ispravno) složenog stavka je u tome što se u članku koji sadrži više normi, one izriču kao zasebne, samostalne rečenice (bilo jednostavne, bilo složene), a u stavku su sadržane kao dijelovi jedne zavisnosložene rečenice: podstavci.<sup>567</sup>

Stavak može biti:

1. jednostavan, i sadržavati<sup>568</sup>
  - a. jednu normu<sup>569</sup>
  - b. minimalno složenu normu – osim osnovnog odnosa uvjetovanosti, neki od elemenata tog odnosa je dopunjen jednom normom<sup>570</sup>
2. složen, i sadržavati<sup>571</sup>
  - a. jednu složenu normu – osnovna norma s više dopunjujućih<sup>572</sup>

---

564 Höfler (2011), 260

565 Bundesministerium der Justiz (2008), 115, JNMTP (2015), čl. 31.

566 Höfler (2011), 264

567 Vidi detaljnije u poglavlju 5.3.2.

568 Ova klasifikacija je pragmatično definirana, izvedena iz općih nomotehničkih preporuka o poželjnome izricanju jednostavnih stavaka.

569 UPU Dubac-Varsan, čl. 12. (2): [N] „Ugostiteljsko-turističke građevine tipa kamp mogu se graditi na površinama ugostiteljsko-turističke namjene – kamp planske oznake (T3)”

570 UPU Dubac-Varsan, čl. 12. (4) [N] „Unutar ugostiteljsko-turističkih građevina dozvoljava se smještaj jedne stambene jedinice veličine do 30% GBP-a,” [D] „ali ne više od 100 m<sup>2</sup> GBP-a

571 Klasifikacija je definirana prema uzorcima vidljivima u analiziranim primjerima.

572 UPU Dubac-Varsan, čl. 10. (2) [N] „Površine iz stavka (1) ovog članka formiraju se i uređuju kao tvrde površine – kupališni prostor uređene plaže”, [D1] uređuje smještaj tih površina, [D2] uređuje dodatna ograničenja smještaja, a [D3] dopunjuje značenje tog ograničenja. Nota bene,

b. skup normi povezanih jednom temom.<sup>573</sup>

Treba izbjegavati podstavke koji sadržavaju više (su)rečenica, jer takvi primjeri često daju nepreglednu strukturu normi unutar članka.<sup>574</sup> Strukturiranje takvih podstavaka pomoću točaka može pomoći preglednosti, ali je rezultirajuća cjelina i dalje pretjerano složena.<sup>575</sup> Točke je, kao sredstvo strukturiranog prikaza nabiranja istovrsnih pojmova: pokazatelja, vrijednosti ili vrsta, bolje primijeniti izravno unutar zasebnog stavka, nego li unutar podstavka.

### 5.3.2. *Strukture norme i vrste stavaka*

Tematska načela prema kojima se poglavlje dijeli na tekstualne cjeline o skupovima uvjeta za provedbu zahvata, daju tri osnovna tipa tekstualne strukture poglavlja: zajednički skup, odvojene skupove i mješoviti pristup.<sup>576</sup> S obzirom na norme kakve mogu sadržavati, postavio sam i osnovne tipove jednostavnog i složenog stavka. Kako se ti tipovi stavaka strukturiraju? Proizlaze li iz tih tipova stavaka i od njih sastavljeni tipovi članaka? Postoji li međuodnos između strukture članka i strukture poglavlja?

---

ovaj primjer sadržava dvije pogreške: i. sadržaj mu je pogrešno smješten u poglavlju 1., koje služi određivanju pretpostavki za primjenu planski određenog razgraničenja površina, a ne za određivanje uvjeta za provedbu zahvata unutar tih površina, ii. stavak se sastoji od više zasebnih rečenica, umjesto samo od jedne – o tome vidi više u 5.3.2.2.

573 UPU Dubac-Varsan, čl. 17. (1) [N] „Individualne stambene i stambeno – poslovne građevine se grade u zonama stambene (S) i mješovite - pretežito stambene namjene (M1), prema sljedećim uvjetima:”, [D1] „Najmanja površina građevne čestice iznosi ...”, [D2] „Najmanja širina građevne čestice iznosi ...”, itd.

574 UPU Đurđevac, čl. 35a. (6): „ Na pojedinoj građevnoj čestici, unutar gospodarske namjene – proizvodne (I) mogu se smjestiti:

- Građevina osnovne namjene:

- jedna ili kompleks gospodarskih građevina, sa nemogućnošću gradnje građevina poljoprivrednog gospodarstva s negativnim utjecajem na naselje, osim gospodarskih građevina poljoprivrednih djelatnosti za klanje životinja i preradu mesa, ribe i drugih životinjskih ostataka, te mljekare kapaciteta većih od 10.000 l mlijeka dnevno i bez mogućnosti gradnje poljoprivrednih građevina sa uzgojem životinja i silaže stočne hrane”

575 UPU Gospić, čl. 31.

576 Vidi poglavlje 5.2.1.



Formuliranje stavaka je konstruiranje rečenica, tj. odredbi, o normama, pa mogućnosti treba utvrditi na osnovi rečenične sintakse i strukture normi. Prostornoplansko pravilo<sup>577</sup> je arhetipska norma iz koje se izvode sve ostale norme u UPU-u, i sastoji se iz elemenata:

	(H) <sup>578</sup> Ako	
(Sn) <sup>579</sup> investitor		
(Ph) namjerava graditi		
(On) određenu vrstu građevine		
	(T) tada	
(Pt) treba graditi		
[(On) određenu vrstu građevine]		
(PON) u skladu s uvjetima za provedbu zahvata = tako da ima određeni skup svojstava.		

U UPU-u, osnovna norma je ona koja izriče sadržaj kojeg se neposredno primjenjuje: pojedinačni uvjet za provedbu zahvata neke vrste građevine. Ostale norme imaju manju hijerarhijsku važnost u odnosu na nju, kao dodatne informacije.<sup>580</sup> Ovdje ću pretpostaviti da je zaključke o strukturi osnovne norme moguće analogno primijeniti i na ostale norme, pa se dalje istražuju samo osnovne.

U stvarnom izričaju UPU-a, normativni kontekst već implicira subjekt i predikat pretpostavke, pa je dovoljno izricati posljedicu norme u kojoj se onda eksplicira i predmet (objekt) norme. Izostavljanjem redundantne pretpostavke, posljedicu norme se,

---

577 Vidi poglavlje 3.2.1.: „Ako netko želi provesti određenu vrstu zahvata u prostoru, treba je provesti u skladu s određenim skupom uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.”

578 Radi lakšeg razlikovanja, pretpostavka i posljedica su označeni kao H i T, prema alternativnim nazivima „hipoteza” i „traženje”.

579 Sn – subjekt norme, Ph – predikat pretpostavke, Osn – objekt norme, Pt - predikat posljedice, PON – priložna oznaka načina.

580 To uključuje i one norme koje dopunjuju osnovnu tako da nastanu zasebni uvjeti za provedbu podvrsta ili varijanti građevina.

Svaka podvrsta odnosno varijanta ustvari ima vlastiti skup uvjeta za provedbu, i prema logičkoj strukturi uređenja je zasebna vrsta građevine. Međutim, potreba da tekstualna struktura bude jednostavna i pregledna a tekst ekonomičan, traži manji broj tematskih cjelina.

Uspostavljanje klasifikacijske hijerarhije u kojoj su vrste građevina osnovne, a podvrste i varijante se ne opisuju zasebno već samo kao dodatne informacije, tome značajno pridonosi.

preoblikovanu da ima prirodniiju informacijsku strukturu koja počinje temom,<sup>581</sup> može izraziti kao arhetipsku rečenicu-odredbu, koja se sada odnosi samo na jednu sastavnicu skupa uvjetâ odnosno svojstava:

(T)
(O) određenu vrstu građevine
(Pt) treba graditi
(PON) tako da ima određeno svojstvo.

U konkretnim normama se O i PON zamjenjuju specifičnim pojmovima bitnima za sadržaj danog UPU-a, a Pt potrebnim modalnim glagolom.<sup>582</sup> Tako konkretiziran sadržaj arhetipske rečenice se može izricati različitim stvarnim rečeničnim strukturama. Pritom, ako je tekst plana tematski suvislo strukturiran, ne moraju svi njeni dijelovi biti izraženi u sklopu pravne odredbe, ako su implicirani temom šire cjeline odnosno povezanošću s drugim normama. Ono što jest obavezno izraziti u odredbi, da bi norma uopće bila izražena, je svojstvo: uvjet za provedbu i njegova vrijednost. Prema tome, minimalni izričaj osnovne norme može biti PON: sadržaj njene priložne rečenice.

#### **5.3.2.1. Izricanje norme različitim strukturama stavaka**

Kao primjer se može uzeti jednu od najčešćih normi u UPU-ima, a to je ona koja izriče dozvoljenu vrijednost kig-a za neku vrstu građevine, recimo sa sadržajem: „kig obiteljske kuće u M1 smije iznositi najviše 0,3”. U pregledno i ispravno strukturiranom tekstu, njen minimalni izričaj može biti: „Kig smije iznositi najviše 0,3.” Smještanje te norme u vrste stavaka definirane u poglavlju 5.3.1., pokazuje različite strukturne uloge koje može imati i njihov utjecaj na rečeničnu strukturu stavka.

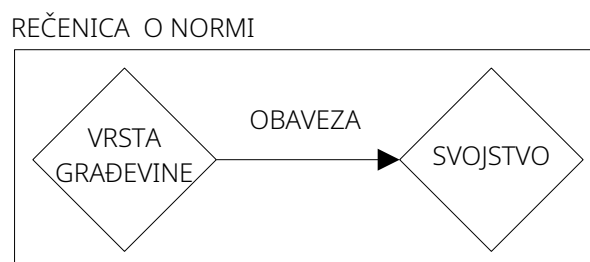
---

581 Höfler (2016), 233, 241. Tema posljedice je već poznata informacija - gradnja vrste građevine, a njoj slijedi nova informacija - rema, u ovom slučaju način gradnje.

582 Vidi pobliže u poglavlju 6.2.4.

*a. jednostavni stavak (osnovna norma, minimalno složena norma)*

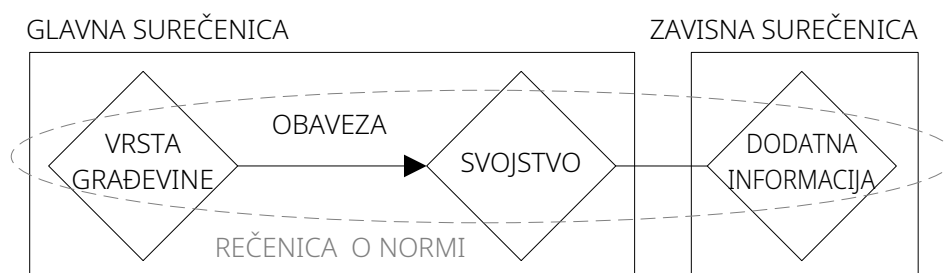
U jednostavnom stavku, osnovna norma je jedina misao i izriče se kao jedina, samostalna rečenica koja može imati bilo koji rečenični oblik koji transparentno izriče njen sadržaj: da uvjet koji se odnosi na određenu vrstu treba imati neki odnos s nekom vrijednošću. Vrstu građevine nije nužno navoditi u pratećim mislima članka, ako je iz glavne misli članka u kojem se stavak nalazi jasno koja vrsta građevine je objekt u normi.<sup>583</sup>



*Ilustracija 10. Sadržajna i rečenična struktura stavka s jednostavnom normom*

Kad se neka osnovna norma izriče kao dio minimalno složene, tada je ona:

1. glavna surečenica, dopunjena zavisnom koja sadrži jednu dodatnu informaciju: na primjer, „<osnovna norma>, osim ako građevina ima 2 etaže, kada smije iznositi najviše 0,2”
2. jedina surečenica koja dopunjuje glavnu: na primjer, "Kig za obiteljske kuće smije iznositi najviše 0,2, osim za <osnovna norma>."



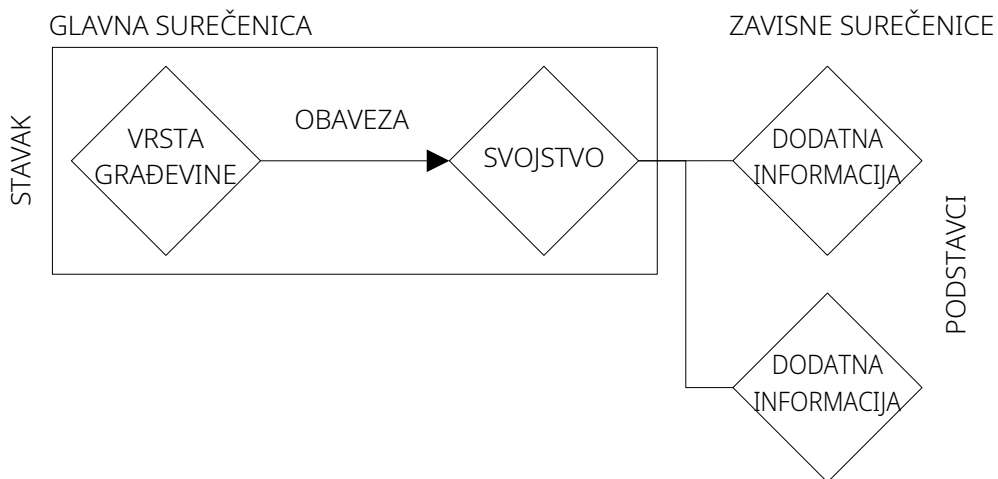
*Ilustracija 11. Sadržajna i rečenična struktura stavka s minimalno složenom normom*

583 UPU Vukovar, čl. 55.: „(1) Slobodnostojeća obiteljska građevina se gradi na udaljenosti od najmanje 3 m od granice susjedne građevne čestice.

(2) Iznimno se unutar izgrađenog dijela građevinskog područja građevine mogu graditi i na ... udaljenosti od najmanje 0,5 m od granice susjedne građevne čestice, u skladu s lokalnim uvjetima.”

**b . složeni stavak (složena norma: razrada teme o jednom uvjetu)**

Kada se osnovna norma izriče kao dio stavka o složenoj normi, načini izricanja su jednaki kao i kod stavka o minimalno složenoj, ali je razlika u tome što sve surečenice o dodatnim informacijama treba u takvom stavku izraziti kao zasebne, označene podstavke. Norma koju sam uzeo kao primjer može biti uvjet kojeg se razrađuje, pa su dodatne informacije: i. iznimke, kojima se određuju uvjeti za podvrste odnosno varijante, ii. norme o značenju pojmova (njihovo definiranje ili sužavanje odnosno proširivanje njihove primjene), iii. norme o pretpostavkama za primjenu (potrebni postupci, načini utvrđivanja vrijednosti, potreba da neki drugi uvjeti budu ili ne budu nekako ostvareni, itd.) A može biti i dodatna informacija – iznimka.



Ilustracija 12. Sadržajna i formalna struktura stavka s dopunama osnovne norme

**c. složeni stavak (skup srodnih normi: razrada načina gradnje neke vrste građevine)**

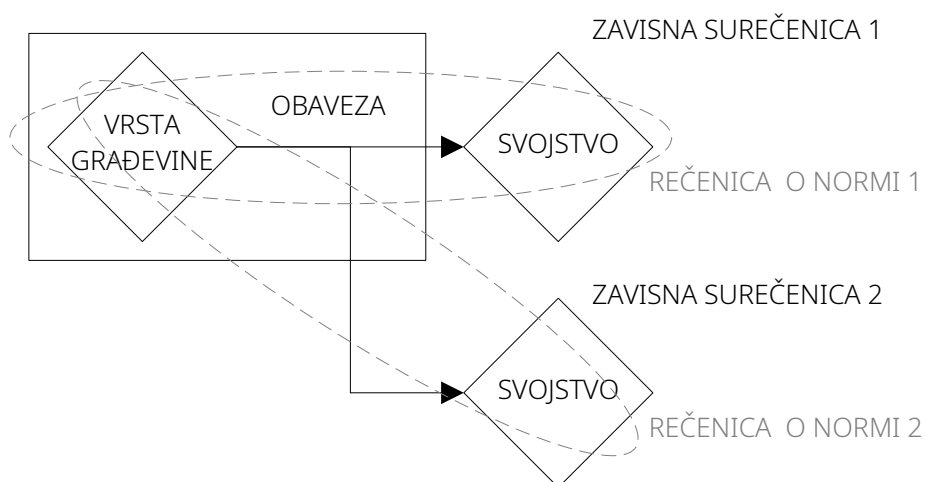
Kada je tema stavka o nekoj vrsti građevine, norma koju sam dao kao primjer je samo jedan od više uvjeta koji zajedno čine skup uvjeta prema kojima se tu vrstu građevine gradi. Izricanje tog skupa je zajednička tema koja norme o pojedinačnim uvjetima okuplja u skup srodnih normi – i sadržajem čitavog stavka je samo implicirana arhetipska rečenica-odredba.

Na početku stavka se nalazi glavna rečenica, koja sadržava O (vrstu građevine) i Pt (obavezu gradnje) norme: „Obiteljsku kuću u M1 treba graditi tako da...”, a pojedini podstavak izriče samo PON norme – u ovom slučaju: „kig smije iznositi najviše 0,3.” Sadržajno, taj podstavak je zavisna, priložna rečenica, iako se jezično može promatrati i

kao potpuna, samostalna rečenica. Ovakva tekstualna struktura transparentno prenosi strukturu posljedice osnovne norme i čuva njen odnos teme (vrsta građevine) i реме (svojtvo te vrste). Skup stavaka razrađuje skup uvjetâ, tj. PON arhetipske odredbe.

Podstavak je, unutar ovog tipa stavka, u pravilu jednostavna rečenica, iako može biti prihvatljivo da sadrži i više rečenica koje se izriču kao točke, kada se radi o dodatnim informacijama koje vrijednost uvjeta pripisuju podvrstama odnosno varijantama, na primjer: „kig smije iznositi najviše:

1. 0,3 kada se gradi kao samostojeća
2. 0,35 kada se gradi kao dvojna
3. 0,4 kada se gradi u nizu.”<sup>584</sup>



Ilustracija 13. Sadržajna i rečenična struktura stavka sa složenom normom o vrsti građevine

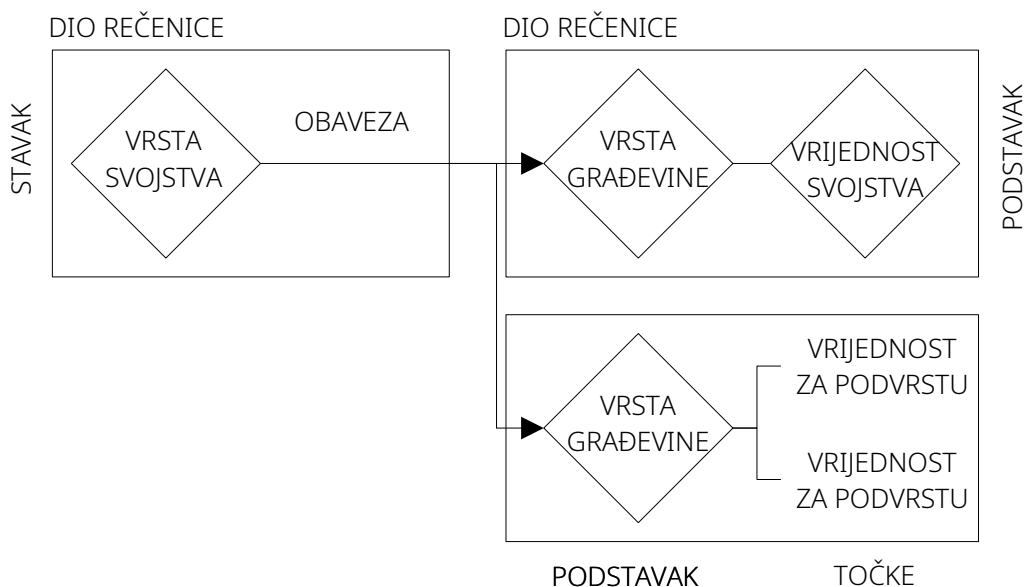
**d. složeni stavak (skup srodnih normi: razrada teme o vrijednostima nekog uvjeta)**

Kada je tema stavka o nekome uvjetu – tj. o uvjetu kao vrsnome pojmu, kojeg se onda specificira u pojedinačne uvjete koji se odnose na pojedinačne vrste građevina – norma koju sam dao kao primjer je samo jedna od skupa srodnih i sadržava jednu od vrijednosti tog uvjeta za jednu vrstu građevine. Tema koju se tad izriče na početku stavka sadrži samo

<sup>584</sup> Primjer ovakve strukture nije pronađen među analiziranim planovima, jer se vrijednosti za podvrste i varijante najčešće izriču tablično [UPU Vidovec, čl. 18.] Najbliži primjer je UPU N-4, čl. 51., u kojem se stavak o kig-u i visini dijeli na podstavke o vrstama, a oni na točke o podvrstama. Vrijedi primijetiti da je taj članak nepregledan: nelogično strukturiran, bez jasne teme i oznaka cjelina.

dio PON: „Kig smije iznositi...” – naziv uvjeta kao vrste i modalitet njenog odnosa s vrijednošću pojedinačnog uvjeta, koja se, kao ostatak PON, zajedno s O izriče u podstavku. Pt u ovakvom slučaju nije potrebno izreći, jer je obaveza implicirana u modalnosti PON. Podstavak tako izriče samo vrijednost i oznake: „najviše 0,3 za obiteljsku kuću u M1.” Ovakav izričaj manje transparentno prenosi strukturu norme, ali i dalje prenosi sve dijelove norme, dok informacijska struktura u kojoj je uvjet – osnovna tematska jedinica UPU-a – tema rečenice, nadoknađuje taj načelni nedostatak transparentnosti.

Podstavak je, unutar ovog tipa stavka, i sadržajno i jezično nepotpuna rečenica. Ovisno o jezičnom oblikovanju je zavisna rečenica ili pak samo dio rečenice. U oba slučaja, početak stavka i podstavak se moraju povezati da bi se dobila potpuna rečenica s jasnim značenjem. Jednako kao i kod složenog stavka o vrsti, podstavak je u pravilu jednostavan i izriče samo jednu vrijednost za jednu vrstu građevine, ali načelno može sadržavati i točke za dodatne informacije o podvrstama odnosno varijantama, dokle god cjelina time ne postaje pretjerano složena. U svim slučajevima, ako su potrebne druge dodatne informacije, u pravilu ih treba izdvojiti u zasebni stavak.



Ilustracija 14. Sadržajna i formalna struktura stavka sa složenom normom o uvjetu za provedbu

### 5.3.2.2. Stavak i rečenica

Iz navedenog, mogu se izvući zaključci o formuliranju stavka odnosno raščlanjivanju na podstavke, za koje se, prema istraženim primjerima planova, osnovano može pretpostaviti da su primjenjivi i na ostale teme u UPU-u.

Jednostavan stavak se sastoji od jedne rečenice:

1. jednostavne, ili
2. složene (glavna + zavisna surečenica).

Složeni stavak je svaki koji sadržava više zavisnih surečenica, koje tek zajedno s glavnom surečenicom mogu dati namjeravano značenje. Stoga su sve semantički zavisne, ali sintaktički mogu imati potpunu strukturu samostalnih rečenica ili biti sintaktički nepotpune – samo dijelovi rečenica. Stavak može imati eksplicitnu ili implicitnu temu. Kada je eksplicitna, izražena je jednom jednostavnom rečenicom (ili glavnom surečenicom). Kada je implicitna, može je se prepoznati tek iz glavne surečenice i sadržaja cjelovitog skupa zavisnih – iako je u dosljedno i pregledno pisanom planu obično prepoznatljiva iz glavne surečenice, koja postavlja zahtjev da se vrsta građevine nekako gradi ili da vrsta uvjeta ima neke vrijednosti.

Složeni stavak se može sastojati od jedne složene ili od više rečenica koje se mogu svesti na jednu:

1. kod složene norme, struktura stavka je: glavna surečenica i više zavisnih koje modificiraju njen sadržaj; radi se o asimetričnom diskursnom odnosu, u kojem uz eksplicitnu središnju tvrdnju (glavnu misao) postoje ostale koje pružaju dodatne informacije (prateće misli); sadržaj zavisnih rečenica su tako dodatne informacije koje ograničavaju (iznimke od osnovne norme), preciziraju odnosno razrađuju (definicije, pretpostavke primjene) ili dopunjuju (pojašnjenje ili proširenje primjene) središnju tvrdnju<sup>585</sup>
2. kod skupa srodnih normi, struktura je: glavna surečenica i skup međusobno odvojenih zavisnih rečenica kojima je ta glavna zajednička; radi se o simetrično diskursnom odnosu, u kojem je više hijerarhijski jednakovrijednih tvrdnji povezano

---

585 Höfler (2012), 317-321

zajedničkom temom;<sup>586</sup> svaka misao izriče samostalni uvjet - svaki podstavak s glavnom rečenicom gradi jednakovrijednu normu; tema je glavna misao, a svaka od normi je podtema, prateća misao.

### 5.3.3. *Tema i struktura članka*

Članak je izgrađen od stavaka: formalno označenih rečenica odnosno odredbi koje sadržavaju norme ili, drugačije rečeno, „misli”. Pretpostavljam da struktura stavka ima utjecaja na strukturu članka, tj. da postoji ograničeni broj načina na koji se tipovi stavaka iz poglavlja 5.3.2. mogu složiti u pregledan članak. Kako bi članak mogao biti pregledan, odnosno njegova struktura jasna, te rečenice moraju biti povezane.

Potreba da se u članku uspostavi jasan odnos između glavne misli, koja uređuje temu članka, i njoj pratećih misli koje je razrađuju, ukazuje na to da bi članku trebao biti svojstven asimetrični diskursni odnos između u njemu sadržanih tvrdnji-normi. Glavna misao (eksplicitno izražena norma) se razrađuje dodatnim informacijama, tj. skupom pratećih normi koje joj razrađuju sadržaj odnosno određuju način primjene.<sup>587</sup> Članak može biti strukturiran i simetričnim diskursnim odnosom (skup jednakovrijednih, tematski srodnih misli) ali tada odstupa od poželjnog odnosa glavne i prateće misli, što bi trebalo izbjegavati. Takav članak je skup stavaka s temama jednake razine, povezanih istom obuhvatnom temom, ali ne razrađuju eksplicitno normu o toj temi. Takva tema može biti ili samo implicirana sličnošću stavaka (što umanjuje preglednost plana)<sup>588</sup> ili eksplicirana uvođenjem informativnog početnog stavka<sup>589</sup> odnosno davanjem naslova članku koji

---

586 Höfler (2012), 322

587 Höfler (2012), 318

588 UPU N-4, čl. 51.: (1) kig i visina za skup podvrsta obiteljskih kuća, (2) način izračunavanja kig-a, (3) katnost obiteljskih kuća, (4) način mjerenja visine, (5) kis za skup podvrsta obiteljskih kuća. Zbog opsežnih stavaka, proizvoljnog redoslijeda i podjele uvjeta, teško je prepoznati strukturu članka i njegov sadržaj, pa je tema – veličina određene vrste građevina – jasna tek nakon pažljivog čitanja, i nije prepoznatljiva pri brzom pregledu teksta.

589 UPU Gospić, čl. 41. (1): „Utvrđuju se uvjeti za izgradnju građevina javne i društvene namjene kao i rekonstrukciju postojećih građevina za obavljanje tih djelatnosti.” U nastavku pojedini stavci uređuju skupove srodnih normi za pojedinačnu vrstu uvjeta (na primjer: vrijednosti veličine čestice za predškolske, školske, sportske i zdravstvene građevine).



označava temu.<sup>590</sup>

Temelj tematske strukture unutar poglavlja UPU-a je odnos između pojedinačnog uvjeta za provedbu zahvata i skupa tih uvjeta, tj. način na koji se grupiraju uvjeti. Ako se uzme asimetričnost diskursnih odnosno tematskih odnosa unutar članka kao temelj preglednosti članka, onda bi se članak trebao sastojati od početnog stavka, koji sadržava jednu normu odnosno skup srodnih normi, i prema potrebi dodatnih stavaka koji razrađuju uređenje iz početnog stavka. Dakle, sadržaj članka treba biti jasno svodiv na jedan pojam odnosno na jedan odnos jasnih, bitnih pojmova<sup>591</sup> (prvenstveno vrste i uvjeta) uređen u početnom stavku – na jasnu temu. Može se smatrati da je tema uvijek jasna za sljedeće odnose:

1. jedan uvjet o jednoj vrsti (i eventualno njenim varijantama i podvrstama)<sup>592</sup>
2. jedan uvjet koji jednako vrijedi za sve vrste u tekstualnoj cjelini<sup>593</sup>
3. jedan uvjet s različitim vrijednostima za sve vrste u tekstualnoj cjelini<sup>594</sup>
4. potpuni skup uvjeta za jednu vrstu.<sup>595</sup>

Pritom, dodatne informacije kojima se eventualno razrađuje tema nekog odnosa trebaju biti što jasnije povezane s uvjetom na kojeg se odnose. To se najlakše postiže smještajem u istome članku, jer tada tematska cjelovitost članka uspostavlja tu vezu, ali mogu biti i tema zasebnog članka, ako bi inače struktura članka bila presložena. Ako se neka dodatna informacija jednako odnosi na više uvjeta koji nisu uređeni u istome članku, moguće ju je izdvojiti u zasebni članak ili je ponavljati uza svaki uvjet. Potrebno je procijeniti opterećuje li više ponavljanje preglednost teksta, ili razdvojenost uvjeta i dodatne informacije.

---

590 UPU Krapinske Toplice, čl. 37.: naslov je „Arhitektonsko oblikovanje”, a sadržaj je (1) načelo usklađenosti i tradicionalnog oblikovanja građevina, (2) uvjeti za oblikovanje krova građevine, (3) upućivanje na mjere zaštite prema kojima treba oblikovati građevine unutar zona zaštite kulturnih dobara.

591 Vidi poglavlje 6.2.4.

592 UPU Mostišće, čl. 21.: (1) katnost stambenih građevina, s posebnim vrijednostima za dijelove pojedine građevine (osnovna, prateća, pomoćna), (2) način određivanja katnosti.

593 UPU Tri Žala, čl. 9.: (1) najmanja udaljenost bilo koje stambene građevine od susjedne čestice, (2) definicije pojmova bitnih za utvrđivanje udaljenosti, (3) iznimka od propisane udaljenosti.

594 UPU Vukovar, čl. 66.: katnosti i visine za sve vrste stambenih građevina uređene u poglavlju 4. Katnost i visina su zapravo dva različita uvjeta, ali se uobičajeno navode zajedno, pa se mogu smatrati jednom jasnom temom.

595 Potpuni skup uvjeta koji nisu mjere zaštite, tj. tema drugih poglavlja. Na njih se može upućivati, pa time očuvati i doslovnu potpunost skupa. Vidi o tome detaljnije u poglavlju 5.4.2.

Čim je tema članka odnos između pojmova koji nisu tako jasno definirani kao što su prethodno spomenuti bitni pojmovi, manje može biti predvidljiv sadržaj članka. Kada se člankom uređuje više uvjeta koji ne čine potpuni skup uvjeta za jednu vrstu, njegov sadržaj može djelovati proizvoljno, pa će i tema stoga biti teže prepoznatljiva,<sup>596</sup> što će negativno utjecati na preglednost teksta. Dojam proizvoljnosti se može umanjiti ako se ti uvjeti povežu s nekim prepoznatljivim pojmom, tako da tema članka bude:

1. prepoznatljivi dio građevine odnosno zahvata, a uvjeti su potpuni skup kojim se definira način njegove gradnje<sup>597</sup>
2. konvencionalno svojstvo građevine (neki lokacijski uvjet ili njegov podskup: na primjer, veličina, visina, oblikovanje, smještaj itd.), a uvjeti su potpuni skup kojim se to svojstvo uobičajeno definira.<sup>598</sup>

Međutim, nejasnoća može i dalje postojati utoliko što ne postoji nužno konsenzus, odnosno jasan konvencionalni odnos između tih pojmova i skupova uvjeta kojima ih se opisuje, zbog čega adresatima sadržaj takvih članaka može biti neprepoznatljiv i otežavati preglednost tekstualne strukture. Takve odnose, dakle i određivanje značenja tih pojmova i načine njihovog uređivanja, treba dodatno istražiti, jer su takve teme rijetke u istraženim primjerima.<sup>599</sup> Stoga utjecaj ovakvih odnosa na strukturu ovdje neće biti obrađen.

---

596 UPU Gornji Bilig: čl. 21. (1) definicija pojma „građevine društvenih djelatnosti”, (2) dopuštenje da se grade u „zonama stanovanja namjene” [sic], uz ograničenje da ne smiju biti u „suprotnosti sa stanovanjem”, čl. 22. (1) dopuštenje da se „sadržaji društvenih djelatnosti” smještaju unutar plana, uz ograničenje da ne smiju biti u „suprotnosti sa stanovanjem” [sic], (2) dopuštenje da budu „pojedinačne zgrade” ili u sklopu stambenih građevina i primjerični popis društvenih „sadržaja”. Raspodjela zajedničkih uvjeta o lokaciji građevina društvenih djelatnosti je nesuvisla – članci uređuju po više tema i sadržaj im se međusobno preklapa.

597 UPU Dubac-Varsan, čl. 18.: uvjeti gradnje pomoćnih građevina na građevnoj čestici stambene građevine.

598 UPU Mostišće, čl. 18. uređuje veličinu i oblik građevne čestice stambene građevine: (1) načela određivanja rasporeda, razgraničenja i oblika čestica, vrijednosti širine za pojedinačne vrste i podvrste građevina, (2) i (3) dopuštenja promjene veličine i oblika postojećih građevnih čestica, (4) upućivanje na „neobavezni prijedlog parcelacije čestica” određen kartografskim prikazom. Vrijedi napomenuti da su stavci (2) do (4) primjeri suvišnih normi, koje ili dopuštaju nešto što nije zabranjeno ili izriču tvrdnju koja eksplicitno nije obavezujuća. Vidi o tome u poglavlju 6.4.1.3.a.

599 Iako predstavljaju vrijedan predmet daljnjeg istraživanja, koji može dati smjernice za proširenje uobičajene metode prostornoplanskog normiranja novim svojstvima i odnosima.

Sličan problem predstavlja uređivanje skupa zajedničkih normi za skup srodnih vrsta građevina koje se uređuju unutar poglavlja odnosno potpoglavlja. Potpuni skup takvih uvjeta može biti prihvatljiva tema članka kod dosljedno provedenog mješovitog pristupa strukturiranju te cjeline, ali će svejedno imati nepoželjnu karakteristiku umanjene predvidljivosti, jer će se ovisno u uređenju sadržanome u pojedinome UPU-a u vjerojatno uvijek postojati različiti odnos između skupa zajedničkih i skupova specifičnih normi.<sup>600</sup> Podjela skupa zajedničkih normi na članke koji sadrže neke podskupove tog skupa nije preporučljiva, jer se već spomenutom činiocu nepredvidljivosti sadržaja skupa dodaje i onaj o nepredvidljivosti sadržaja pojedinačnog članka.<sup>601</sup> Takav pristup kod zajedničkog skupa nije prihvatljiv.<sup>602</sup>

Članke koji uređuju odnos između više vrsta građevina i više uvjeta nije poželjno formirati. Iako su zamislive varijante takvog odnosa koje bi logički mogle biti relativno jasne – kao, na primjer, skup uvjeta s pojedinačnim vrijednostima za pojedine vrste građevina, koji se odnosi na prepoznatljivi dio ili konvencionalno svojstvo građevine – analizirani primjeri sugeriraju da su tako nastali članci u praksi najčešće pretjerano složeni i stvaraju nepregledan tekst te koreliraju s brojnim drugim izričajnim greškama. Odnosi u kojemu se proizvoljni skup uvjeta odnosi na skup vrsta ili čak na proizvoljni podskup vrsta nikako ne mogu biti prihvatljivi, jer su nejasne teme.

---

600 Među analiziranim primjerima su takvi članci rijetkost, pa zapravo nema osnove za tvrdnju o zakonitostima. Međutim, UPU Gospić, čl. 25. jasno pokazuje problem takvih članaka kao potencijalnih tematskih cjelina. Uređuje: i. obavezu primjene mjera zaštite okoliša, ii. broj građevina na čestici, iii. zabranu gradnje stambenih građevina, iv. iznimku za stan vlasnika, te njegovu veličinu, v. obavezu osiguravanja potrebnih parkirališnih mjesta unutar čestice.

601 UPU Zagvozd je dobar primjer kako nejasne podjele zajedničkih normi po člancima, tako i nejasne raspodjele zajedničkih i specifičnih normi, koje uređuju: opća načela za određivanje veličine i oblika čestice te namjene građevina [čl. 16. i 17.], pristup čestici te oblikovanje terena na čestici [čl. 18.] – iako su u poglavlju o stambenim građevinama, sadržavaju zajedničke norme za sve građevine – visinu i katnost svih stambenih građevina [čl. 19.], oblikovanje svih stambenih građevina [čl. 20.], specifične norme o koeficijentu izgrađenosti za različite vrste stambenih građevina [čl. 21.], smještaj svih stambenih građevina na čestici [čl. 22.].

602 Vidi detaljnije u poglavlju 5.3.4.1.a.

#### 5.3.4. *Struktura poglavlja: tematsko načelo i vrste članaka, kratkoća i složenost*

Na osnovi prikazanih tema članaka se daje konstruirati klasifikacija vrsta članaka prema trima dimenzijama: kardinalnosti skupa uvjeta (čitav skup, dio skupa ili sastavnica skupa), vrijednosti uvjeta (jedan uvjet s jednom vrijednošću, jedna vrsta uvjeta s pripadajućim vrijednostima, više uvjeta s pripadajućim vrijednostima) te odnosu vrijednosti i vrsta građevina (svaka vrijednost se odnosi na posebnu vrstu, vrijednost je jednaka za više vrsta). U klasifikaciji prikazujem samo one vrste članaka koji imaju jasnu, ili barem prihvatljivo jasnu temu pa tako mogu imati i preglednu strukturu. Takvi pregledni članci su osnovna pretpostavka da poglavlje UPU-a može imati preglednu strukturu. Za svaku od dalje navedenih vrsta članaka dajem temu, glavnu misao koju uređuje, a podrazumijeva se da svaki može sadržavati dodatne informacije, prateće misli koje razrađuju temu:

1. jedinični – uređuje sastavnicu skupa: jedan uvjet odnosno vrstu uvjeta
  - a. pojedinačno specifični [*upz(vg)*] – jedan uvjet o jednoj vrsti građevina
  - b. pojedinačno zajednički [*(z)upz*] – jedan uvjet o skupini srodnih vrsta građevina<sup>603</sup>
  - c. vrsno specifični [*(v)upz*] – jedan uvjet s različitim vrijednostima za skupinu srodnih vrsta građevina<sup>604</sup>
2. djelomični – uređuje dio skupa: više uvjeta povezanih prepoznatljivom temom (neko svojstvo ili dio građevine)<sup>605</sup>
  - a. skupno specifični [*(s)UPZ*] – skup uvjeta o prepoznatljivom svojstvu jedne vrste građevina odnosno o dijelu takve građevine<sup>606</sup>

---

603 UPU Vukovar, čl. 60. (1) zajednička udaljenost svih stambenih građevina odnosno njihovih dijelova od regulacijskog pravca, (2) iznimka

604 UPU Petrijevci, čl. 20.: (1) specifične udaljenosti svih vrsta građevina od regulacijskog pravca, (2)-(4) iznimke

605 Treba napomenuti da je sadržaj analiziranih članaka djelomičnih vrsta pretežno tematski nejasan: sadržavaju uvjete povezane tematski nedosljednim asocijacijama. Za njih je teško pronaći zadovoljavajuće primjere.

606 UPU Krapinske Toplice, čl. 34. o smještaju obiteljske kuće na građevnoj čestici: (1) udaljenost od regulacijskog pravca, (2) udaljenost od građevne čestice uključujući iznimke i objašnjenje primjene.

- b. skupno zajednički *[(zs)UPZ]* – skup uvjeta o prepoznatljivom svojstvu zajedničkom skupini srodnih vrsta građevina odnosno o dijelu građevine koji im je svima zajednički<sup>607</sup>
  - c. vrsno specifični *[(vs)UPZ]* – skup uvjeta o istome prepoznatljivom svojstvu, ali s različitim vrijednostima za skupinu srodnih vrsta građevina<sup>608</sup>
3. potpuni – uređuje potpuni skup uvjeta: sve uvjete koji se odnose na jednu vrstu građevina ili na skupinu srodnih vrsta građevina
- a. skupno specifični *[UPZ(vg)]* – svi uvjeti o jednoj vrsti građevina<sup>609</sup>
  - b. skupno zajednički *[(z)UPZ]*<sup>610</sup> – svi uvjeti zajednički skupini srodnih vrsta građevina<sup>611</sup>
  - c. skupno specifični preostali *[UPZ(svvg)]* – svi specifični uvjeti o jednoj vrsti građevina, koji nisu obuhvaćeni zajedničkim.<sup>612</sup>

Ovaj popis tipova članaka je posljednja od osnova koje smatram potrebnima za davanje odgovora na pitanje postavljeno u poglavlju 5.2.1.: „Kako se strukturira pojedino poglavlje?” Dakle, kako se njegova tema dijeli na podteme odnosno izriče pregledno strukturiranim skupom formalnih tekstualnih cjelina?

---

607 UPU N-4, čl. 28. o veličini svih građevina društvenih djelatnosti: (1) kig, (2) kig pomoćne građevine, (3) katnost i visina, (4) iznimka od visine, (5) način određivanja visine

608 UPU N-4, čl. 51. o specifičnim veličinama vrsta obiteljskih građevina: (1) kig i visina, (2) način određivanja kig-a, (3) zajednička katnost svih obiteljskih građevina, (4) način određivanja visine, (5) kis

609 UPU Branovečina, čl. 22.: potpuni skup uvjeta za gradnju građevina unutar zone M1-1.

610 Treba napomenuti da se 3.a. i 3.b. mogu smatrati „potpunima” samo uvjetno – obuhvaćaju potpune skupove zajedničkih odnosno specifičnih normi, ali im je sadržaj u odnosu na skup uvjeta u vrsti građevine nepotpun i nepredvidljiv, pa im tako ni tema, iako prepoznatljiva nije potpuno jasna. Ipak, poznavanje sadržaja jednog skupa, čini sadržaj drugog predvidljivim.

611 UPU Mlinski kamen, čl. 14. o svim stambenim građevinama: (1) lokacija, (2) dodatna informacija o lokaciji, (3) namjena, (4) oblikovanje čestice, (5) namjena – poslovna djelatnost

612 UPU Mlinski kamen, čl. 15. ostali uvjeti o stambenim građevinama u M1.

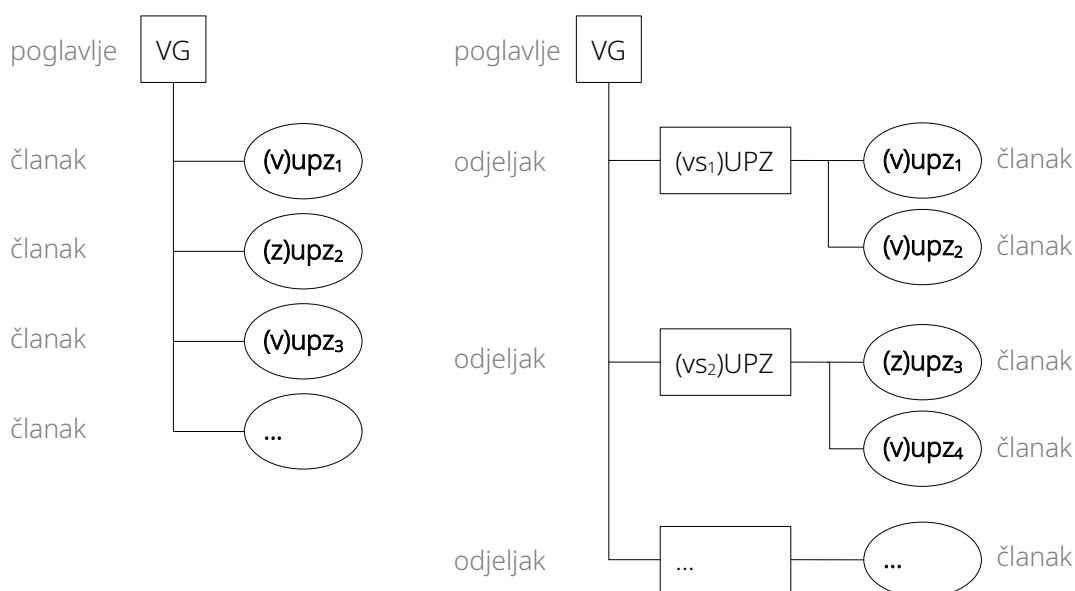
Tablica 1. Teme članaka, njihov razvoj i opis

TEMA	GLAVNA MISAO	PRATEĆE MISLI	OPĆENITI PRIMJER	OPIS
<i>JASNE TEME</i>				
<b>upz</b>	$vg \rightarrow upz$	DI (vg, upz)	(1) S u M1 $\rightarrow$ kig 0,3 (2) iznimka: S u nizu $\rightarrow$ kig 0,4	<i>jedan uvjet</i> : specifični uvjet za gradnju vrste građevine ili zajednički uvjet za čitavu skupinu vrsta građevina <i>dodatne informacije</i> : pojašnjenje primjene uvjeta
<b>(z)upz</b>	$VG \rightarrow (z)upz$	DI ((z)upz)	(1) sve S $\rightarrow$ kig 0,3 (2) dopuna: ako visina $> 6$ m $\rightarrow$ kig 0,25	
<b>(v)UPZ</b>	$(v)upz \rightarrow upz_1vg_1, upz_1vg_2, \dots$	DI (vg, (v)upz)	(1) kig $\rightarrow$ (a) 0,2 za S u S (b) 0,3 za S u M1 (2) iznimka: sve dvojne S $\rightarrow$ 0,25 (3) iznimka: S u M1-2 $\rightarrow$ kig 0,35	<i>vršni uvjet</i> : skup pojedinačnih vrijednosti istog uvjeta za sve članove određene skupine vrsta građevina <i>dodatne informacije</i> : analogno <b>upz</b>
<b>UPZ(vg)</b>	$vg \rightarrow \{upz \mid [upz_1, upz_2, \dots, upz_x] = vg\}$	DI (vg, upz, upz <sub>x</sub> )	(1) S u M1 $\rightarrow$ (a) lokacija unutar površine M1 (b) stamb. namjena $>70\%$ GBP (c) kig 0,3 (d)... (2) iznimka: u M1-2 $\rightarrow$ kig 0,25	<i>potpuni skup specifičnih uvjeta</i> : svi uvjeti za jednu vrstu građevina <i>dodatne informacije</i> : analogno <b>upz</b>
<b>(z)UPZ</b>	$VG \rightarrow \{(z)upz \mid (z)upz \in VG\}$	DI ((z)upz)	(1) S $\rightarrow$ (a) stamb. namjena $>70\%$ GBP (b) kig 0, 3 (c)... (2) dopuna: dopuštene aktivnosti unutar $<30\%$ GBP	<i>potpuni skup zajedničkih uvjeta</i> : svi jednaki uvjeti za određenu skupinu vrsta građevina <i>dodatne informacije</i> : pojašnjenje primjene uvjeta
<i>NEPOUZDANO JASNE TEME</i>				
<b>(s)UPZ</b>	$(s)vg \rightarrow \{(z)upz \mid [upz_1, upz_2, \dots, upz_x] = \text{svojestvo } vg\}$	DI (svojestvo vg, upz <sub>x</sub> )		<i>skup uvjeta o svojestvu</i> : uvjeti o prepoznatljivom svojestvu vrste građevine ili zajedničko određenoj skupini vrsta
	$dg \rightarrow \{upz \mid [upz_1, upz_2, \dots, upz_x] = \text{dio građevine}\}$	DI (dio vg, upz <sub>x</sub> )		<i>skup uvjeta o dijelu građevine</i> : svi uvjeti koji uređuju dio neke građevine ili dio zajednički nekoj skupini vrsta građevina
<b>(vs)UPZ</b>	$(vs)UPZ \rightarrow VG$	$(v_1)upz \rightarrow upz_1vg_1, upz_1vg_2, \dots$ $(v_2)upz \rightarrow upz_2vg_1, upz_2vg_2, \dots$		<i>skup vrsta uvjeta</i> : skupovi pojedinačnih vrijednosti uvjeta za članove skupine vrsta građevina, kojima se uređuje neko prepoznatljivo svojestvo građevine
<i>NEJASNE TEME</i>				
<b>{upz}</b>	$vg, VG \text{ ili } \{vg\} \rightarrow \{upz \mid \langle upz_1, upz_2, \dots \rangle\}$			<i>neodređeni skup uvjeta</i> : neki skup uvjeta o nekoj vrsti ili skupu vrsta građevina, bez jasne teme
<b>{vg}</b>	$\{vg\} \rightarrow (z)UPZ, (v)UPZ, \{UPZ\}$			

### 5.3.4.1. Struktura poglavlja i vrste članaka

#### a. zajednički skup<sup>613</sup>

Kada se primjenjuje tematsko načelo zajedničkog skupa, članak treba sadržavati uređenje koje se odnosi na sve vrste građevina koje su predmet cjeline (poglavljia ili odjeljka). Članak tako treba biti zajednički ili vrsni. Specifični članci nisu sukladni ovome tematskom načelu, jer stvaraju nepreglednu strukturu osim ako nisu smješteni u cjelinu čija tema je jedna vrsta građevina – a tada je riječ o primjeni tematskog načela odvojenih skupova. Najjednostavnija struktura poglavlja se sastoji od vrsno specifičnih [(v)UPZ] (i pojedinačno zajedničkih [(z)upz]) članaka, koji mogu biti okupljeni u odjeljke o prepoznatljivim svojstvima<sup>614</sup> ili dijelovima građevina,<sup>615</sup> što može poboljšati preglednost.



Ilustracija 15. Podjela poglavlja prema načelu zajedničkog skupa: na članke i na odjeljke

613 Ilustracije struktura u nastavku prikazuju samo osnovne podjele. Za detaljniji prikaz i druge moguće podjele, vidi Prilog 2. „Dijagrami struktura poglavlja UPU-a”

614 UPU Vidovec, poglavlja 2. i 4. ili UPU Vukovar, poglavlje 4. Dok je UPU Mostišće, poglavlje 4. primjer takve strukture koja se većim dijelom sastoji od pojedinačnih zajedničkih članaka.

615 U 9 – gotovo polovici – analiziranih primjera, uvjeti za gradnju „pomoćnih građevina” su izdvojeni u zasebni članak. Osim jednog primjera u kojem su izdvojeni uvjeti za „krov” [UPU Tri Žala, čl. 12.], to je jedini dio građevine koji se uobičajeno zasebno uređuje. Za takvim izdvajanjem u pravilu nema potrebe, jer se te uvjete može obuhvatiti dodatnim informacijama. Stoga ću nastavku govoriti samo o „prepoznatljivim svojstvima”, a ne i o „dijelovima” građevina.

Prihvatljiva je i primjena vrsno *[(vs)UPZ]* i skupno zajedničkih članaka *[(z)UPZ, (zs)UPZ]*, ali njihova složena struktura može tekst napraviti teško preglednim. Pritom, potpuni skupno zajednički *[(z)UPZ]* su prihvatljivi samo kada sadrže konzekutivne uvjete iz prihvaćenog redoslijeda – inače se remeti redoslijed uvjeta.<sup>616</sup> Pri izradi plana je potrebno odvagnuti prednosti i nedostatke primjene ovih vrsta članaka, ovisno o preglednosti cjeline.<sup>617</sup> U slučaju sumnje, uvijek je bolje primijeniti vrsne specifične, okupljene u odjeljke o svojstvima.

#### *b. odvojeni skupovi*

Kada se primjenjuje tematsko načelo odvojenih skupova, članak treba sadržavati uređenje koje se odnosi samo na jednu vrstu građevina. Članak tako treba biti specifičan. Zajednički i vrsni članci nisu sukladni ovome tematskom načelu, jer sadržavaju uređenje koje se odnosi na više vrsta građevina. Najjednostavnija struktura poglavlja se sastoji od potpunih skupno specifičnih članaka *[UPZ(vg)]*, koji mogu, ako se u poglavlju uređuje veći broj vrsta građevina, biti okupljeni u odjeljke o srodnim vrstama, što može poboljšati preglednost.

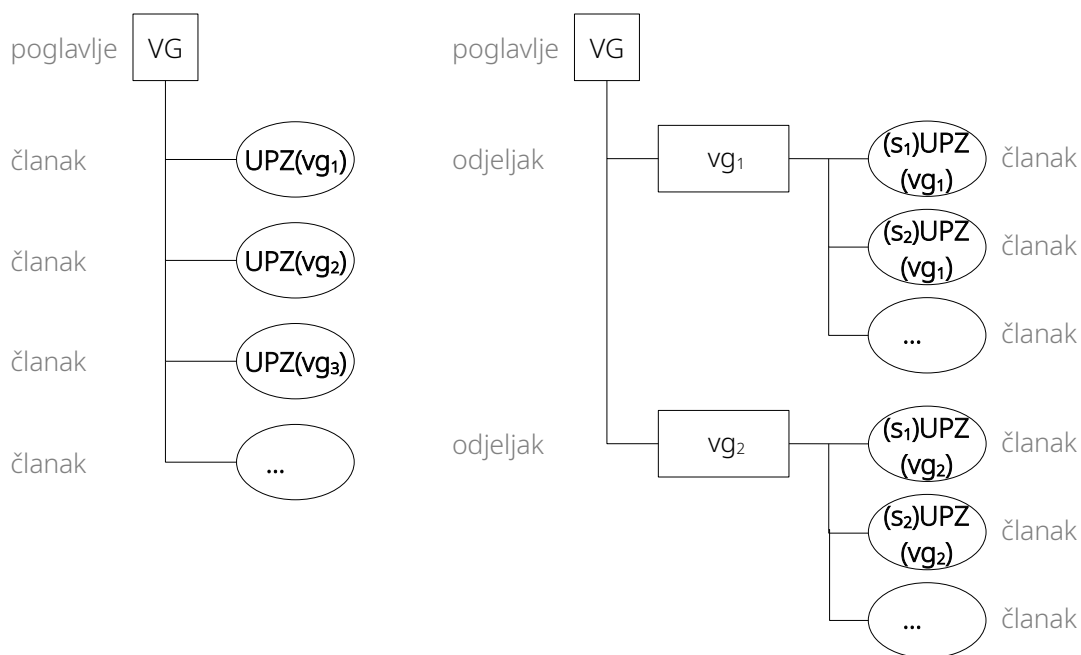
Prihvatljiva je i primjena djelomičnih skupno specifičnih *[(s)UPZ]*, ali samo ako je poglavlje podijeljeno na odjeljke od kojih svaki sadržava uređenje jedne jedine vrste građevina, inače je struktura nepregledna – nije odmah jasno koji članak se na što odnosi. Na jednaki način bi se mogli primijeniti i jedinični pojedinačno specifični *[upz(vg)]*, ali to stvara veliki broj članaka pa može biti prihvatljivo samo ako se planom uređuje vrlo mali broj vrsta građevina. Za ovim dvjema vrstama članaka može biti potrebe samo ako je sadržaj pojedine vrste građevine toliko opsežan da bi potpuni skupno specifični članak bio prevelik i nepregledan. No, takav slučaj zapravo najčešće ukazuje na pretjerano složeno uređenje.

---

616 Zato što su tada nekonsekutivni uvjeti izvučeni iz redoslijeda da bi bili okupljeni u zajednički članak.

617 Vidi UPU Đurđevac, poglavlje 4., za teško pregledan tekst sastavljen od vrsnih zajedničkih članaka. Doduše, nepreglednosti značajno doprinosi nesuvisla tematska struktura članaka.





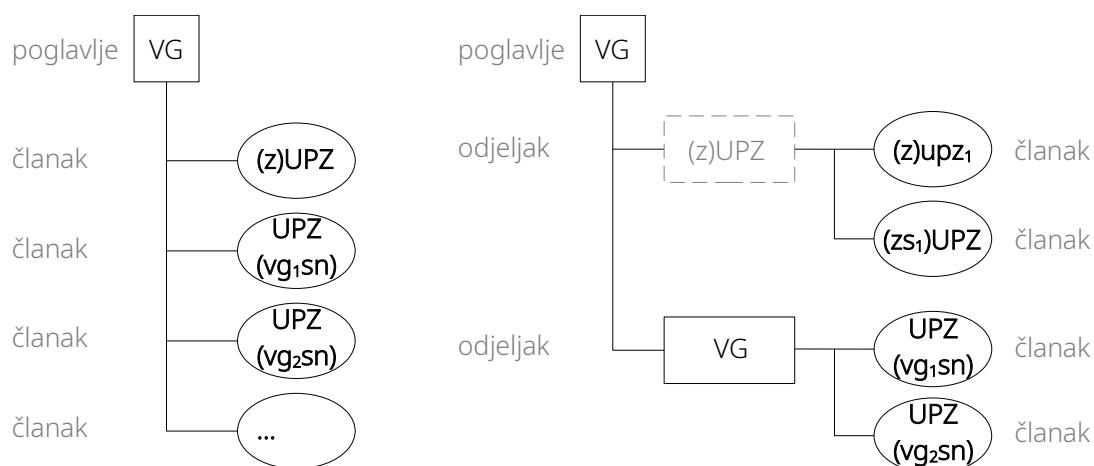
Ilustracija 16. Podjela poglavlja prema načelu odvojenih skupova: na članke i na odjeljke

### c. mješoviti pristup

Kada se primjenjuje tematsko načelo odvojenih skupova, članak treba sadržavati uređenje koje se odnosi samo na jednu vrstu građevina. Članak tako treba biti specifičan. Zajednički i vrsni članci nisu sukladni ovome tematskom načelu, jer sadržavaju uređenje koje se odnosi na više vrsta građevina. Najjednostavnija struktura poglavlja se sastoji od potpunih članaka: jednog skupno zajedničkog  $[(z)UPZ]$  i skupno specifičnih koji uređuju preostale specifične norme za pojedine vrste građevina  $[UPZ(snv)]$ . Međutim, skupno zajednički članak može biti teško jasno tematski strukturirati osim ako ne uređuje jedno prepoznatljivo svojstvo  $[(zs)UPZ]$ . Stoga je preporučljiva struktura u kojoj su skupno specifični članci  $[UPZ(snv)]$  izdvojeni u zasebni odjeljak, a zajednički članci  $[(z)upz]$ ,  $[(zs)UPZ]$  su okupljeni u cjelinu na početku poglavlja koja može ali ne mora biti posebno označena.

Prihvatljivo je i da se specifične norme raspoređuju i na ostale načine prihvatljive za odvojene skupove, ali ako plan sadržava veći broj vrsta građevina, to može stvoriti opsežnu, teško preglednu strukturu. Ako poglavlje pretežno sadržava zajedničke norme, može se strukturirati tako da se sastoji od pojedinačno zajedničkih  $[(z)upz]$  ili djelomičnih

skupno zajedničkih [(z)sUPZ] i od vrsnih [(v)upz, (vs)UPZ] članaka, poredanih prema uobičajenom rasporedu uvjetâ. Takva struktura je tada jednaka onoj zajedničkog skupa.



Ilustracija 17. Podjela poglavlja prema načelu mješovitog pristupa: na članke i na odjeljke

#### 5.3.4.2. Preglednost strukture poglavlja i njegova kratkoća

Sažimajući sve prethodno opisane strukture članaka, stavaka i poglavlje, može se reći da tekst UPU-a teži preglednoj strukturi kada je:

1. poglavlje dosljedno strukturirano prema odabranom tematskom načelu
2. vrsta članka odgovarajuća tom načelu
3. tema pojedinog članka jedan pojam: vrsta građevine ili uvjet za provedbu zahvata
4. u glavnoj misli članka uspostavljen odnos tih dvaju pojmova (jedan uvjet o više vrsta, svi uvjeti o jednoj vrsti)
5. prateće misli članka sadrže dodatne informacije o tome odnosu
6. stavak koji izriče glavnu misao najviše dvorazinski: i. jednome uvjetu [razina 1.] se pripisuju posebne vrijednosti za pojedinačne vrste građevina [razina 2.], ii. jednoj vrsti građevine [razina 1.] se pripisuju pojedinačni uvjeti [razina 2.]
7. a sve što bi bila treća razina, izriče se kao dodatna informacija
8. dodatna informacija se izriče stavkom koji slijedi glavnoj misli, a u zasebnom članku ako je zajednička, tj. odnosi se na više različitih misli - ili ako bi inače izvorni članak postao presložen njenim uključivanjem.

Iako su strukture opisane u prethodnoj cjelini, kao i gornje preporuke, važne za preglednost, ipak je za to najvažnija pretpostavka kratkoća teksta. Ako je neko poglavlje

dovoljno kratko i jednostavnog sadržaja, moguće je od navedenog odstupiti a da tekst ostane razumno pregledan. Cilj redakcije UPU-a jest jednostavna i pregledna struktura cjeline na svim razinama, ali ne postoji jasno utvrđiva granica između preglednog i nepreglednog. U svakome pojedinom slučaju je riječ o interakciji struktura i izričaja na svim razinama, pa jednostavnost na nekim razinama može dozvoliti veću složenost na drugima ili neka posebnost sadržajne strukture može značiti da neka, inače nepreporučljiva, struktura može dati bolju preglednost od pretpostavljene. A što je manje razina i cjelina, njihova pojedinačna složenost ima manje utjecaja. No, odstupanje od danih načela ovisi o redaktorovoj vještini da nekoj cjelini dade veću složenost od gore preporučene a da svejedno ne bude negativnih posljedica na preglednost. Takva vještina je individualna i ne valja je pretpostavljati.

Ipak, i pri primjeni navedenih struktura postoje izbori za koje u ovome istraživanju nije bilo moguće dati jasne preporuke, već je tu moguće osloniti se samo na opće nomotehničke smjernice. Potrebno je odvagati između manjeg broja složenih i velikog broja jednostavnih članaka: preveliki broj članaka negativno utječe na preglednost, dok će premali broj kojim se uređuje previše materije dati, također nepoželjne, pretjerano složene i nepregledne stavke.<sup>618</sup>

Nema jasnog pokazatelja složenosti članka. Nomotehnička literatura i smjernice spominju prihvatljive brojeve stavaka, ali oni variraju: na primjer tri, tri do četiri, pet ili osam stavaka,<sup>619</sup> a nisu uvijek ni određeni. A to opet ne uzima u obzir složenost samih stavaka, kao ni jasnoću ni jednostavnost izričaja. Može se samo reći da treba izbjegavati preveliki broj stavaka i težiti jednostavnoj strukturi članka: složeni sadržaj je bolje izricati kao skup članaka okupljen u neku cjelinu.<sup>620</sup> No, ako i struktura članka i struktura plana odaju dojam složenosti i nepreglednosti unatoč suvisloj i dosljednoj, dakle transparentnoj, tematsko-tekstualnoj strukturi, vjerojatno je da je onda problem u sadržaju. Uređenje je tada po svoj prilici: predetaljno ili redundantno, uređuje što mu nije predmet, tematski nesuvislo ili nejasno koncipirano.

---

618 Milotić, Peranić (2015), 194, Bundesamt für Justiz (2019), 162, 163

619 Bundesamt für Justiz (2019), 162, JMNTF (2015) čl. 30., Bundesministerium der Justiz (2008), 49, Bundeskanzleramt (1990), 7

620 Europska komisija (2015), 15

## 5.4. Korištenje oznaka pri strukturiranju UPU-a

### 5.4.1. Označavanje

Raščlanjenjem teksta na jasno označene cjeline može se u značajnoj mjeri eksplicirati njegovu tematsku strukturu. Sustavno označavanje cjelina unutar općeg pravnog akta, tako da se jasno razlikuju vrste cjelina i naznačuje njihov sadržaj, olakšava pronalaženje raznih tema te odredbi kojima ih se uređuje.

Kod općih pravnih akata, postoje obavezne formalne cjeline: članci,<sup>621</sup> dok je, ovisno o veličini akta i složenosti njegove strukture, moguće uvesti i raščlambene jedinice koje okupljaju članke u cjeline više razine – odjeljke, poglavlja, glave, dijelove.<sup>622</sup> Kod kratkih i jednostavnih akata, takva podjela nije potrebna.<sup>623</sup> Za UPU je, kako je već spomenuto,<sup>624</sup> propisano njegovo obavezno raščlanjenje na poglavlja. Poglavlja općih pravnih akata se raščlanjuju na odjeljke, u kojima se na jednome mjestu okuplja uređenje pojedinačne pravne materije ili instituta.<sup>625</sup> Kada se poglavlja UPU-a dijele na odjeljke, oni onda trebaju odgovarati tematskim cjelinama koje proizlaze iz odabranog tematskog načela, definiranim u poglavljima 5.2.2. i 5.2.3. – odnositi se na osnovne tematske jedinice plana: uvjete i vrste građevina.<sup>626</sup>

Pri definiranju formalnih cjelina, potrebno je odmjereno pristupiti podjeli teksta, pa formalno označiti one tematske cjeline koje su od važnosti za prikaz tematske strukture i najjasnije prikazuju tematski razvoj. No, ostaje pitanje: koliko detaljno to treba učiniti? Suviše detaljan i složen sustav označavanja može i sam biti nepregledan, a preštur može prikriti bitne dijelove tematske strukture.

---

621 Bundeskanzlei (2019), 30

622 Europska komisija (2015), 24

623 Na primjer: kod akata do 12 [*Bundeskanzlei* (2019), 29] ili 20 [*JMNTP* (2015), čl. 28.] članaka.

624 Vidi poglavlje 5.1.4.

625 Milotić, Peranić (2015), 197

626 U ostalim poglavljima, analogno ovome, mjerama i predmetima zaštite.

Prihvati li se stav prema kojem nije poželjno da pojedinačni članak ima naslov,<sup>627</sup> iz toga slijedi jedan pokazatelj prevelike detaljnosti: tema koju se uređuje jednim člankom, ne bi trebala biti tema odjeljka. Prema tome se, od svih mogućih tema cjelina u UPU-u, mogu izdvojiti sljedeće kao prihvatljive za odjeljke:

1. skupina srodnih vrsta građevina (specifičnija od skupine definirane poglavljem)
2. vrsta građevina
3. skup uvjeta za provedbu zahvata (koji uređuje neko konvencionalno svojstvo ili prepoznatljivi dio građevine)
4. skup zajedničkih normi za neku skupinu srodnih vrsta građevina
5. skup specifičnih normi za neku skupinu srodnih vrsta građevina.

Istraživanjem primjera je utvrđeno postojanje uobičajenog načina definiranja i označavanja formalnih cjelina u poglavljima kojima se uređuju vrste građevina, a koji je u skladu<sup>628</sup> s tematskim načelima raščlanjenja, mogućim temama odjeljaka i s logičkim načelima klasifikacije. Moguće je prikazati tipove tih struktura za pojedino tematsko načelo.

*Struktura poglavlja prema odjeljcima, po primjeni načela zajedničkog skupa:*<sup>629</sup>

- x. građevine za smještaj X aktivnosti
  - x.1. uvjeti Ya (na primjer, uvjeti određivanja namjene i smještaja građevine)
  - x.2. uvjeti Yb (na primjer, za određivanje veličine građevine)
  - x.3. uvjeti Yc (na primjer, prostorni raspored zahvata)
    - x.3.1. uvjeti Yc1 (na primjer, oblik i veličina čestice)

---

627 Zato što to opterećuje tekst, a može i stvoriti nejasnoće u tumačenju zbog dvojbi o odnosu naslova i sadržaja članka. [Milotić, Peranić (2015), 185, 186] Međutim, postoje i sustavi u kojima se naslovi ne samo smatraju poželjnima, već su i obavezni. [Bundeskanzlei (2019), 30, Bundesministerium der Justiz (2008), 114] S obzirom na uobičajen, ponovljiv i relativno jednostavan sadržaj UPU-a, naslovljivanje pojedinačnih članaka je u njemu nepotrebno. Primjeri planova u kojima bi naslovi članaka pomogli preglednosti, upravo su i oni primjeri u kojima tekstualna struktura ne prati dosljedno tematska načela [UPU Kutjevo], a postoje i oni kod kojih je sadržaj članaka nesuvisao pa niti naslovi ne pomažu preglednosti [UPU Đurđevac].

628 Dakako - pretežno, a ne u svim primjerima. Postoje neki koji odstupaju, ali na nekoherentan način, tako da se kod njih može govoriti samo o pogreškama, a ne o drugačijem pristupu.

629 Naslovi prikazani u sljedećim shematskim strukturama su samo opće ključne riječi o sadržaju formalnih cjelina. Stvarni naslovi u UPU-u se mogu različito izricati, dokle god se pridržavaju načela izricanja naslova i transparentno ukazuju na temu cjeline, iako konzistentnost i uobičajeni način označavanja ograničavaju tu raznolikost.

x.4. ...

*Struktura poglavlja prema odjeljcima, po primjeni načela odvojenih skupova:*

x. građevine za smještaj X aktivnosti

x.1. građevine Xa namjene

x.1.1. građevine Xa namjene unutar površine  $Y_i$ <sup>630</sup>

x.1.2. građevine Xa namjene unutar površine  $Y_j$

x.2. građevine Xb namjene

x.3. ...

ili

x. građevine za smještaj X aktivnosti

x.1. građevine unutar površine  $Y_i$

x.1.1. građevine Xa namjene unutar površine  $Y_i$

x.1.2. građevine Xb namjene unutar površine  $Y_i$

x.2. građevine površine  $Y_j$

x.3. ...

Ovisno o složenosti prostornog rješenja, moguće je i iscrpnije raščlanjenje – tako da se skupine srodnih vrsta građevina detaljnije definiraju prema namjeni ( $X_{a1}$ ,  $X_{a2}$ , ...) ili površinama ( $Y_{i1}$ ,  $Y_{i2}$ , ...)

Kod mješovitog pristupa, primjenjuje se struktura odvojenih skupova, a cjelina zajedničkih normi ne treba biti posebno označena, već je svojim položajem na početku poglavlja ili odjeljka označena njegovim naslovom.

Primjena načela mješovitog pristupa:

x. građevine za smještaj X aktivnosti

(odredbe o zajedničkim normama za sve građevine u poglavlju)

x.1. građevine Xa namjene

(odredbe o zajedničkim normama za sve građevine Xa namjene)

x.1.1. građevine Xa namjene unutar površine  $Y_i$

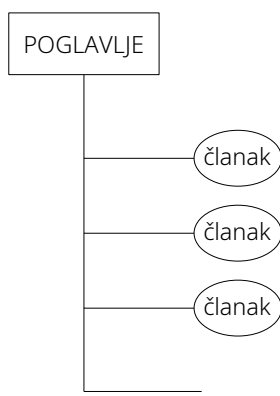
(samo specifične norme za ovu vrstu)

x.2. ...

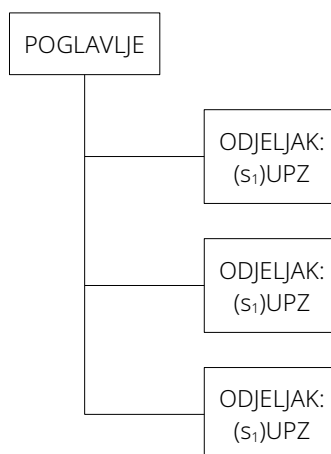
---

630 Ovisno o načinu definiranja prostornog rasporeda vrsta građevina, ovo mogu biti površine namjene, ili površine načina i uvjeta gradnje.

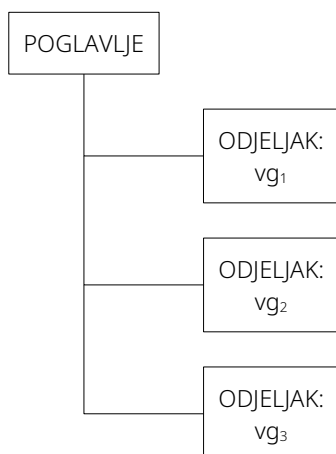
*zajednički skup: bez odjeljaka*



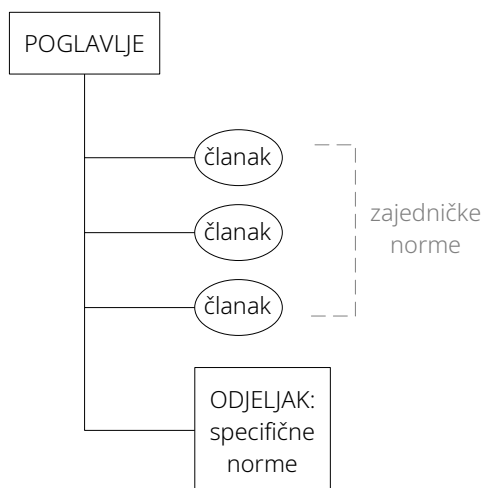
*zajednički skup: odjeljci o skupovima uvjeta*



*odvojeni skupovi: odjeljci o vrstama građevina*



*mješoviti pristup*



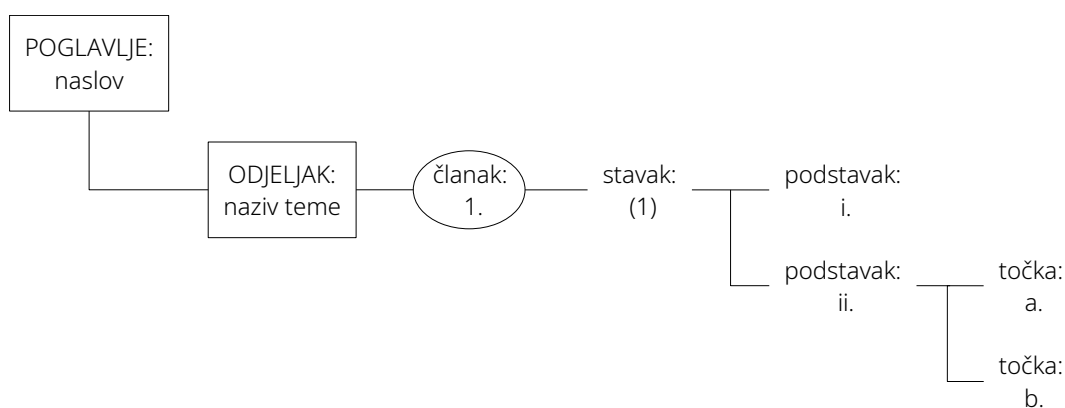
*Ilustracija 18. Osnovne sheme označavanja cjelina za razna tematska načela*

Analogno nomotehničkoj maksimi da se isto izražava istim, a različito različitim,<sup>631</sup> odnosno da se normira dosljedno i jednoobrazno,<sup>632</sup> tako treba i označavati. To znači da istovrsne cjeline treba označiti istovrsno: cjeline iste razine trebaju imati istu formu naslova, a istovrsni predmeti biti označeni po istom uzorku (ista vrsta i raspored ključnih riječi). Također, i da sve istovrsne cjeline treba označiti: ako je neka vrsta cjeline označena, treba i ostale takve, jer bi inače neoznačavanje sugeriralo nepostojanje, pa bi bilo teže pronaći takvu neoznačenu cjelinu.

631 Livaja, Milotić (2015), 40

632 Milotić, Peranić (2015), 392, Müller (1968), 122

Najvažnija oznaka formalne cjeline veće od članka, njezin je naslov. Osim što jedinstveno označava cjelinu, njime se naznačuje njena tema – ono što joj povezuje sadržaj.<sup>633</sup> Naslov za cjelinu uobičajene teme, treba sadržavati prepoznatljivu oznaku teme (naziv određene vrste građevine, naziv određenog skupa uvjeta) i ništa više. Ako je bilo potrebno formirati cjelinu koja sadržava složen i manje konvencionalan skup normi (a takav može biti recimo skup dodatnih informacija), čija tema nije nužno očita, tad može biti poželjno da naslov bude i opsežniji.



*Ilustracija 19. Struktura formalnih cjelina i način njihovog označavanja*

Članke i njihove raščlambene jedinice obavezno treba označavati. Načini označavanja nisu univerzalni, a osobito variraju u označavanju raščlambenih jedinica.<sup>634</sup> Na označavanje u UPU-u treba primijeniti način označavanja određen za odluku o donošenju prostornog plana: da se sve raščlambene jedinice označavaju brojčano.<sup>635</sup> Taj zahtjev jest u suprotnosti s onim što traži JMNTTP (2015),<sup>636</sup> međutim taj akt nije obavezujuć za akte jedinica lokalne i područne samouprave,<sup>637</sup> a zbog neizbježne česte upotrebe podstavaka je poželjno da svi budu prepoznatljivo označeni, kako bi se omogućilo jasno citiranje i upućivanje.

633 Höfler (2018), 46

634 Bundeskanzlei (2019), 31: slova, arapske brojke, crtice; Conseil d'État (2017), 285: rimske brojke; Bundesministerium der Justiz (2008), 115: brojke, slova, dvostruka slova

635 ZPU (2013), čl. 111. (2)

636 JMNTTP (2015), čl. 30., 32., 33.: arapska brojka u zagradama, crtica, arapska brojka s točkom ili malo slovo sa zagradom. Kada članak sadrži samo jedan stavak, taj stavak se ne označava.

637 JMNTTP (2015), čl. 2. (2): „mogu se primjenjivati”



### 5.4.2. *Upućivanje*

Potreba da postoji jasna tematska struktura kako bi tekst bio pregledan, naizgled podrazumijeva i potrebu da svaka tema, i samo ona, bude u potpunosti obrađena unutar svoje tekstualne cjeline. No, u stvarnosti su rijetki tako strukturirani tekstovi. Tekstove se može promatrati kao sustave u kojima su svi dijelovi povezani sa svim ostalima, pa tek iz te međuovisnosti proizlazi značenje, kako cjeline tako i pojedinog dijela.<sup>638</sup> Doslovno shvaćanje te međuovisnosti bi govorilo da se svaku temu u tekstu može povezati s drugom, pa prema tome i tvrdilo da za definiranje svake teme u tekstu treba u cjelinu okupiti podteme svih ostalih tema. To je, dakako, suprotno stvarnom iskustvu formiranja i čitanja teksta.

Suvisao tekst uvijek ima tematsku jezgru koja se razvija u sadržaj teksta, i sastoji se od dijelova u kojima je nešto rečeno o toj temi, dakle koji imaju svoju podtemu (koja je tada tema tog dijela-cjeline).<sup>639</sup> Razvoj teme podrazumijeva određeni način povezivanja djelomičnih sadržaja, tj. tema izraženih u pojedinačnim dijelovima teksta.<sup>640</sup> Ako neki dio teksta govori nešto o više različitih tema – čini njihovu podtemu – mora sa svima njima na neki način biti povezan. Dakle, adresat treba moći shvatiti postojanje i važnost te povezanosti – bilo pomoću pregledne tematske strukture, bilo pomoću tekstualnih oznaka.

Tekst općeg pravnog akta je i fragmentaran i sustavno konstruiran, pa oslanjanje na poznavanje kako materijalne tako i konvencionalne tekstualne strukture, omogućuje primarnom adresatu rekonstrukciju razdvojenih tema, u procesu koji je analogan konstruiranju općeg pravnog pravila iz skupa pravnih odredbi. Ipak, materija i posljedična tekstualna struktura mogu biti tako složeni da je potrebna pomoć pri rekonstrukciji – a za sekundarne adresate može biti potrebna i u jednostavnijim slučajevima. To se postiže pozivanjem na drugdje dano uređenje koje treba povezati s danom odredbom: upućivanjem.<sup>641</sup>

---

638 Lötscher (2016), 17

639 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 49, 50 Hoffmann (2000), 350

640 Brinker, Ausborn-Brinker (2010), 54

641 Müller (1968), 58

Upućivanje je način uređivanja kod kojeg se opseg važenja upućujuće norme proširuje na predmet uređenja upućene.<sup>642</sup> Upućujuća odredba je sintaktički potpuna ali ne i pravno, pa zato upućuje na drugu, čiji sadržaj je čini potpunom.<sup>643</sup> Jednostavnije rečeno, upućivanje je izricanje odredbe koja sadrži obavezu primjene neke druge odredbe ili skupa odredbi u određenoj situaciji.<sup>644</sup>

Upućivanje ima tri osnovne svrhe:

1. izbjegavanje ponavljanja
2. povezivanje razdvojenih tekstualnih elemenata u tematsku cjelinu
3. povezivanje s tekstom onih elemenata koji po svojoj prirodi ne mogu ili ne bi trebali biti sastavni dio tekstualne cjeline.<sup>645</sup>

Time omogućuje kraće tekstove, s jednostavnijom i jasnijom strukturom, iako ima istovremeni nedostatak da je teže razumjeti konkretnu odredbu čiji sadržaj se tako nalazi u drugome dijelu teksta ili čak drugome tekstu.<sup>646</sup>

Ponavljanje se može promatrati kroz dva aspekta: ponavljanje forme i ponavljanje sadržaja. Kod prvog se radi o ponavljanju iste obaveze koja se odnosi na različite predmete: istog uvjeta s jednakom vrijednošću za različite vrste građevina. S obzirom na to da se svaki put radi o različitoj normi (odnosi se na različite predmete) takvo izričajno ponavljanje je prihvatljivo, ali povećava količinu teksta i time otežava preglednost. Može se zamijeniti zajedničkom normom,<sup>647</sup> na koju se onda upućuje ako je u različitom poglavlju.<sup>648</sup>

---

642 Holzinger (1988), 289

643 Larenz (1992), 145

644 Zangger (2018), 198

645 Bundesministerium der Justiz (2008), 77, Bundesamt für Justiz (2019), 195

646 Müller (1968), 59

647 Stvar je autorove procjene je li bolje ponavljati istoobrazne specifične norme ili ih zamijeniti jednom zajedničkom – osim u očitim slučajevima, kao kod zajedničkog skupa uvjeta, kada jedan uvjet koji ima jednaku vrijednost za više vrsta građevina, uvijek treba izreći kao zajedničku normu.

648 Ako se nalazi u istom poglavlju odnosno odjeljku, i ono je jasno strukturirano, upućivanje ne bi trebalo biti potrebno radi pronalaženja zajedničkih normi. Ipak, ovisno o složenosti teksta, može se procijeniti da ipak jest potrebno.

Kod drugog se radi o ponavljanju iste obaveze koja se odnosi na isti predmet.<sup>649</sup> Pojavljuje se kao preuzimanje odredbi iz drugih propisa ili drugih poglavlja i stvara značajniji problem od same preglednosti: pri tumačenju pravnog akta, kontekst odredbe značajno utječe na njeno značenje, pa vađenje neke odredbe iz matične tematske cjeline i stavljanje u drugu može stvoriti osnovanu sumnju o tome sadrži li ona u oba slučaja jednaku normu.<sup>650</sup> Stoga bi u takvom slučaju trebalo upućivati na tu odredbu, a ne je preuzimati.

Upućivanje omogućuje da svaka tekstualna cjelina UPU-a sadrži sve uvjete bitne za svoju temu, makar samo kao oznake upućivanja na druge cjeline i tekstove u kojima se nalazi njihov sadržaj. U UPU-u je osobito važan odnos skupova uvjeta smještenih u poglavljima o vrstama građevina s mjerama zaštite smještenima u odgovarajućim poglavljima.<sup>651</sup> Mjere se uređuju na posebnom mjestu jer njihova materijalna logika najčešće ne omogućuje jasnu podjelu na uvjete o pojedinim vrstama građevina, pa tako moraju imati zasebnu tematsku strukturu. Na mjere koje imaju utjecaja na pojedinu vrstu građevine, stoga treba upućivati.

Postoji materija koju treba iskazati kroz priloge pravnog akta, jer zbog svojih odlika nije prikladna da bude dio teksta.<sup>652</sup> Tada je obavezna odredba koja stvara obavezu čiji sadržaj je smješten u prilogu, i mora na njega upućivati.<sup>653</sup> Za UPU su propisani prilozi koje treba sadržavati:<sup>654</sup> grafički dio i obrazloženje.<sup>655</sup> Kod općeg pravnog akta, u prilog se smješta sadržaj tehničke prirode – tehničke postupke, pretpostavke i ciljeve – koji upućivanjem postaje sastavni dio sadržaja pravila.<sup>656</sup> Grafički dio UPU-a ima taj karakter: na njega

---

649 Na primjer, mjere zaštite koje se odnose na neko područje, također se izriču i kao uvjet za svaku vrstu građevine u tom području.

650 Uhlmann, Boxler (2018), 18

651 Može postojati analogan odnos između uvjeta o vrstama građevina za smještaj aktivnosti i onih o vrstama za uređenje građevinskog zemljišta. Određeni način uređenja ili postojanje nekih građevina uređenja može biti pretpostavka nekog uvjeta za građevinu za smještaj aktivnosti. Takvi ispravni primjeri su rijetki, pa ih se ovdje ne obrađuje.

652 Sidler (2018), 163

653 Sidler (2018), 168, 169

654 Pitanje može li UPU sadržavati i druge priloge te bi li oni bili korisni, složena je tema koju treba posebno obraditi.

655 ZPU (2013), čl. 54., Pravilnik (1998), čl. 3., čl. 12.

656 Sidler (2018), 164, 165-168

upućuju „odredbe za provedbu”<sup>657</sup> i određuje teritorijalno područje primjene prostornoplanskih normi.<sup>658</sup> No, kod obrazloženja je drugačije: izlaže *ratio legis* - cilj i duh plana.<sup>659</sup> Za razliku od grafičkog dijela svakog prostornog plana, pa tako i UPU-a, kojemu je Zakonom o prostornom uređenju izričito dana pravna snaga (dokle god se na njih upućuje odgovarajućim odredbama plana), obrazloženju nije, pa stoga i treba smatrati da je i nema. Korištenje obrazloženja olakšava teleološki pristup tumačenju<sup>660</sup> – što bi značilo da se pri tumačenju planskih odredbi pomoću obrazloženja lakše prepoznaje njihovu svrhu i kontekst, a ne dopunjuje sadržaj prostornoplanskih pravila.

Kartografski prikazi UPU-a su prilozi plana, a ne samostalna pravila, i njihov sadržaj ima značenje samo u mjeri u kojoj na njega upućuju planske odredbe.<sup>661</sup> Između grafike i odredbe treba postojati jasan lanac značenja, što se konvencionalno postiže tako da se elementi grafičkog prikaza koji prikazuju određene, za plan bitne prostorne fenomene (označene apstraktnim planskim oznakama: razne vrste površina, granica, pojedinačnih pojava) imenuju kazalom, a ti nazivi se onda koriste u odredbama, kako bi se izricale norme koje uključuju prostorni raspored tih fenomena. Poglavlje 1. UPU-a je tematska cjelina u kojoj se određuje način primjene grafičkih priloga. U kasnijim poglavljima nije stoga nužno uvijek upućivati na pojedine grafičke priloge, ali je moguće radi jasnoće primjene.

Pri upućivanju treba paziti na to da se upućuje:

1. jasno – navođenjem precizne oznake (broj članka, naslov poglavlja ili odjeljka, priloga, drugog teksta) ili nedvosmislenog opisa područja (navođenje vrste teksta, te njegovog jedinstvenog predmeta ili cilja) teksta na kojeg se upućuje<sup>662</sup>

---

657 ZPU (2013), čl. 54. (3)

658 Flückiger (2019), 393, ZPU (2013), čl. 3. (1) 28., čl. 80. (1)

Kako zajedničko, unutar obuhvata plana, tako i posebno unutar područja u kojem se smješta vrsta građevina (ili kulturno dobro odnosno prirodna vrijednost) na koju se neka norma odnosi.

659 Perić (1994a), 195

660 Perić (1994a), 220

661 ZPU (2013), čl. 54. (3): „Grafički dio prostornog plana sastoji se od kartografskih prikaza na koje upućuju odredbe za provedbu prostornog plana.”

662 Zangger (2018), 205, 206

2. konzistentno – u istovrsnim situacijama upućivati na istovrsni način, kako bi upućivanje bilo prepoznatljivo i jednako protumačivo<sup>663</sup>
3. umjereno – upućivati samo kada prednosti jasno nadilaze nedostatke, jer norma odnosno opći pravni akt trebaju u načelu biti samostalno razumljivi.<sup>664</sup>

Postoji više metoda upućivanja, prikladnih za različite situacije i normativne kontekste,<sup>665</sup> ali su za primjenu u UPU-u važne samo neke. Ovisno o cilju upućivanja - unutrašnjem ili vanjskom – primjenjuju se različite metode. Unutrašnje upućivanje se odnosi na drugu odredbu ili dio istog teksta, a vanjsko na drugi tekst.<sup>666</sup>

Svako upućivanje treba biti tako formulirano da bude točno prepoznatljivo,<sup>667</sup> što kod unutrašnjeg traži preciznost.<sup>668</sup> točnu oznaku odredbe (članak, stavak, podstavak, točka)<sup>669</sup> odnosno priloga (naziv kartografskog prikaza).<sup>670</sup> Osim kada je upućivanje analogne prirode – po smislu, a ne doslovno – na skup odredbi koji uređuje drugi, ali srodan primjer,<sup>671</sup> i zahtijeva se da „odgovarajuće važi” ili se „odgovarajuće primjenjuje” na predmet upućujuće odredbe. Tada se može upućivati navođenjem predmeta tog skupa i naslova odjeljka u kojem se nalazi.<sup>672</sup>

Kod vanjskog, prihvatljivo je dinamično i statično upućivanje, ali tako da se upućuje na opći pravni akt, a ne na dio akta. Nikada ne valja upućivati općenito na „posebni propis” ili

---

663 Bundesministerium der Justiz (2008), 76

664 Zangger (2018), 202

665 Bundesamt für Justiz (2019), 196

666 Bundesministerium der Justiz (2008), 76

667 Zangger (2018), 213

668 Livaja, Milotić (2015), 47

669 UPU Gospić, 43. (4): „Ostali uvjeti koji se primjenjuju za izgradnju predmetnih građevina dati su u članku 34. stavak (3) i (4) ovih Odredbi” – uređuju oblikovanje građevine, uređenje čestice, priključenje na infrastrukturu i mjere zaštite.

670 UPU Kutjevo, 107. (1): „Na području mješovitog načina gradnje prikazanog na kartografskom prikazu br. 4. 'Način i uvjeti gradnje', mogu se graditi >određene vrste građevina>”

671 Bundesministerium der Justiz (2008), 79

672 UPU Vidovec, čl. 34. određuje da za građevine društvenih djelatnosti u zonama (M2) i (K) „vrijede isti uvjeti kao i za gospodarske - poslovne građevine i prostore u zonama M2 i K, propisani u poglavlju 2. UVJETI SMJEŠTAJA GRAĐEVINA GOSPODARSKIH DJELATNOSTI, ovih odredbi.”

slično, jer mora biti jasno o kojem propisu se radi.<sup>673</sup> Statično upućivanje se odnosi na opći akt kakav jest u trenutku upućivanja, na točno određen izričaj u njemu sadržan: navodi se puni naziv i izdanje akta.<sup>674</sup> Treba ga izbjegavati, jer stvara nejasnoće: primjenjuje li se točno taj i takav akt, ili i njegove izmjene i dopune koje su donešene nakon donošenja UPU-a?<sup>675</sup> Poželjno je stoga upućivati dinamično – tako da bude jasno o kojem aktu se radi ali bez ograničavanja na neko njegovo izdanje.<sup>676</sup> S obzirom na konvencionalne predmete vanjskog upućivanja u istraženim primjerima (akti vezani uz sadržaj posebnih uvjeta koji se izdaju kod primjene plana), preporučljiva je podvrsta dinamičnog – sadržajno upućivanje,<sup>677</sup> u kojem se upućuje opisnom metodom, tj. navođenjem prepoznatljivog predmeta uređenja (upućeni akt je *sedes materiae* za taj predmet)<sup>678</sup> odn na njegovu podtemu parafrazom cilja tog uređenja.<sup>679</sup>

---

673 UPU Petrijevc, čl. 71. (1): „Na građevnoj čestici obiteljske stambene građevine može se graditi samo jedna stambena građevina s brojem stambenih jedinica određenih posebnim propisom.”  
Ne postoji opći pravni akt koji tako nešto uređuje na državnoj razini. Misli li se možda na neki prostorni plan šireg područja? Ili izrađivač jednostavno ne poznaje relevantno pravno uređenje?

674 Europska komisija (2015), 53

675 Livaja, Milotić (2015), 48

676 Europska komisija (2015), 52

677 Bundesministerium der Justiz (2008), 81

678 Livaja, Milotić (2015), 48

679 UPU Kutjevo, čl. 138, za istu temu primjenjuje i ispravno dinamično upućivanje i nepotrebno statično. U stavku (6) se obaveza tretiranja otpadnih voda prepoznatljivo vezuje uz pretpostavku da ne odgovaraju „propisima o sastavu i kvaliteti voda koje se dopuštaju upustiti u odvodni sustav”. U stavku (28) se neka obaveza („To”) vezuje uz otpadne vode „čija kvaliteta nije u skladu s Pravilnikom o graničnim vrijednostima emisija otpadnih voda (trenutno NN br. 80/13, 43/14, 27/15 i 3/16)”. Taj pravilnik je u međuvremenu zamijenjen novim, iako istog naziva (NN 26/20).

## 6. IZRIČAJ UPU-A

### 6.1. Jasnoća izričaja

#### 6.1.1. Pojam „jasnoće”

*„[Z]akonodavac mora širokoj javnosti dati na znanje sadržaj propisa na jasan i iscrpan način.”*

Tako glasi citat iz jedne presude austrijskog ustavnog suda,<sup>680</sup> pa dalje objašnjava kako se obavezujućom može smatrati samo takvu normu koju se daje shvatiti bez ulaganja nerazumne količine truda.<sup>681</sup> A jedna druga presuda, Europskog suda za ljudska prava,<sup>682</sup> kaže da sadržaj propisa treba biti jasan kako bi osobe mogle predvidjeti reakciju vlasti na neko njihovo ponašanje.<sup>683</sup> Međutim, taj zahtjev da opći pravni akt bude jasan, iako se na prvi pogled može svakome činiti shvatljiv i u pravnom području se često postavlja, zapravo je i sâm nejasan.<sup>684</sup>

Dobar primjer toga su smjernice Europske komisije<sup>685</sup> koje jezgrovito izriču potrebna svojstva razboritog općeg akta – da bude:

1. „jasan, razumljiv i nedvosmislen
2. jednostavan, sažet, bez suvišnih elemenata
3. precizan, bez nejasnoća za čitatelja.”

---

680 Holzinger (1988), 290, Uhlmann, Boxler (2018), 20

681 „Ako se svrha pravnog uređenja sastoji u tome da ljude, pomoću predodžbe određene norme, potakne na ponašanje u skladu s normom, tada zakonodavac treba pružiti mogućnost takve predodžbe ... Propis, za prenošenje čijeg smisla je nužno suptilno ustavnopravno znanje, kvalificirana pravna praksa i iskustvo te arhivistički trud, nije obavezujuća norma.”

682 *Copland protiv UK*, prema Šarčević (2013), 25

683 „Kako bi se ispunio zahtjev predvidljivosti, zakon mora biti dovoljno jasan u svojim uvjetima kako bi pojedincima omogućio adekvatan uvid u okolnosti u kojima su vlasti ovlaštene posegnuti za određenom mjerom.”

684 Uhlmann, Boxler (2018), 20

685 Europska komisija (2015), 10

Odmah se postavlja pitanje: radi li se o tri svojstva – jasnoće, jednostavnosti i preciznosti – koja su definirana pratećim pojmovima<sup>686</sup> („jasan, dakle razumljiv i nedvosmislen”), ili se radi o tri skupine srodnih svojstava („jasan i razumljiv i nedvosmislen”). Kod drugog tumačenja, odmah se nailazi na prepreku preklapanja značenja: jesu li, na primjer, izrazi „precizan” i „bez nejasnoća za čitatelja” bitno različiti?

Ali takva slična prepreka ostaje i kod prvog tumačenja: preciznost je definirana kao odsustvo nejasnoće, tj. kao – jasnoća, a pritom se jasnoća i razumljivost općejezično vrlo malo razlikuju u značenju,<sup>687</sup> i jednostavnost se u nomotehničkoj literaturi obično navodi kao jedna od pretpostavki jasnoće. Jesu li onda to tri odvojena i međusobno različita svojstva akta ili sva tri izraza na neki način pojašnjuju pojam jasnoće? Takvo preklapanje značenja nije svojstveno samo citiranim smjernicama, nego se općenito provlači kroz nomotehničku literaturu. Što onda uopće znači zahtjev da akt bude „jasan”?

Za razumljivost se, vezano na pojam „razumijevanja” može u određenim stručnim kontekstima dati uže značenje,<sup>688</sup> ali u nomotehničkoj literaturi odnos „jasnoće” i „razumljivosti” i dalje ostaje nejasan. Njihova naizmjenična<sup>689</sup> upotreba, općejezična sličnost, ali i povremeno međusobno definiranje,<sup>690</sup> naznačuju da ih nije nužno precizno razlikovati. Međutim, istraživanje njihovih značenja u nomotehničkom kontekstu je dobra prilika da se pokuša dati nešto jasnoće samome pojmu „jasnoće”, barem za potrebe ovog rada.

---

686 Tako smatra Šarčević (2013), 25.

687 Jasan: koji ne ostavlja sumnje, koji je lako shvatljiv [jasan argument]; razumljiv. [*Hrvatski jezični portal*: [https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=fVZmUBE%3D&keyword=jasan](https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=fVZmUBE%3D&keyword=jasan)]

Razumljiv: 1. koji se može razumjeti, shvatiti; jasan; 2. opravdanost kojega je lako razumjeti; logičan. [*Hrvatski jezični portal*: [https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=dltvWBI%3D&keyword=razumljiv](https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=dltvWBI%3D&keyword=razumljiv)]

688 Na primjer, u filozofiji označava percipiranje sadržaja nekog izraza, konstruiranje uvida iz pojedinačnih elemenata, ili u sociologiji poimanje sadržaja neke stvari u odnosu na kontekst. [*Hrvatska enciklopedija*: <https://enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=52060>]

689 Nije uvijek naizmjenična, dakako - neki autori ih jasno razlikuju a neki dosljedno koriste samo jedan od njih - no preko cjeline područja, upotrebu se može nazvati takvom.

690 Raff (2018), 145, Flückiger (2019), 568, Marchili (2009), 403



Iz raznih definicija i načina upotrebe, daju se prepoznati tri značenja u kojima se preklapaju „jasnoća” i „razumljivost”:

1. zahtjev kvalitete općeg akta odnosno njegovog teksta – da bude jasan<sup>691</sup> odnosno razumljiv<sup>692</sup>
2. uspješno prenošenje sadržaja pravila odnosno pravne poruke - jasnoća omogućuje učinkovitost komunikacijskog čina<sup>693</sup> i predvidljivost primjene,<sup>694</sup> prenošenje informacija o elementima pravila,<sup>695</sup> predmetu<sup>696</sup> i području<sup>697</sup> uređenja, a razumljivost omogućuje da se prema tekstu uređenja konstruira odnos između stanja, pretpostavke i posljedice<sup>698</sup> i uspješno prenese poruka<sup>699</sup>
3. općerazumljivo - jasan kao općerazumljiv<sup>700</sup> odnosno lako razumljiv<sup>701</sup> ili shvatljiv<sup>702</sup> jezik odnosno izričaj, razumljiv svakome, jezično ispravan,<sup>703</sup> na narodnom jeziku<sup>704</sup>.

Ali postoje i dva značenja svojstvena samo „jasnoći”:

1. očitost značenja<sup>705</sup> – jasan je onaj tekst kojeg ne treba tumačiti,<sup>706</sup> jednoznačan je i

---

691 Uhlmann, Boxler (2018), 20, Šarčević (2013), 21, Europska komisija (2015), 10, Milotić, Peranić (2015), 32

692 Bundesministerium der Justiz (2008), 33, Engberg (2017),

693 Šarčević (2013), 24

694 Flückiger (2019), 550

695 Wronkowska (1982), 208, 209

696 Luttermann (2015), 277

697 Holzinger (1988), 290

698 Lötscher (2016), 20

699 Thieme, Raff (2017), 300

700 Wronkowska (1982), 208

701 Flückiger (2019), 568

702 Xanthaki (2010), 115

703 Bundesministerium der Justiz (2008), 54

704 Höfler (2017), 146

705 Treba držati na pameti da citirani autori nikad ne smatraju značenje doslovno očitim, već samo lakšim za tumačenje.

706 Perić (1994a), 188, Flückiger (2019), 550 - n.b. u oba slučaja se informativno navodi staro načelo „in clario non fit interpretatio” uz kvalifikaciju kako uvijek postoji neka razina tumačenja.

očit,<sup>707</sup> tj. jednostavno se tumači<sup>708</sup> u primjeni<sup>709</sup> odnosno, iz njega je lako iščitati sadržanu normu<sup>710</sup>

2. ograničavanje slobode tumačenja – jasna norma ograničava slobodu procjene pri odlučivanju,<sup>711</sup> nešto je jasno ako nisu očiti protuargumenti<sup>712</sup> odnosno teško je na uvjerljiv način odbaciti slovo zakona<sup>713</sup>

Jasnoću se može smatrati češće korištenim, a i širim pojmom, pa će se dalje u tome značenju koristiti u ovome radu, i to u značenju zahtjeva da tekst općeg pravnog akta bude takav da ga pretpostavljeni adresat<sup>714</sup> može razumjeti, tj. da uspješno prenese poruku o određenom pravnom uređenju nekog predmeta, dakle, o pravima i obavezama koje adresat ima u određenoj situaciji.

U takvoj definiciji je prikriven sukob, kojeg čine prethodno navedena značenja općerazumljivosti i uspješnog prenošenja poruke. Naime, ako se uspješno prenošenje poruke promatra kao jednako tumačenje istog teksta i kod pošiljaoca i kod primatelja, onda ono podrazumijeva jednoznačnost odnosno preciznost<sup>715</sup> – očitost značenja ili dovoljno ograničenu slobodu tumačenja. Takvu preciznost je moguće prvenstveno postići specifičnim izričajem, koji je prilagođen adresatima pa koristi izraze koji nisu svima razumljivi.<sup>716</sup> Dok je opći izričaj („prirodni jezik“) uvijek nužno neodređen, pa bi njegova preciznost tražila ekspliciranje i konteksta<sup>717</sup> i spoznajnog okvira, tj. onog znanja prema

---

707 Müller (1996), 208

708 Millard (2008), 126

709 Harašić (2006), 95

710 Perić (1994a), 188

711 Perelman (1983), 92

712 Alexy (2019), 25

713 Flückiger (2019), 552

714 Kako je objašnjeno u poglavlju 2.1.2., za svaki opći pravni akt postoji krug primarnih adresata, na čije ponašanje neposredno utječe, i sekundarnih na koje utječe posredno ili rijetko. S obzirom na to, primarni adresat ima veću potrebu da razumije propis, pa izričaj mora biti prilagođen tom adresatskom krugu.

715 Kao kod jasnoće i razumljivosti, i kod drugih pojmova postoji sličnost, preklapanje ali i specijalizacija. Više o preciznosti i jednoznačnosti v. u 6.1.2.

716 Wroblewski (1988), 15, 16

717 Wroblewski (1988), 16

kojem ciljana zajednica adresata na očekivani način tumači izričaj.<sup>718</sup> Takva eksplikacija, ako bi i bila moguća, dala bi opsežan i složen, pa tako nepregledan i teško razumljiv tekst.<sup>719</sup> Treba uzeti u obzir da su općost i specifičnost izričaja dvije umjetne krajnosti, jer je svaki jezik pa i pravni, promjenjiv i ovisan o kontekstu,<sup>720</sup> pa izričaj nikad ni ne može biti potpuno jednoznačan<sup>721</sup> – bio specifičan ili opći. Općepoznatim se drži kako jednoznačnost pravnog izričaja i njegova opća razumljivost nisu istovremeno ostvarive,<sup>722</sup> pa je potreban kompromis, ali u kojem prednost treba davati preciznosti.<sup>723</sup>

Uzme li se uspješno – precizno – prenošenje poruke kao prevladavajući zahtjev postavljen pred tekst općeg pravnog akta i prihvatiti li se kako uz to postoje navedeni rizici pretjerane specifičnosti ili pretjerane opsežnosti, tada se smjernice čije citiranje je potaknulo ovu raspravu može prihvatiti kao korektive:

1. zahtjev jednostavnosti, koji ograničava težnju k općejezičnoj eksplikaciji, i usmjerava pravni izričaj ka specifičnom, preciznom i sažetom
2. zahtjev opće razumljivosti, koji ograničava težnju ka pretjeranoj specifičnosti i implikaciji, pa usmjerava pravni izričaj k općem jeziku.

Time se pokazuje jedan sadržaj koji daje smisao nejasnom izričaju smjernica Europske komisije – u tamošnjem preklapanju značenja se sluti implikaciju jasnoće kao glavnog, općenitog zahtjeva, a pregled literature to opravdava. Tu jasnoću se onda može gledati kao međusobno odvagivanje triju zahtjeva:

1. preciznosti – primarne potrebe da poruka nedvojbeno prenese sadržaj pravnog pravila
2. jezične jasnoće – potrebe da to napravi svima razumljivim izričajem
3. jednostavnosti – a da pritom bude pregledna i što lakša za percipirati.

---

718 Busse (2017), 35

719 Lötscher (1995), 112, Lötscher (2011), 4

720 Visković (1989), 49

721 Millard (2008), 126

722 Wronkowska (1982), 208, 209

723 Milotić, Peranić (2015), 44

Kako se ostvaruju ti zahtjevi, tj. kakav treba biti tekst da ih iskaže, koja svojstva treba imati?

### **6.1.2. Osnovna svojstva jasnoće**

Opći pravni akt postoji samo kao tekst, i kada se od akta traži jasnoća, traži se zapravo da iz izričaja bude jasan njegov sadržaj. Izričaj je forma određene poruke u tekstualnom mediju, i tako je uvijek konkretan. Međutim, kao i o svim ostalim pojmovima, moguće je i o pojmu izričaja govoriti apstraktno, tako da se govori o svojstvima tipičnog, konvencionalnog načina izricanja tipične, konvencionalne poruke, pa se tako zahtjev da konkretni opći pravni akti budu jasni, može općenito odnositi na, primjerice, „normativni jezik i stil”.<sup>724</sup> Ako su ti akti prostorni planovi, onda se radi o prostornoplanskom normativnom izričaju, čije osnove se ovdje istražuju u užem području izričaja urbanističkih planova uređenja.

Zahtjev jasnoće, pobliže određen kao splet zahtjevâ jezične jasnoće, preciznosti i jednostavnosti, ostvaruje se svojstvima teksta, tj. tehnikama izricanja koje se smatra povezanim s poželjnim svojstvima teksta. Pregledom literature se mogu prepoznati razna, s tim zahtjevima neposredno ili posredno povezana tekstualna svojstva. A lingvistički zasnovan prikaz strukture pravnog diskursa može pomoći da se taj nesustavni skup raznih svojstava preglednije organizira.

Höfler definira tri razine na kojima se shvaća tekst, i za njih daje pretpostavke lakšeg razumijevanja:

1. izričajna, na kojoj je riječ o prepoznavanju riječi i shvaćanju rečenične strukture, tj. o „površini teksta”<sup>725</sup> – u leksičkom aspektu, upotreba općeg jezika i konkretno predočivih pojmova<sup>726</sup> olakšava razumijevanje; a u sintaktičkom, tome doprinosi ispravno i pregledno konstruiranje rečenica<sup>727</sup>

---

724 Milotić, Peranić (2015), 392

725 Höfler (2018), 37

726 Kao suprotnih apstraktnima. Höfler (2018), 38

727 Höfler (2018), 40

2. značenjska, na kojoj se prepoznaju teme i njihov sadržaj<sup>728</sup> – u tematskom aspektu je bitno smisleno raščlanjenje, hijerarhija i redoslijed tema,<sup>729</sup> njihova cjelovitost i postupni razvoj<sup>730</sup> kao i prepoznatljivost tako nastale tematske strukture u tekstu i informacijske strukture unutar rečenice<sup>731</sup>; a u propozicijskom, da budu jasni uvedeni pojmovi i njihov međusobni odnos,<sup>732</sup> kao i sadržajna struktura norme<sup>733</sup>
3. funkcionalna, na kojoj se prepoznaje namjera teksta<sup>734</sup> – eksplicitnim izricanjem cilja i predmeta akta<sup>735</sup>, označavanjem modalnosti izjava<sup>736</sup> i korištenjem odgovarajućih stilskih sredstava.<sup>737</sup>

Kako je već, pri istraživanju tekstualne (izričajne) strukture, pokazalo poglavlje 5. ovoga rada - i korišteni pojam diskursa<sup>738</sup> – izričaj nije moguće obraditi potpuno odvojeno od sadržaja kojeg iskazuje, jer izričajna razina nastaje upravo da bi posredovala značenja kojima se postiže funkciju teksta. No, svojstva izričaja je moguće odvojeno opisati, dokle god se tu povezanost drži na pameti.

Kako bi se skupovi tema okupljeni u opisanim diskursnim razinama povezali sa zahtjevima jasnoće, potrebno je pobliže odrediti upotrebu pojmova preciznosti i jednostavnosti. U literaturi postoji polje izraza preklapajućih i bliskih značenja koja se dade povezati s tim pojmovima, pa ih je potrebno disambiguirati.

Kako je pojam jasnoće pravno nejasan, tako je i pojam preciznosti općejezično neprecizan,

---

728 Höfler (2018), 43

729 Höfler (2018), 43

730 Höfler (2018), 44, 45

731 Höfler (2018), 46, 47

732 Höfler (2018), 49, 50

733 Höfler (2018), 51, 52

734 Höfler (2018), 53

735 Höfler (2018), 54

736 Höfler (2018), 55

737 Höfler (2018), 57

738 Skup „jezičnih izjava koje su sadržajno odnose jedna na drugu (tj. tematski su međuovisne)” [Höfler (2017), 3].

uzajamno definiran pomoću pojmova jasnoće, točnosti i pravilnosti<sup>739</sup>. No, stručno se, načinom korištenja i definicijama, izravno ili neizravno povezuje s pojmovima: nedvosmislenosti,<sup>740</sup> nedvojbenosti,<sup>741</sup> jednoznačnosti,<sup>742</sup> točnosti,<sup>743</sup> određenosti,<sup>744</sup> dosljednosti<sup>745</sup> i eksplicitnosti,<sup>746</sup> ali i jednostavnosti i sažetosti.<sup>747</sup> Svaki od njih ima svoje specifično značenje, no bliskost i mjestimično preklapanje dopušta da ih se sve obuhvati širim pojmom preciznosti - osim jednostavnosti, koja je vlastiti pojam. Na osnovi tog skupa pojmova se preciznost može definirati skupom užih značenja, kao:

1. jednoznačnost: značenjska preciznost koja ne dozvoljava slobodno odlučivanje o značenju<sup>748</sup> neke riječi, već uspostavlja njihov nedvosmisleni odnos<sup>749</sup> (ili barem o jezgri značenja neke riječi),<sup>750</sup> takav da adresat nema dvojbi o zakonodavčevoj namjeri,<sup>751</sup> tj. da se ne može protumačiti u više različitih značenja<sup>752</sup> - traži egzaktnost i specifičnost izraza, njihovu konzistentnu upotrebu i jasnu tekstualnu strukturu<sup>753</sup>

---

739 „Osobina onoga koji je precizan i svojstvo onoga što je precizno; točnost, jasnoća, pravilnost.”  
[Hrvatski jezični portal: [https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search\\_by\\_id&id=eVhlUBk%3D&keyword=preciznost](https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=eVhlUBk%3D&keyword=preciznost)]

740 Xanthaki (2010), 116

741 Šarčević (2013), 25

742 Visković (1989), 64

743 Marchili (2009), 409

744 Morscher (1988), 86

745 Flückiger (2019), 561

746 Lötscher (1995), 115, 116 - ustvari se radi o pojmovima specifičnosti i konkretnosti, ali ih se, prema autorovoj upotrebi, dade svesti na zahtjev što eksplicitnijeg iznošenja sadržaja.

747 Gémar (1994), 339

748 Visković (1989), 64

749 Xanthaki (2010), 116

750 Marchili (2009), 409

751 Šarčević (2013), 25

752 Uhlmann, Boxler (2018), 22

753 Bünzli, Höfler (2017), 26

2. određenost:<sup>754</sup> točno prenošenje zamišljenog sadržaja<sup>755</sup>, izrazom specifičnijeg značenja („konkretnijim izrazom”),<sup>756</sup> tako da je opseg primjene pojma jasan,<sup>757</sup> prepoznatljiv u konkretnom slučaju<sup>758</sup> bez potrebe da ga se posebno konkretizira u svakoj situaciji – dakle da mu je značenje „oštro” razgraničeno,<sup>759</sup> točno izraženo s ograničenom „polusjenom” odnosno prostorom slobodne procjene<sup>760</sup>
3. dosljednost: precizno povezivanje izraza i pojma, tj. korištenje iste riječi uvijek u samo jednom<sup>761</sup>, istom značenju<sup>762</sup>.

I kod pojma jednostavnosti, postoji preklapanje sličnih pojmova. Izjednačava se ili povezuje se s: konciznošću, jezgrovitošću, sažetošću i kratkoćom. Općejezično gledajući, mala je razlika među tim izrazima, a i prema njihovoj upotrebi je teško vidjeti konzistentnu razliku. No, moguće ih je sve okupiti pod pojmom jednostavnosti, i definirati ga skupom užih značenja:

1. sadržajna sažetost: treba izricati samo normativan sadržaj,<sup>763</sup> ono što je bitno za rekonstrukciju općeg pravnog pravila<sup>764</sup> – normativno relevantno<sup>765</sup>

---

754 Jednoznačnost i određenost su slični, naizgled izmjenjivi pojmovi. No, jednoznačnost treba shvatiti kao nedvosmislenost, da postoji jedno značenje, a određenost da je jasno kako to značenje primijeniti. Pojam „pravnog standarda”, kao krajnost to dobro ilustrira - ako pravilo traži da se nešto napravi „u dobroj vjeri”, nedvosmisleno je kakav to treba biti čin, no također je i potpuno neodređeno koji čin se takvim može smatrati, već to treba procijeniti u konkretnom slučaju unutar danog društvenog konteksta.

755 Vuković (1997), 62

756 Lötscher (1995), 115

757 Morscher (1988), 86

758 Perić (1994b), 19, Lötscher (1995), 116

759 Uhlmann, Boxler (2018), 21

760 Marchili (2009), 409

761 Xanthaki (2010), 116

762 Flückiger (2019), 561, Holzinger (1988), 295

763 Hartmann, Paradi (2018), 216, 236

764 Wronkowska (1982), 212

765 Lötscher (1995), 118

2. izričajna sažetost (konciznost): jezgrovito<sup>766</sup> i pregnantno<sup>767</sup> izražavanje, samo riječima dovoljnim za razumijevanje<sup>768</sup> – bez ukrasa,<sup>769</sup> nepotrebnih izraza<sup>770</sup> i ponavljanja<sup>771</sup>
3. kratkoća: izražavanje sa što manje riječi,<sup>772</sup> jednostavnim formulacijama<sup>773</sup> i što manje odredbi,<sup>774</sup> oznaka je jednostavnog teksta<sup>775</sup> – kratke riječi i kratke rečenice s jednostavnim riječima umanjuju složenost<sup>776</sup>.

Tri diskursne razine i tri sastavna zahtjeva jasnoće se ne preslikavaju međusobno, iako postoje neke korespondencije. Svaki zahtjev sadrži neke aspekte različitih diskursnih razina ili njihove dijelove. Ipak, kombinacijom opisanih značenja jasnoće, preciznosti i jednostavnosti s poželjnim svojstvima diskursa, mogu se naznačiti teme koje treba obraditi u sljedećim poglavljima:

1. za preciznost značenja je bitno konzistentno korištenje izraza poznatog i nedvojbeno odredivog značenja, postavljenih u jasan odnos unutar tematske i rečenične strukture
2. za jezičnu jasnoću je bitno ispravno korištenje općeg jezika i pravnog stila, kako leksički, tako i sintaktički, a s posebnim naglaskom na logičnu strukturu i jasnu modalnost odredbi
3. za jednostavnost je bitno da tekst izriče normativno relevantan sadržaj, sažeto bez jezičnih redundantnosti i jednostavnom strukturom.

---

766 Flückiger (2019), 559

767 von Thun (1977), 435

768 Marchili (2009), 408

769 Gémar (1994), 339

770 Šarčević (2013), 25

771 Hartmann, Paradi (2018), 236, 217

772 Gémar (1994), 339

773 Hartmann, Paradi (2018), 236, 217

774 Wronkowska (1982), 212

775 von Thun (1977), 434

776 Gémar (1994), 339



## 6.2. Preciznost izričaja

### 6.2.1. *Transparentno prenošenje sadržaja*

Zahtjev jasnoće traži učinkovito prenošenje poruke, a unutar njega zahtjev preciznosti traži eksplicitnost izričaja: da što veći dio sadržaja poruke bude izražen tekstualnom formom poruke, i to jezičnim znakovima konvencionalnog, čvrstog značenja, a što manje impliciran, prepušten zaključivanju.<sup>777</sup> Zahtjev da sadržaj bude očit u formi je utoliko analogan načelu transparentnosti tekstualne strukture, po kojem je u njoj treba biti očita struktura sadržaja. Dapače, Lötscher konkretizira transparentnost slično načinu na koji drugi autori konkretiziraju preciznost.<sup>778</sup> Promatranje preciznosti izričaja kao zahtjeva transparentnosti, očitosti sadržaja, pomaže da ga se u ovome razmatranju odvoji od nazivom bliskog koncepta preciznosti uređenja.<sup>779</sup>

Iz adresatovog gledišta, tekst UPU-a je samo tekstualni obrazac skupa normi<sup>780</sup>, kojeg treba ispuniti značenjem.<sup>781</sup> Adresat ne može eksplicitno znati ništa više o tome koji sadržaj je zakonodavac odnosno izrađivač plana<sup>782</sup> htio prenijeti, osim onog što stoji u tom obrascu, već samo može iz njega izvoditi razne zaključke – implikacije.<sup>783</sup> Nije mu dakle dostupna izrađivačeva ideja o poželjnom ponašanju, već samo taj tekst prema kojem se ponaša u konkretnom slučaju, nadajući se kako će ostali adresati (a osobito javnopravna tijela u sustavu prostornog uređenja) složiti s njegovim tumačenjem teksta i smatrati da se ponaša

---

777 Linke, Nussbaumer (2000), 435, 436

778 Lötscher (2016), 32-38. Izricanje istog istim, jasna tekstualna struktura, jasna struktura norme, prepoznatljiv tip norme, prepoznatljivi odnosi među normama.

779 Odgovarajućeg odnosa apstraktnosti i konkretnosti, dakle razine specifičnosti informacije, u normativnom definiranju činjeničnih stanja. (Lötscher (1995), 115, 116) Takva preciznost se može smatrati i detaljnošću uređenja, i različita je stvar od preciznosti značenja upotrebljenog izričaja.

780 Hamann (2017), 178, Busse (2004), 10

781 Müller (1996), 181

782 U nastavku ću koristiti izraz „izrađivač”. U izradu prostornog plana su uključeni nositelj izrade i stručni izrađivač, a plan donosi predstavničko tijelo državne ili samoupravne razine. Izrađivač je osoba koja ciljeve izrade definira kao skup ponašanja i izriče ih kao plan. U praksi nije rijetko da nositelj traži neka točno određena ponašanja, ali će se ovdje, jednostavnosti radi, stvaranje teksta u potpunosti pripisati izrađivaču.

783 Busse (2015), 43, Linke, Nussbaumer (2000), 436

ispravno.<sup>784</sup> Da bi primateljevo ponašanje bilo što bliže izrađivačevoj namjeri, izrađivač treba svoju predodžbu o ponašanju pretvoriti u tekst kojemu će adresat, sa što manje mogućih odstupanja, moći pripisati značenje upravo tog ponašanja, bilo prihvaćanjem ekspliciranog sadržaja – tumačenjem teksta prema konvenciji – bilo zaključivanjem o implikacijama izričaja.

U UPU-u je neko poželjno ponašanje zapravo određeni način provedbe pojedine vrste zahvata u prostoru uređenog tim planom, i dio je ukupnog uređenja svih takvih ponašanja u tom prostoru.

Cilj je prostornog uređenja da se neko početno stanje predmetnog prostora tako promijeni ka nekome ciljnom stanju<sup>785</sup> da se ostvare neki društveni ciljevi, a iza toga stoji značajan znanstveni i stručni korpus pretpostavki o odnosima između prostornih svojstava i prostornih odnosno društvenih vrijednosti. Na osnovi njega će izrađivač plana zamisliti misaoni konstrukt<sup>786</sup> – određeni skup prostornih svojstava (prostorno rješenje) čijim ostvarenjem bi se postigli ciljevi prostornog uređenja za taj prostor i odrediti, prema zakonitostima pravnog uređivanja, skup ponašanja koji bi trebao rezultirati tim svojstvima – tj. skup pravnih normi koje uređuju ta ponašanja i time ostvarenje ciljnog stanja.<sup>787</sup> Njih će na kraju izraziti kao normativni tekst.

Mogući su različiti načini stvaranja niza: društveni ciljevi - svojstva prostorne cjeline - skup ponašanja – pravne odredbe, a različiti načini njihovog koncipiranja i povezivanja znače i različite tipove sustava prostornog uređenja. Te razlike su na razini pravnog uređenja vezane uz različite načine uređivanja korištenja prostora: vrste općih akata i načine njihove primjene. To su različiti načini kojima se poželjno stanje ili svojstva neke prostorne cjeline može pretvoriti u skup poželjnih ponašanja, pa će utoliko će varirati i metode prostornoplanskog normiranja.

---

784 Müller, Christensen, Sokolowski (1997), 32

785 Ovo je značajno pojednostavljenje složenog pitanja prostornog uređenja i aktivnosti prostornog planiranja, u kojem se definiranju i postizanju ciljeva pristupa na razne načine. No, za istraženu vrstu prostornih planova, s obzirom na njihov predmet i način primjene, može se dati ovakvu aproksimaciju.

786 Schönwandt (2002), 136, 137, 163

787 Schönwandt (2002), 148, 149

Jedna takva metoda je, u poglavlju 4.3.1., pokazana za istraženu vrstu UPU-a. Unutar nje postoji prepoznatljiv, tipičan skup ponašanja, njihovih predmeta i svojstava tih ponašanja odnosno predmeta: tipičan sadržaj. Pri njezinoj analizi, istraživanje primjera je sugeriralo postojanje ograničenog skupa pojmova i prihvatljivih odnosa tih pojmova kojima se taj sadržaj može konstruirati, a onda i ograničenog skupa prepoznatljivih izraza i sintaktičkih konstrukcija kojim ga se može jasno – transparentno – izraziti.

Njegovim postojanjem, jednoznačnost bi označavala izricanje ograničenog skupa pojmova pomoću skupa izraza koji imaju konvencionalno značenje unutar tog konteksta i njima se mogu precizno izreći elementi prostornoplanskih normi. Stvarna jednoznačnost ne postoji, i svakome izrazu je moguće tumačenjem promijeniti značenje, ali se taj problem nesigurnosti značenja teksta umanjuje utemeljenjem u postojećim značenjima, tj. uklapanjem u kontekst, splet postojećih elemenata i okvira znanja koje dijeli neka zajednica adresata.<sup>788</sup> Taj kontekst postoji na više razina:

1. tematski kontekst, u kojem tema u čijem izricanju izraz sudjeluje, može utjecati na njegovo značenje - no, zahtjev konzistentnosti i stroga pravila o tematskoj i tekstualnoj strukturi općeg pravnog akta<sup>789</sup> služe tome da se utjecaj tog konteksta minimalizira, tj. da je standardiziran, pa tako i predvidljiv
2. kontekst pravnog sustava, u kojem postojeći način upotrebe nekog izraza utječe na značenje koje može imati u novom uređenju
3. stručni kontekst, u kojem izraz ima značenje u smislu uobičajene stručne upotrebe
4. društveni kontekst, u kojem izraz ima općejezično značenje u smislu uobičajene, redovne upotrebe za većinu adresata.

Kod transparentnosti izričaja, osim jednoznačnosti, značajna je i dimenzija određenosti. Svaki pojam, pa i jednoznačan, može se okarakterizirati smještajem na rasponu određenosti i neodređenosti, odnosno konkretnosti i apstraktnosti. Ipak, postoji korelacija, jer konkretniji pojam ima manji opseg,<sup>790</sup> dakle i manje mogućih značenja u konkretnoj situaciji. Stoga i opisana metoda prostornoplanskog normiranja teži konkretnosti. No,

---

788 Busse (2015), 44, 45

789 Vidi poglavlje 5.

790 Petrović (1991), 26. Konkretniji pojam ima veći sadržaj - više oznaka, dakle može se odnositi na manje različitih predmeta. Potpuno konkretan pojam bi se odnosio na jedan jedini predmet.

pravna pravila po definiciji moraju biti opća i apstraktna<sup>791</sup>, pa je ta težnja ograničena nužnošću općosti. Koliko se konkretnih prostornih oznaka i koliko specifičnih svojstava može izbalansirati s potrebom da prostorni plan uredi ponašanje za neodređeni broj budućih situacija, i koliko uređenje ponašanja uopće treba biti precizno, nije predmet ovog rada, pa se dalje nećemo baviti određenošću, osim tamo gdje neodređenost ne dozvoljava precizan izričaj.

No, koncept ravnoteže dalje potkrjepljuje ideju tipičnog sadržaja kao ograničenog skupa svojstava ograničenog skupa općih stvari, dakle ograničenog skupa pojmova bitnih za stvaranje prostornoplanskih pravila, izrecivog izrazima koje se u danome kontekstu može smatrati jednoznačnima. Zahtjev transparentnosti tada zahtijeva da se, u prostornoplanskom normativnom izričaju, za predvidljive elemente tipičnog prostornog rješenja konzistentno koriste izrazi čije značenje je utemeljeno u kontekstu u kojem je utemeljena uobičajena metoda normiranja. Ta metoda osigurava, unutar danoga pravnog uređenja, izradu prostornog rješenja koje je svodivo na UPU, sastavljen od skupa prostornoplanskih normi, čijom primjenom se postiže to da se svaka pojedina građevina gradi na traženi, tipičan način.

### **6.2.2. Dosljednost izričaja**

Ako je jednoznačno izražavanje skupa bitnih pojmova moguće samo u kontekstu u kojem postoje riječi čije konvencionalno značenje su upravo ti pojmovi, otud se može postaviti zahtjev da se u pravnim aktima riječi upotrebljavaju u uobičajenom (dakle - konvencionalnom) značenju<sup>792</sup> i onda samo u tome jednome značenju.<sup>793</sup> Uobičajeno značenje je općejezično, stručno ili ono utemeljeno u postojećem pravnom uređenju: radi se o dosljednoj upotrebi izraza u prethodno utvrđenom značenju - izražavanju istog sadržaja istim riječima, kako unutar pravnog akta, tako i među njima.<sup>794</sup>

---

791 Lötscher (1995), 116

792 Europska komisija (2015), 20

793 Müller (1968), 94

794 Bundesministerium der Justiz (2008), 38

I to je, zapravo, poznata maksima: „Isto se izražava istim, a različito različitim.”<sup>795</sup> – dakle, isti izraz koristiti za isti pojam,<sup>796</sup> i samo za njega a ne za različite pojmove.<sup>797</sup> Analogno je proširiva i na to da sve što je sadržajno usporedivo treba biti, koliko je god to moguće, na jednaki način izraženo<sup>798</sup> – tj. da izričaj ne smije biti raznolik ondje gdje pravno nema razlike.<sup>799</sup>

Za UPU to znači da treba koristiti izraze koji su:

1. uređeni – sadržaj im je definiran nekim propisom unutar sustava prostornog uređenja<sup>800</sup>, ili se u tom propisu koristi u jasnom značenju
2. stručno uobičajeni – u struci ima jasno i općeprihvaćeno značenje te se uobičajeno upotrebljava; koristi se ako ne postoji uređeni izraz
3. općejezično jasni – u kontekstu ima jasno značenje koje je prepoznatljivo prosječnom govorniku; koristi se ako ne postoji uređeni ni stručno uobičajeni izraz, odnosno umjesto stručno uobičajenog izraza ako je dovoljno precizan.

Prvo ću dati pregled tipičnih pogrešaka dosljednosti, vezane uz pojmove bitne za sadržaj UPU-a, a onda u poglavlju 6.2.4. sumirati skup tih pojmova i način njihovog ispravnog izricanja, u kontekstu trenutno važećeg pravnog uređenja sustava prostornog uređenja i uobičajene metode prostornog uređenja.

Tipične pogreške su izrazi koji su:

1. nejasni – ne potpadaju ni pod jednu od gornje tri kategorije
2. neuređeni – oni koji se koriste umjesto postojećeg uređenog
3. neispravni – uređeni izrazi korišteni u pogrešnom značenju
4. neuobičajeni – žargonski stručni izrazi koji se koriste umjesto stručno uobičajenih.

---

795 Milotić, Peranić (2015), 36

796 Vuković (1997), 61

797 Europska komisija (2015), 20

798 Müller (1968), 122

799 Müller (1968), 99

800 Ili posebnim propisom, kada treba urediti nešto iz drugog područja.

### 6.2.2.1. Nedosljednost izričaja u odnosu na kontekst UPU-a

Ovdje se prikazuju tipične pogreške u dosljednosti između UPU-a i njegovog konteksta. One pokazuju da je relativno česta upotreba izraza koji nisu usklađeni s pravnim kontekstom (značenje im nije utemeljeno u sustavu prostornog uređenja), a rjeđa je upotreba stručno neuobičajenih izraza.<sup>801</sup>

Pregled primjera pokazuje da se tipične pogreške daju razvrstati u dvije skupine:

1. izraze koje je teško ili nemoguće pouzdano protumačiti (nejasni izrazi)
2. izraze koje je u kontekstu moguće protumačiti ali ne nužno sa sigurnošću (neuređeni, neispravni i neuobičajeni izrazi).

Za nejasne izraze se ne da s osnovanom sigurnošću prepoznati na koji bitan pojam se odnose. Na primjer, kada plan omogućuje „izgradnju javnih i pratećih sadržaja na temelju sljedećih orijentacijskih normativa: <*površine pojedinačnih namjena po stanovniku*>”, označava li to informativni sadržaj, koji objašnjava da su te vrijednosti primijenjene u izradi plana, ili se radi o uvjetima koje treba primijeniti, kako sugerira sljedeći stavak („minimalne potrebe kvalitetnog opremanja naselja ... no ukoliko postoji interes ... površina... [ih] može nadmašiti”)?<sup>802</sup> Iz teksta odredbe niti iz šireg planskog konteksta nije moguće zaključiti o čemu se točno radi.<sup>803</sup>

Izrazi koje je u kontekstu moguće protumačiti, mogu se odnositi na dvije skupine pojmova: one za koje postoje uređeni izrazi i oni za koje ne postoje. Kada postoje uređeni izrazi, moguće je učiniti dvije vrste pogrešaka: koristiti izraz koji nema uređeno značenje (neuređeni izraz) ili pogrešno koristiti izraz koji ima uređeno značenje (neispravni izraz).

---

801 Tome je, ipak, vjerojatno razlog što za veći dio bitnih pojmova postoje izrazi uređeni ZPU-om, ZoG-om ili *Pravilnikom*, pa neuređeni, ali stručno uobičajeni izraza čine manji udio teksta UPU-a.

802 UPU Đurđevac, čl. 37a.

803 Na to da se radi o uvjetu ukazuju: navođenje određenih vrijednosti za smještaj određenih djelatnosti te dopuštenje da se te vrijednosti premaše. Protiv toga, a za to da se radi o informativnom sadržaju: karakterizacija „orijentacijski” koja je proturječna obavezi kao osnovnome svojstvu pravnog pravila, te karakter same vrijednosti, koja se odnosi na naselje a ne pojedinačni zahvat, pa stoga nije neposredan uvjet niti je jasno kako je se može primijeniti.

Kod obje vrste pogrešaka, prema tematskom kontekstu se tim izrazima daje pripisati značenje odgovarajućeg pojma, ali ne uvijek nedvojbeno.

Neuređeni izrazi su u pravilu prepoznatljivi u stručnom žargonu ili se prema općejezičnom značenju može pretpostaviti na koji bitan pojam se odnose. No, korištenje takvih izraza sugerira razliku gdje je nema, a doslovno tumačenje može stvoriti probleme.

Za pojam „gradnja” odnosno „graditi” se tako koriste izrazi: „izgradnja”,<sup>804</sup> „realizirati”,<sup>805</sup> „izvesti”,<sup>806</sup> „locirati”<sup>807</sup> ili čak „postavljati”,<sup>808</sup> „unositi”<sup>809</sup> i „planirati”.<sup>810</sup> Prva tri se žargonski lako povezuju s pojmom gradnje, a „lociranje” i „smještanje” ga implicira, jer je te radnje nemoguće ostvariti bez gradnje. „Postavljanje” je u danome primjeru vezano uz izrađivačevo neshvaćanje da su predmeti tog postavljanja jednostavne građevine, pa se kao takve grade, a „unošenje” se odnosi na često korišten, ali nejasan pojam „sadržaja” u kojem se najčešće spajaju pojmovi „građevine” (osobito „jednostavne građevine”) i „djelatnosti”.

Pojam „građevine” se najčešće izražava ispravno, ali se javljaju neke pogreške, kao što su korištenje izraza „sadržaj”<sup>811</sup> i „objekt”,<sup>812</sup> ili nazivanje složene građevine „građevnim kompleksom”<sup>813</sup>, a postojeće građevine „naslijeđenom gradnjom”.<sup>814</sup>

---

804 UPU Đurđevac, čl. 37. (4)

805 UPU Kutjevo, čl. 11. (1), UPU Gospić, čl. 19. (2)

806 UPU Kutjevo, čl. 11. (1), čl. 27. (1)

807 UPU Zvijezda, čl. 10., UPU Mostišće, čl. 10. (1), UPU Radničko naselje, čl. 13. (2)

808 UPU Radničko naselje, čl. 9. (1)

809 UPU Vukovar, čl. 29. (3)

810 UPU Branovečina, čl. 7. (7)

811 Vidi poglavlje 6.2.4.

812 UPU Zagvozd, čl. 18. (39, (5), (9)

813 UPU Mostišće, čl. 3.

814 UPU Đurđevac, čl. 37. (3)

Za pojam „površine namjene” se koriste izrazi: „predio”,<sup>815</sup> „područje”,<sup>816</sup> „posebni prostor”<sup>817</sup> ili „funkcionalna zona”.<sup>818</sup> U takvim slučajevima je uvijek moguća sumnja - ne radi li se, umjesto o površini namjene, možda o nekoj drugoj prostornoj cjelini definiranoj UPU-om ili planom šireg područja?

Kod pojmova o svojstvima građevine, relativno rijetko se umjesto uređenih koriste neuređeni izrazi. Najčešće vezano uz pojmove o veličini građevine, a i tada može biti samo da se uređeni nepravilno izriču, na primjer, koeficijenti „izgradivosti” i „iskoristivosti” umjesto „izgrađenosti” i „iskorištenosti”<sup>819</sup>, ili samo kao „izgrađenost građevne čestice”.<sup>820</sup> Uz spomenute koeficijente se ponekad veže pogrešna predodžba kako se radi o svojstvu čestice umjesto o svojstvu građevine, pa ih se smješta u tematske cjeline o obliku i veličini čestice,<sup>821</sup> umjesto u one o veličini građevine. Povremeno se koriste nekadašnji uređeni izrazi, kao, na primjer, „bruto razvijena površina (BRP)”<sup>822</sup> umjesto „građevinska bruto površina (GBP)”. Neki neuređeni izrazi su postali stručno uobičajeni, pa se, na primjer, umjesto „broj etaža” koriste izrazi „katnost”<sup>823</sup> ili „etažnost”<sup>824</sup>, ali koriste se i neki nelogični kao što je „etažna visina”.<sup>825</sup>

No, upravo bitan pojam za uređivanje svojstava se povremeno pogrešno izriče: umjesto uređenog izraza „uvjeti za provedbu zahvata u prostoru”<sup>826</sup> ili uobičajenog skraćenog izraza

---

815 UPU Đurđevac, čl. 37. (4)

816 UPU Đurđevac, 37. (4)

817 UPU Radničko naselje, 17. (1)

818 UPU Mostišće, 5. (2)

819 Pravilnik (1998), čl. 20.

820 UPU Kutjevo, čl. 12. (1)

821 UPU Đurđevac, čl. 45. u „4.1.1. Oblik, veličina i izgrađenost građevne čestice”

822 UPU Zagvozd, čl. 8.

823 UPU Tri Žala, čl. 11. (1)

824 UPU Mostišće, čl. 21. (2)

825 UPU Radničko naselje, čl. 23. (2), UPU Kutjevo 21. (1).

826 Zakon o prostornom uređenju (2013), čl. 53. (3)



„uvjeti”, koriste se izrazi kao što su „prostorni pokazatelji”,<sup>827</sup> „kriteriji”,<sup>828</sup> „odrednice”<sup>829</sup> ili „normativi”.<sup>830</sup>

Postoje slučajevi u kojima se pojam označava pogrešnim uređenim izrazom – to su neispravni izrazi. Kontekstualno se može shvatiti namjeravano značenje, ali upotreba izraza koji u sustavu prostornog uređenja već ima drugo uređeno značenje, čini tumačenje nesigurnim. Na primjer, „sanacija”<sup>831</sup> umjesto „rekonstrukcija”, „površine infrastrukturnih sustava”<sup>832</sup> umjesto „građevine infrastrukturnih sustava” ili „visina”<sup>833</sup> umjesto „broj etaža”. Ponekad se pogrešno shvaća značenje uređenog izraza, pa se njime izriče samo dio značenja nekog pojma, na primjer, „grafički prikaz” se koristi samo u smislu analognog oblika kartografskog prikaza umjesto i digitalnog,<sup>834</sup> ili se širem pojmu građevine dodaje i uži – „postojećih građevina/zgrada”<sup>835</sup> umjesto samo „postojećih građevina”, ili „rekonstrukcija, dogradnja, nadogradnja”,<sup>836</sup> umjesto samo „rekonstrukcija”.

Kada za neki pojam ne postoji uređeni izraz, tada treba koristiti stručno uobičajene izraze ili općejezične izraze u njihovom uobičajenom značenju. Kada se koriste neuobičajeni izrazi značenje im je gotovo uvijek, kao i kod prethodnih slučajeva, moguće kontekstualno shvatiti – barem za one osobe koje poznaju tipičan sadržaj UPU-a – ali usporavaju shvaćanje i tumačenje. Na primjer, umjesto izraza „regulacijski pravac” se koristi „linija regulacije”,<sup>837</sup> „međusobni odnos”<sup>838</sup> umjesto „međusobna udaljenost” ili se izraz „istak”<sup>839</sup> koristi za podzemne dijelove zgrade koji prelaze regulacijski pravac.

---

827 UPU Branovečina, čl. 17.

828 UPU Đurđevac, 37. (1)

829 UPU Đurđevac, čl. 36. (2)

830 UPU Branovečina, 19.

831 UPU Krapinske Toplice, čl. 25. (3)

832 UPU Radničko naselje, čl. 17. (3)

833 UPU Krapinske Toplice, čl. 25. (6)

834 UPU Radničko naselje, čl. 5. (2), UPU Petrijevci, čl. 34. (3)

835 UPU Đurđevac, čl. 5. (6)

836 UPU Đurđevac, čl. 37. (3)

837 UPU Vidovec, čl. 5., UPU Mostišće, čl. 4.

838 UPU Mostišće, čl. 22.

839 UPU Kutjevo, čl. 26. (1)

### 6.2.2.2. Nedosljednost izričaja unutar UPU-a

Osim što zahtjev da izraze treba koristiti dosljedno s njihovim pravnim, stručnim i općejezičnim značenjima, označava kako izraze u UPU-u treba koristiti jednako kao što ih se koristi van njega, označava – logično – i da ih unutar njega treba uvijek koristiti jednako. No, izražavanje pojmova unutar UPU-a je često nedosljedno. Te nedosljednosti se uglavnom dade svesti na razne slučajeve izražavanja istog različitim, ili različitog istim. No, postoje i pogreške koje su naizgled pogreške u dosljednosti izričaja, ali nisu jednostavno svodive na te spomenute nedosljednosti, već se zapravo radi o nedosljednom uređivanju. Ovdje će se i njih prikazati, kako bi bila vidljiva povezanost raznih vrsta nomotehničkih pogrešaka.

Kod unutarplanske dosljednosti se tako može govoriti o četiri vrste pogrešaka:

1. nedosljednom izricanju pojma
2. nedosljednom korištenju izraza
3. nedosljedan izričaj
4. nedosljedno uređenje.

Posljednja nije izričajna nedosljednost u užem smislu, ali postoje slučajevi u kojima se nedosljednost uređenja može protumačiti kao izričajna.

#### *a. nedosljedno izricanje pojma*

Nedosljedno izricanje pojma – kada se za isti pojam koriste različiti izrazi – najznačajnija je od tih triju nedosljednosti. Vrlo je često kod označavanja vrsta građevina i površina namjena, pa takvo različito izražavanje može stvoriti nejasnoću oko toga na koju vrstu građevina se neke odredbe odnose. Kontekst, odnosno tematska struktura, uglavnom dozvoljava prepoznavanje pojma na kojeg se različiti izrazi odnose, no ne uvijek nedvojbeno, a ponekad ni nedovoljno jasno.

Na primjer, za iste vrste građevina, neki plan zna istovremeno sadržavati izraze: „građevine društvenih djelatnosti”, „građevine javne i društvene namjene”, „zgrade društvenih djelatnosti” i „zgrade društvene namjene”<sup>840</sup> ili „sportsko-rekreacijske građevine”,

---

840 UPU Đurđevac, čl. 36. (1), (4), čl. 37. (1), (4)

„športski sadržaji” i „građevine sportsko-rekreacijske namjene”.<sup>841</sup> A za iste površine namjene: „površine mješovite – pretežito stambene namjene (M1)”, „površine mješovite – pretežito stambene namjene” i „površine oznake M1”.<sup>842</sup>

No, nedosljednost se javlja kod svih vrsta pojmova. Uvjeti za provedbu zahvata se istovremeno označavaju kao: „uvjeti” i „odrednice”,<sup>843</sup> „uvjeti uređenja” i „uvjeti smještaja i načina gradnje”<sup>844</sup> ili „oblikovni i prostorni uvjeti”, „uvjeti smještaja”, „normativi”, „uvjeti gradnje” i „kriteriji”.<sup>845</sup> A ostala svojstava ili dijelovi građevina: „djelatnost” i „aktivnost”,<sup>846</sup> „pomoćni i prateći sadržaji” i „prateći prostori”,<sup>847</sup> „granica građevne čestice” i „međa građevne čestice”<sup>848</sup> ili „površina za razvoj građevine”, „područje gradnje” i „površina za razvoj tlocrta građevine”.<sup>849</sup>

#### ***b. nedosljedno korištenje izraza***

Nedosljedno korištenje izraza – kada se istim izrazom izriču različiti pojmovi – rjeđa je pogreška. Kao i kod nedosljednog izricanja pojmova, označeni pojam se može prepoznati iz konteksta (bilo po tematskoj cjelini, bilo po svojstvima koja mu se pripisuju), ali ne uvijek s razumnom razinom sigurnosti. Najčešći su slučajevi u kojima izrađivač ne razlikuje građevinu od površine ili dijela građevine. Na primjer, „unutar ugostiteljsko-turističke namjene” označava i površine i građevine te namjene,<sup>850</sup> a „prateća građevina” i samostalnu građevinu namjene različite od one koja označava površinu namjene i pomoćnu građevinu namjene različite od osnovne građevine na čestici.<sup>851</sup>

---

841 UPU Kutjevo, čl. 79.

842 UPU Branovečina, čl. 6.

843 UPU Đurđevac, čl. 36. (2)

844 UPU Radničko naselje, čl. 20., čl. 21.

845 UPU Branovečina, čl. 8. (5), čl. 15. (2), čl. 16. (18), (19), čl. 19. (3), čl. 37. (1)

846 UPU Đurđevac, čl. 36. (2)

847 UPU Kutjevo, čl. 79. (1)

848 UPU Mostišće, čl. 4., čl. 6. (2), (3)

849 UPU Mostišće, čl. 22. (3), (4)

850 UPU Kutjevo, čl. 65.

851 UPU Vođinci, čl. 37. (3), (4)

### *c. nedosljedan izričaj*

Postoje slučajevi u kojima se isto uređenje istog predmeta izriče na više mjesta u planu i to različitim izričajem.<sup>852</sup> Postojanje takvog uređenja je prvenstveno pogreška redundantnosti,<sup>853</sup> koju treba izbjegavati pažljivijim strukturiranjem teksta, tako da taj predmet bude uređen samo na jednome mjestu, ili pomoću upućivanja<sup>854</sup> odnosno izricanjem zajedničkih normi<sup>855</sup> ako je neizbježno da bude uređen u različitim cjelinama. Osobito se često pojavljuje kada UPU sadrži posebnu cjelinu s „općim uvjetima gradnje”, čiji sadržaj se kasnije ponavlja u cjelinama o pojedinačnim vrstama građevina.<sup>856</sup>

No, i bitno sličan sadržaj – jednaki način uređenja istovrsnih predmeta (srodnih vrsta građevina, istih vrsta svojstava) – treba biti izrečen na bitno sličan način. Nedosljednost u tom slučaju otežava prepoznavanje sličnosti i razlika među tim predmetima. Takve pogreške su u istraženim primjerima najčešće rezultat odnosno simptom drugih grešaka u formiranju teksta. Na primjer, nepreglednog strukturiranja, u kojem se neki lokacijski uvjeti izriču kao skup uvjeta za provedbu unutar istog stavka, neki izriču kao skup stavaka koji izriču pojedinačne uvjete za provedbu, a neki kao skup stavaka koji izriču skupove sličnih uvjeta za provedbu, pa dolazi i do redundantnosti i različitog izricanja sličnih predmeta.<sup>857</sup> Ili nepotrebne raznolikosti izražavanja, kod kojeg je određivanje dozvoljenog smještaja raznih vrsta građevina u svakom stavku drugačije izraženo: „na površinama javne i društvene namjene”, „unutar površina ...” ili „na površinama i građevnim česticama ...”.<sup>858</sup> Nedosljednost sintaktičke strukture, na primjer, izricanja nabranjanja, može također

---

852 UPU Krapinske Toplice: čl. 8. (2) „Stambenom građevinom iz stavka (1) smatra se obiteljska i višestambena građevina. Obiteljska građevina sadrži najviše 3 (tri) stambene jedinice.

Višestambena građevina sadrži više od 3 stambene jedinice.” i 31. (2) „Stambene građevine dijele se na obiteljske kuće, koje sadrže najviše tri stambene jedinice, a mogu biti samostojeće, dvojne ili skupne građevine, te višestambene građevine, koje sadrže više od tri stambene jedinice.”

853 Vidi poglavlje 6.4.1.3.

854 Vidi poglavlje 5.4.2.

855 Vidi poglavlja 5.2.1.iii. i 5.2.3.iii.

856 UPU Petrijevci: u čl. 22. tablicom uređuje katnost i visinu svih vrsta građevina, a u čl. 73. to isto samo za obiteljske stambene građevine.

857 UPU Đurđevac, čl. 38.-42.

858 UPU Branovečina, čl. 8.

stvoriti nejasnoću: neki od skupova dozvoljenih građevina unutar srodnih površina namjene (stambenih i mješovitih), označavaju se s „graditi slijedeće [*sic*] građevine” – taksativno nabranje, a drugi s „graditi sljedeće građevine kao što su” – primjerično.<sup>859</sup>

#### *d. nedosljedno uređenje*

Ponekad nije jasno radi li se o nedosljednom izričaju ili o nedosljednom uređenju. Primijećena su tri slučaja kod kojih se javlja takva dvojba. U prvome se jednom pojmu uređuje neko bitno svojstvo, a ostalima istovrsnima ne, na primjer: za obiteljske i višestambene građevine se unutar površine namjene (M1) uređuje broj stanova, ali u istovrsnim površinama (M1-r, M2) ne.<sup>860</sup> U drugome se nekom skupu pojmova uređuje neko bitno svojstvo, a jednome od njih ne, na primjer: određuje se sadržaj svim površinama namjene osim jednoj,<sup>861</sup> ili svim površinama poslovne namjene (K2, K3, K3g), osim jednoj (K1).<sup>862</sup> U trećem se srodnim pojmovima unutar tematske cjeline uređuju bitno različiti skupovi svojstava. Primjerice, za tri srodne vrste građevina<sup>863</sup> se, u istome članku, uređuju tri različita skupa uvjeta: i. tlocrtna površina, etažnost, visina, ukupna visina, oblikovanje, ii. tlocrtna površina, visina, oblikovanje, iii. visina, oblikovanje.<sup>864</sup>

U takvim slučajevima uvijek postoji mogućnost da se pretpostavi pogreška u uređenju, pa onda u tumačenju, onome pojmu s pretpostavljenim manjkom svojstava, analogijom pripišu „nedostajuća”, preuzeta od drugih pojmova. Zato istovrsno – ono što je u istoj tematskoj cjelini – treba urediti istim skupom svojstava, ili jasno naglasiti da se na njih odnosi samo jedan jasno određen skup svojstava.

---

859 UPU Kutjevo, čl. 33.-36.

860 UPU Vidovec, čl. 6., čl. 7., čl. 8.

861 Površini infrastrukturnih sustava (IS). UPU Petrijevci, poglavlje 1.

862 UPU Krapinske Toplice, čl. 10. (3)

863 Proizvodne i poslovne:

- i. prateća uz stambenu građevinu,
- ii. osnovna na površinama stambene namjene,
- iii. osnovna na površinama gospodarske namjene.

864 UPU Kutjevo, čl. 60.

### 6.2.3. *Definiranje korištenih izraza*

Dosljednost izražavanja, tj. odnosa nekog izraza i njime označenog pojma, u pravnome sustavu može imati početnu točku u eksplicitnom određivanju tog odnosa: u definiciji. Kada se pravnim sustavom uređuje novi predmet ili neki uređuje na novi način, dakle uvodi se novi pojam, može se dogoditi da za njegovo izricanje nije moguće koristiti općejezično razumljiv izraz. Moguće je da, zbog prirode materije koju se uređuje, treba koristiti izraz koji nema prepoznatljivo, uobičajeno značenje, ili ima više uobičajenih značenja – na primjer, da se razlikuju u općenitoj jezičnoj i u pravnoj upotrebi,<sup>865</sup> ili njegovo uobičajeno značenje nije pouzdano i dovoljno precizno određeno za potrebe uređenja.<sup>866</sup> Tada, u tom općem pravnom aktu treba razjasniti značenje, odnosno način upotrebe tog izraza: definirati ga.<sup>867</sup>

Kao i izražavanje, i definiranje treba biti dosljedno – također se držati maksime „isto istim, a različito različitim”. To znači da:

1. ne valja nanovo definirati drugdje već definirano značenje izraza,<sup>868</sup> jer različiti izričaj definicije sugerira, ili uistinu stvara, različito značenje; definicije istog izraza u istom značenju, u različitim aktima trebaju biti jednako izražene – što znači preuzimati već dane definicije;<sup>869</sup> no ustvari je i to bolje izbjegavati, jer se time ponavlja već postojeće uređenje
2. treba izbjegavati definicije koje istom izrazu daju drugačije značenje nego li je u drugim aktima, jer se time u sustavu stvara višeznačnost<sup>870</sup>
3. ne valja pripisivati novo značenje izrazu koji je već uobičajen u pravu odnosno u pravnome sustavu – pa ako je odnosnome pojmu potrebno precizirati značenje, bolje je stvoriti novi izraz<sup>871</sup>

---

865 Müller (1968), 96, 98

866 Europska komisija (2015), 20, Milotić, Peranić (2015), 275

867 Müller (1968), 100, Europska komisija (2015), 41, Bundesministerium der Justiz (2008), 34

868 Bundesministerium der Justiz (2008), 34

869 Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila (2015), čl. 12.

870 Milotić, Peranić (2015), 281, 282

871 Bundesministerium der Justiz (2008), 35

4. ako je izraz stručno, praktično poznat, nepotrebno je propisivati njegovo značenje, jer se time gubi mogućnost prilagodljivog korištenja stručnog znanja.<sup>872</sup>

Nedosljedna je definicija ona koja bilo izričajem, bilo sadržajem ne odgovara definiciji utvrđenoj općim aktom više razine ili kontekstualno uobičajenom značenju nekog izraza. Svaka nedosljedna definicija je u srži i redundantna, jer definira već definirano ili već poznato.

### *Nedosljednost i redundantnost definiranja*

U istraženim primjerima je pronađen niz definicija koje nisu usklađene s definicijama iz općih akata više razine, primjerice za izraze: građevinsko područje, javnopravno tijelo,<sup>873</sup> namjena površina,<sup>874</sup> građevna čestica<sup>875</sup>, GBP<sup>876</sup>, kig,<sup>877</sup> i kis<sup>878</sup>.

---

872 Milotić, Peranić (2015), 285, 286

873 UPU Radničko naselje, čl. 3. 22., čl. 3. 40.

874 „označava obvezu korištenja površine u predviđenu svrhu, određenu UPU-om” (UPU Mostišće, čl. 3.), umjesto „namjena ... površina ... je planirani sustav korištenja ... površina ... odnosno uporabe građevina, određena, odnosno propisana prostornim planom” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 23.]

875 „zemljišna čestica namijenjena za gradnju građevina” (UPU Mostišće, čl. 3.), umjesto „u načelu jedna katastarska čestica, čiji je oblik, smještaj u prostoru i veličina u skladu s prostornim planom te koja ima pristup na prometnu površinu sukladan prostornom planu” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 6.] Već i zakonska definicija sadržava pogrešku: izriče normativni sadržaj (obavezu da čestica bude u skladu s planom i ima pristup na prometnu površinu).

876 „zbroj ukupne bruto površine etaža građevine” (UPU Mostišće, čl. 3.), umjesto „zbroj površina mjerenih u razini podova svih dijelova (etaža) zgrade (Po, S, Pr, K, Pk) određenih prema vanjskim mjerama obodnih zidova s oblogama, osim površine vanjskog dizala koje se dograđuje na postojeću zgradu, a koja se izračunava na način propisan ovim Zakonom i propisom donesenim na temelju ovoga Zakona” [ZPU (2013), čl. 3. (1) 5.], pri čemu taj spomenuti propis (*Pravilnik o načinu izračuna građevinske (bruto) površine zgrade (NN 093/2017)*) dopušta određene iznimke od takvog mjerenja.

877 Umjesto jedne definicije se izriču dvije: „odnos zbroja svih tlocrtnih površina /PT/ svih građevina na čestici i površine građevne čestice” i „tlocrtna površina građevine /PT/ je tlocrtna projekcija nadzemnih etaža građevine na površinu građevne čestice”. To ustvari poboljšava preglednost u odnosu na važeću definiciju u kojoj je skrivena druga: „odnos izgrađene površine zemljišta pod građevinom i ukupne površine građevne čestice (zemljište pod građevinom je vertikalna projekcija svih zatvorenih, otvorenih i natkrivenih konstruktivnih dijelova građevine osim balkona, na građevnu česticu, uključivši i terase u prizemlju građevine kada su iste konstruktivni dio podzemne etaže)”.

878 „odnos zbroja svih građevinskih (bruto) površina /GBP/ svih građevina na čestici i površine građevne čestice” (UPU Mostišće, čl. 3.), umjesto „odnos građevinske (bruto) površine

Dio primjera su klasične nedosljednosti, kod kojih su definicije sadržajem protivne postojećima, pa time nastaju nova značenja koja su stroža i manje fleksibilna (GBP<sup>879</sup>), te ponekad i više (građevna čestica)<sup>880</sup> ili manje nejasna (kig,<sup>881</sup> kis)<sup>882</sup>. Njihova nezakonitost može imati značajnog utjecaja na primjenu plana, jer manje upućeni adresati mogu dvojiti oko toga ima li UPU pravo drugačije odrediti značenje tih izraza. Kada UPU mijenja definiciju određenu općim pravnim aktom više razine, time stvara uređenje koje nije u skladu s uređenjem iz tog akta – dakle, uređenje koje je nezakonito. Tvrdnja da takve definicije imaju značenje „u smislu ovih odredbi”<sup>883</sup>, beznačajna je – prema načelu zakonitosti izrazi imaju značenje definirano aktima više razine, i ono važi i kod primjene svih akata niže razine, uključujući i UPU-e.

Kod ostalih primjera se uz tu nedosljednost vezuju dodatni problemi. Dio primjera uopće ne spada u opseg uređenja UPU-a (građevinsko područje, javnopravno tijelo), tj. UPU ne može rukovati takvim pojmovima, pa bilo kakva norma koja bi ih sadržavala jednostavno nije suvisla.<sup>884</sup> Nedosljednost tih definicija stoga ne bi trebala utjecati na primjenu plana, ali ipak može zvesti manje upućene adresate. Kod nekih (visina)<sup>885</sup> je vidljivo da i

---

građevina i površine građevne čestice”

879 Posebnim propisom određena definicija GBP-a dozvoljava da se za određene dijelove građevine njegovu vrijednost izračunava drugačije i to, u pravilu, povoljnije za graditelja. Definicija dana u navedenom primjeru ne dozvoljava takve iznimke.

880 Izričaj primjera se oslanja na neuređeni pojam: „čestica zemljišta”, a dalje je tako formiran da bi ga se dalo protumačiti kako se radi o danoj čestici - takvoj kakvoj već jest, a ne o čestici koja se može, prema potrebi formirati prije gradnje.

881 Posebnim propisom određena definicija kig-a jasno određuje koji su to nadzemni dijelovi građevine, a definicija dana u navedenom primjeru ne. Može li se onda u primjeni predmetnog UPU-a drugačije procijeniti koji dio je nadzemni? Ako je potrebno u *Pravilniku (1998)* provjeriti koji dio je nadzemni, čemu služi definicija iz UPU-a?

882 Posebnim propisom određena definicija kis-a jasno određuje da je kis odnos GBP-a građevine i površine građevne čestice. No, definicija dana u navedenom primjeru određuje da je to odnos „svih” GBP-a neke građevine i površine čestice. Koje su to „sve” GBP neke građevine, i kako su različite od jedne GBP?

883 UPU Radničko naselje, čl. 3.

884 Građevinsko područje određeno planom šireg područja, u UPU-u postaje skup površina namjena, i samo njima se može određivati raspored u prostoru. Način sudjelovanja javnopravnih tijela u sustavu prostornog uređenja i njihova ovlaštenja, određena su posebnim propisima, i UPU ne može izravno utjecati na njihovo postupanje.

885 Definicija dana u navedenom primjeru je preuzeta iz *Zakona o prostornom uređenju i gradnji (2007)*, čl. 2. (1) A. 4.6., koja više ne važi, već je važeća drugačija definicija iz *Pravilnik*



dosljedno preuzimanje neke definicije, s vremenom može postati nedosljedno, kada se izmjeni izvorna definicija. A neke primjere je nepotrebno definirati, jer se upotrebljavaju samo kao oznake, pa njihov sadržaj uopće nije bitan (namjena površina).<sup>886</sup>

Slično tome, nepotrebno je definirati i one stručne pojmove koje se može razlikovati samo prema vrijednostima uvjeta za provedbu zahvata – primjerice, razlika između „slobodnostojeće” i „poluugrađene građevine”<sup>887</sup> je u dozvoljenoj udaljenosti od međe. Definicija im je ustvari moguća samo uključivanjem normativnih tvrdnji, što se u danim primjerima i dogodilo. Te vrste građevina postaju jasne u upotrebi, definiranjem njihovog skupa uvjeta za provedbu zahvata, pa je posebna pravna definicija potpuno suvišna. Postoji primjer u kojem se definiraju izrazi za te iste pojmove,<sup>888</sup> iako se u planu uopće ne koriste.

Stručno uobičajene pojmove, kako je već spomenuto, nije potrebno definirati, a pogotovo ih ne valja neuobičajeno nazivati i netočno (ili nelogično)<sup>889</sup> definirati: kao na primjeru izraza „linije regulacije” koji nije, kako je navedeno,<sup>890</sup> „linija koja razgraničava javnu prometnu površinu i površine drugih namjena” već granica između čestice površine javne namjene i druge građevne čestice, a uobičajeno se naziva „regulacijskim pravcem”.

#### *Normativni sadržaj definicije*

Definicija je posebna vrsta pravne rečenice, kojom se ne izriče ništa o odnosu pravne pretpostavke i pravne posljedice,<sup>891</sup> već samo utvrđuje način upotrebe nekog izraza unutar

---

(1998), čl. 20.

Interesantno je primijetiti da su u razdoblju važenja *Zakona o prostornom uređenju i gradnji* (2007), u sustavu prostornog uređenja tako postojale dvije, međusobno neusklađene definicije izraza „visina”.

886 Uz to, definicija dana u primjeru navodi nepostojeću obavezu - naime, ne koristi se površinu namjene, nego se koriste građevine smještene unutar nje (i njihove pripadajuće građevne čestice).

887 UPU Radničko naselje, čl. 3. 4-5.

888 UPU Mostišće, čl. 4. Pri čemu se dodaje i definicija koja utvrđuje razliku između dvojne i poluugrađene – ali se ni dvojna ne koristi u daljnjem tekstu.

889 „Regulacijska crta” (umjesto „pravac”) ne „određuje granicu” (Krapinske Toplice, čl. 5. 44.), već on jest granica.

890 UPU Mostišće, čl. 6. (2)

891 Lötscher (2011), 25

pravnog akta, opisuje njihov sadržaj.<sup>892</sup> Stoga definicija ne smije sadržavati uređenje – nikakve normativne tvrdnje.<sup>893</sup> Osim što bi to bilo logički nedosljedno (norma skrivena unutar nenormativne tvrdnje),<sup>894</sup> to uređenje bi bilo smješteno u pogrešnoj tematskoj cjelini, i tako vjerojatno prevedeno.<sup>895</sup>

Kako se dalo naslutiti po nekim navedenim primjerima, normativne tvrdnje unutar definicije su česta pogreška u UPU-ima.<sup>896</sup> Prvenstveno stoga što je često jedini razlikovni sadržaj kojim se neki bitni planski pojam uopće može definirati, zapravo neki skup njegovih svojstava koja se mogu izraziti samo uvjetima za provedbu zahvata. No, ponekad ne postoji niti to opravdanje, već se unutar definicije smještaju zajedničke norme.<sup>897</sup>

Posebna vrsta takve normativne definicije je jedna koju se u UPU-ima ne tretira kao definiciju, već kao normativnu tvrdnju: određivanje sadržaja pojedinih površina namjena u poglavlju 1. (konstatacija<sup>898</sup> namjene<sup>899</sup> ili dopuštenje<sup>900</sup> smještaja skupa određenih vrsta zahvata ili određene skupine djelatnosti unutar površine). Međutim, te površine nisu

---

892 Milotić, Peranić (2015), 279

893 Livaja, Milotić (2015), 7

894 Höfler (2017), 166

895 Europska komisija (2015), 42

896 Primjerice, obaveza ishođenja posebnih uvjeta u definiciji „zaštitnog koridora” (Krapinske Toplice, čl. 5. 54.), ili uvjeti smještaja građevine u definiciji građevnog pravca (UPU Radničko naselje, čl. 3. 27.)

897 U UPU Radničko naselje, čl. 3. 5., vidljivo je oboje:

i. „Poluugrađena građevina je građevina koja je jednom bočnom stranom prislonjena uz rub građevne čestice, a s drugih strana ima neizgrađeni prostor (vlastitu česticu ili javnu površinu) minimalne širine 3 metra. Za postojeće građevine širina neizgrađenog pojasa može biti i manja. Uz poluugrađenu građevinu može biti prislonjena pomoćna građevina.”

ii. „Na strani građevine koja je prislonjena uz rub građevne čestice ne mogu se izvoditi otvori.

5.1. Ako je poluugrađena građevina prislonjena na susjednu građevinu s kojom čini oblikovnu cjelinu (dvojna građevina), zid između građevina dimenzionira se po posebnom propisu. Izgradnja dvojne građevine nije moguća ako na susjednoj čestici nije izgrađena ili nisu ishođeni akti kojima se odobrava građenje osnovne građevine.

5.2. Ukoliko na susjednoj čestici nije izgrađena osnovna građevina ili nisu ishođeni akti kojima se odobrava građenje osnovne građevine, može se graditi poluugrađena građevina ukoliko se okolne građevine uličnog poteza grade na taj način.”

898 UPU Branovečina, čl. 6. (1): „Na površinama mješovite - pretežito stambene namjene (M1), planirane građevine su pretežito stambene, a mogući su i poslovni sadržaji koji ne ometaju stanovanje.”

predmet uređenja, već samo oznake za vrstu građevine<sup>901</sup>, pa za njih ne može odrediti obaveza da nešto sadrže, bilo eksplicitno bilo implicitno<sup>902</sup> – tako ni takve tvrdnje zapravo nisu normativne, već informativne.

### *Problemi definiranja u UPU-u*

U analiziranim primjerima nisu pronađene definicije koje ne bi definirale izraze koji su:

1. definirani posebnim propisima – najčešće posebnim propisima iz područja prostornog uređenja i gradnje
2. stručno uobičajeni – najčešće praksom
3. određeni sadržajem – kontekst primjene ili svojstva (uvjeti za provedbu zahvata) pripisana označenim pojmovima, jasno razlikuju značenje jednog izraza od drugog.

Sadržaj UPU-a je tipičan i najvećim dijelom se sastoji od ograničenog skupa bitnih pojmova, za čije izricanje postoje poznati izrazi. Ako bi za neki od njih u kontekstu konkretnog uređenja i moglo biti nejasnoće u tumačenju, dovoljno ga je ispravno upotrijebiti u kontekstu, ili mu uvjetima za provedbu odrediti bitna razlikovna svojstva iz kojih je jasna primjena.<sup>903</sup> Sve čemu se može pripisati primjenjivo svojstvo ne treba definirati.

---

UPU Tri Žala, čl. 2. (3): „Površine mješovite – pretežito stambene namjene (M1) utvrđene ovim planom sadrže pretežito stambene sadržaje.”

899 UPU Dubac-Varsan, čl. 5.: „Zone stambene namjene, planske oznake (S), su površine namijenjene gradnji stambenih i stambeno – poslovnih građevina, a dozvoljava se i izgradnja infrastrukturnih i komunalnih površina, građevina i uređaja, pristupnih puteva, zelenih površina te površina za rekreaciju.”

900 UPU Kutjevo, čl. 39. (1): „Na području gospodarske namjene (G) moguće je graditi sljedeće građevine i sadržaje: [skup vrsta zahvata]”

901 Vidi više u poglavlju 6.2.4.c.

902 UPU Radničko naselje, čl. 10. (1): „Površine stambene namjene (S) su površine na kojima su postojeće i planirane zgrade stambene, stambeno-poslovne ili javne namjene.”

903 Primjerice, umjesto definiranja „dvojne građevine”, dovoljno je dati odgovarajuće uvjete njenog smještaja na građevnoj čestici.

Ako ih se unatoč tome definira u UPU-u, nastaju problemi:

1. i kod ispravnog preuzimanja postojećih definicija, plan postaje opsežniji i gubi na preglednosti, a izmjenama definicija u izvornim propisima nastaje neusklađenost/protuzakoničnost
2. kod nedosljednog definiranja se otežava tumačenje upravo zbog time stvorene nekonzistentnosti izraza, jer tumač teži primjeni uobičajenih značenja; protuzakoničnu definiciju se ni ne smije koristiti u tumačenju, što onda znači i da uređenje koje se oslanja na takvu definiciju, neće biti provedeno onako kako je izrađivač zamislio
3. kod normativnog sadržaja definicije, svojstvo sadržano u definiciji je odvojeno od tematske cjeline koja uređuje uvjete za provedbu zahvata – a kako se u svim istraženim primjerima radi istovremeno o drugdje definiranim ili općepoznatim izrazima, tumač u pravilu ni neće tražiti definiciju – što znači da je primjena otežana.

Tek ako uređenje u UPU-u na neki značajan način odstupa od uobičajene metode – tako da korištenje dosljednih izraza za uobičajeni skup bitnih pojmova nije dovoljno – može biti potrebno definirati neke izraze.

Ukratko, definicije u UPU-u treba izbjegavati. Opravdano ih je uvoditi samo kad su neizbježne - ako uređenje u UPU-u na neki značajan način odstupa od uobičajene metode, tako da korištenje dosljednih izraza za uobičajeni skup bitnih pojmova nije dovoljno. A ako se želi pomoći sekundarnim adresatima da razumiju izraze korištene u UPU-u, definicije se mogu dati informativno u obrazloženju plana – ali i tada, obavezno, dosljedno.

#### ***6.2.4. Bitni pojmovi u tipičnom sadržaju UPU-a***

U poglavlju 6.2.1. je uvedena ideja tipičnog sadržaja UPU-a, kojeg čine pojmovi bitni za specificiranje prostornoplanskog pravila

**„Ako netko želi provesti određeni zahvat u prostoru, taj zahvat mora imati svojstva u skladu s odgovarajućim skupom uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.”<sup>904</sup>**

ili, preciznije, za konkretizaciju arhetipske norme UPU-a

---

904 Definirano u poglavlju 3.2.1.

u pravne odredbe koje izriču uvjete za provedbu zahvata u prostoru. Zajedno s dodatnim informacijama,<sup>906</sup> čine jedini normativno relevantan sadržaj UPU-a.

Ti bitni pojmovi su dakle: specifično ponašanje kojeg se uređuje, njegov specifičan predmet i specifična svojstva koja taj predmet treba dobiti ponašanjem (sadržaj predmeta). Njih treba onda izraziti transparentno: precizno i dosljedno. Primjeri u poglavljima 6.2.2. i 6.2.3. pokazuju česte pogreške u izražavanju tih pojmova.

Ovdje ću posvetiti pažnju razjašnjavanju nekih od njih, jer neke pogreške ukazuju na to da nejasnoća izričaja ponekad proizlazi iz pogrešnog sadržaja pojedinog elementa norme, zbog čega nastaje nesuisla norma u kojoj ni poznati izrazi nemaju precizno značenje.

#### **6.2.4.1. Ponašanje**

Ponašanje kojeg se uređuje UPU-om jest provedba zahvata u prostoru, odnosno njime obuhvaćeni uži pojmovi,<sup>907</sup> od kojih je daleko najčešće gradnja. O njoj je uvijek riječ kada je rezultat ponašanja neka građevina. S obzirom na uređenje sadržaja i primjene UPU-a<sup>908</sup>, to ponašanje se podrazumijeva, pa ne mora biti izraženo u odredbama.<sup>909</sup> Jasno je implicirano ekspliciranjem odnosa između vrste građevine i njenog skupa svojstava – da takva građevina mora, smije ili ne smije imati neka svojstva – jer građevina ta svojstva ne može dobiti nikako drugačije nego li provedbom zahvata odnosno gradnjom.

Ipak, u praksi se ponašanje često eksplicira, i to šarolikim skupom izraza. Pritom je u pravilu kontekstualno jasno da se radi o gradnji, makar se u svim tim slučajevima krši zahtjev konzistentnosti izražavanja i umanjuje preciznost izričaja, pa time daje više mogućnosti za različito tumačenje.<sup>910</sup>

---

905 Definirana u poglavlju 5.3.2.

906 Vidi poglavlje 5.3.3. Norme koje dopunjuju pojedini element uvjeta za provedbu zahvata.

907 Vidi poglavlje 3.1.1.

908 ZPU (2013), čl. 80., čl. 114. Vidi i poglavlje 3.1.2.

909 Vidi poglavlje 6.3.2.

910 Vidi detaljnije u poglavlju 6.2.2.

Značajniji problem su izrazi kao što su „uređivati”<sup>911</sup> ili „planirati”<sup>912</sup>. Pojam „uređivanja” je vezan uz više pojmova u sustavu prostornog uređenja: aktivnost uređenja prostora prostornim planovima,<sup>913</sup> uređenje građevinskog zemljišta<sup>914</sup>, uređenje građevne čestice<sup>915</sup> i hortikulturno uređenje,<sup>916</sup> ali i uz pojmove iz drugih područja (na primjer, upravljanja vodama).<sup>917</sup> Kada se, na primjer, koristi za nešto što je u pravilu građevina,<sup>918</sup> onda nije jasno radi li se o neispravnom izrazu ili su dozvoljeni samo zahvati koji nisu građenje. Kod „planiranja” može biti nejasno odnosi li se na kolokvijalno značenje namjeravane gradnje,<sup>919</sup> na obavezu da se nekim neodređenim postupkom odrede lokacijski uvjeti za te građevine,<sup>920</sup> ili na planersko neshvaćanje uloge UPU-a pri ostvarivanju smjernice iz plana šireg područja.<sup>921</sup>

Sličan problem je kod užeg izraza „rekonstrukcije”, koji ima precizno uređeno značenje,<sup>922</sup> pa ga se ne može proizvoljno zamjenjivati drugim izrazima („sanacija”,<sup>923</sup> „građevinska obnova”)<sup>924</sup> ili izjednačavati s užim izrazima („obnova, dogradnja”),<sup>925</sup> jer tada postaje nejasno o kakvom zahvatu se uopće radi i kakav akt o njegovoj provedbi je potreban.

---

911 UPU N-4, čl. 15. (4): „grade se i uređuju građevine i prostori”; UPU Mlinski kamen, čl. 13.

(2): „uređenje sportsko-rekreacijskih sadržaja”; UPU Branovečina, čl. 11. (5): „uređenje javne zelene površine”; UPU Branovečina, čl. 13. (2): „potok se uređuje”

912 UPU Kutjevo, čl. 80. (1): „planirati ... građevine”; UPU Radničko naselje, čl. 7. (5) „prigodom planiranja ... sadržaja”

913 ZPU (2013), čl. 53. (1)

914 ZPU (2013), čl. 163.

915 ZPU (2013), čl. 140. (1) 8.

916 ZPU (2013), čl. 49. (1): „uređeno kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo”

917 Zakon o vodama (2019), čl. 120., uređenje voda: „gradnja ... vodnih građevina”

918 UPU Mlinski kamen, čl. 13. (2): „uređenje sportsko-rekreacijskih sadržaja”. I sportsko igralište nastalo oblikovanjem prirodnog terena je također građevina.

919 UPU Kutjevo, čl. 79. (1): „planirati i različite pomoćne i prateće sadržaje”

920 UPU Branovečina, čl. 7. (7): „planiranje prostora u javnom korištenju (trga)”

921 UPU Kutjevo, čl. 80. (1): „Na području obuhvata plana, a sukladno PPUG Kutjevo i posebnom propisu, potrebno je planirati sportsko-rekreacijske građevine i površine uz sljedeće smjernice prostornog smještaja ...”

922 Zakon o gradnji (2013), čl. 3. (1) 28.

923 UPU Krapinske Toplice, 25. (3)

924 UPU Đurđevac, 36. (2)

925 UPU Krapinske Toplice, 25. (3)

Ukratko, ako se ponašanje eksplicira, treba koristiti izraz koji odgovara predmetu: govori li se o nekom „zahvatu” njega se „provodi” tako da ima neka svojstva, a „građevinu” se tako „gradi”<sup>926</sup>.

#### 6.2.4.2. Predmet ponašanja

Predmet kojeg UPU uređuje jest zahvat u prostoru, odnosno njime obuhvaćeni uži pojmovi, od kojih je daleko najčešća građevina, pa će se ovdje samo njoj obratiti pažnju. „Građevina”<sup>927</sup> je uređen pojam, pa ga treba koristiti - ili uži pojam „zgrada”<sup>928</sup> ako je bitno njegovo uže značenje, iako se u praksi rjeđe koristi. Akt kojim se provodi UPU, odnosi se na pojedinačni zahvat u prostoru<sup>929</sup>, dakle na jednu građevinu na jednoj građevnoj čestici. Ako se na čestici nalazi više pojedinačnih građevina, one svejedno čine jednu građevinu ali „složenu”.<sup>930</sup> Ta rečenica već jasno pokazuje kako je potrebna disambiguacija raznih upotreba izraza „građevina”, pa se u nastavku opisuju uobičajeni stručni izrazi.

Pritom, nikako ne valja koristiti izraze „prostor” ili „sadržaj” za građevinu, jer, osim što za time nema opravdanog razloga, oni u raznim primjerima označavaju: površinu namjene,<sup>931</sup> djelatnost,<sup>932</sup> građevinu,<sup>933</sup> pojedinačnu građevinu unutar složene građevine<sup>934</sup> ili dio građevine,<sup>935</sup> funkcionalnu jedinicu<sup>936</sup>.

Građevinu u kojoj je smještena površinski dominantna aktivnost (stanovanje ili djelatnost), i prema kojoj se određuje namjena građevine, od ostalih se građevina na čestici može

---

926 Odnosno „rekonstruirati”, što može uključivati i određene uže izraze [ZoG (2013), čl. 3. (1) 28.] ili „uklanja” [ZoG (2013), čl. 3. (1) 34.]

927 ZoG (2013), čl. 3. (1) 11.

928 ZoG (2013), čl. 3. (1) 38.

929 Vidi poglavlje 3.1.2.

930 ZoG (2013), čl. 3. (1) 29.

931 Pravilnik (1998), Prilog: „2. Prostori/ površine za razvoj i uređenje”

932 UPU Đurđevac, čl. 5.

933 UPU Zvijezda, čl. 8. (2), UPU Branovečina, čl. 6. (1), UPU Radničko naselje, čl. 14. (1)

934 UPU Branovečina, čl. 10.

935 UPU Branovečina, čl. 10.

936 UPU Podgori, čl. 12. (2)

razlikovati nazivom vrste građevine ili izrazom „osnovna građevina”.<sup>937</sup> Kod takvog sklopa se radi o složenoj građevini, ali nije nužno ni uobičajeno to posebno navoditi (za upotrebu izraza „građevina” se smatra kako obuhvaća čitav zahvat). Izraz „složena građevina” se rijetko koristi, a uglavnom označava onaj sklop građevina na čestici kod kojeg ne postoji jasan odnos između osnovne, prateće i pomoćne. Za nju ne valja koristiti drugačije izraze (na primjer, „kompleks”).<sup>938</sup>

Izraz „pomoćna građevina” je uobičajen za pojedinačnu građevinu koja se gradi uz stambenu, a nije zasebna funkcionalna jedinica (pripada stambenim jedinicama). Izraz „prateća građevina” je manje jasan, ali se najčešće koristi za pojedinačnu građevinu u kojoj se smještaju funkcionalne jedinice neke djelatnosti koja je različita od namjene osnovne građevine.<sup>939</sup> Pogrešna je upotreba kada se taj izraz koristi za građevine čija namjena je različita od namjene kojom je označena neka površina namjene,<sup>940</sup> jer tada nije jasno je li to samostalna, osnovna građevina ili dio složene – prateća.

Dakle, kada se govori samo o „građevini”, trebalo bi se podrazumijevati kako se radi o građevnoj cjelini na čestici, koja uključuje i samu česticu. Ako se želi odrediti svojstva za neki dio građevine, tada treba jasno odrediti govori li se o: osnovnoj, nekome dijelu složene, pratećoj ili pomoćnoj građevini, ili o sastavnici pojedine građevine (o građevnoj čestici, o funkcionalnoj jedinici ili njihovom skupu, o građevinskom elementu ili sklopu).

#### **6.2.4.3. Sadržaj predmeta ponašanja**

Ograničimo li se i dalje na građevine, njihov sadržaj čine pojedina svojstva. Skup svojstava je uvelike uobičajen,<sup>941</sup> unatoč tome što je izrađivač slobodan u njegovom definiranju, pa

---

937 UPU Radničko naselje, čl. 10. (3): „Na jednoj građevnoj čestici može se graditi samo jedna stambena građevina i uz nju pomoćna ili poslovna građevina tako da s osnovnom građevinom čini arhitektonsko-funkcionalnu cjelinu i ili odvojeno kao posebne dvorišne građevine.”

938 UPU Mostišće, čl. 3.

939 UPU Podgori, čl. 14.: „Pomoćna građevina je svaka građevina čija je namjena u funkciji građevine osnovne namjene” i „Prateći sadržaji su građevine druge namjene”. Slične definicije daje i UPU Đurđevac, čl. 3. (2)., a UPU Krapinske Toplice, čl. 5. (20) za pomoćne

940 UPU Kutjevo, čl. 37. (4), UPU Branovečina, čl. 8.: trgovačka ili ugostiteljsko-turistička građevina unutar površine javne i društvene namjene (D).

941 Vidi poglavlje 4.3.1.



stoga za te pojmove postoje uređeni ili stručno uobičajeni izrazi koje treba koristiti. Uobičajenost metode prostornoplanskog normiranja<sup>942</sup> pokazuje kako su bitni pojmovi za svojstva stručno općeprihvaćeni, pa njihova dodatna analiza ne bi značajno doprinijela određivanju načela prostornoplanskog normativnog izričaja. Greške preciznosti u njihovom izričaju uglavnom proizlaze iz nekonzistentnosti upotrebe,<sup>943</sup> nesuvislog uređenja ili nesuvislosti obaveze.

Korišteni izrazi za oznake vrsta građevine<sup>944</sup> su, kod ispravnog uređenja, najčešće ispravno upotrebljeni: utemeljeni i uobičajeni. No, primjetan problem je nesuvisla upotreba tih oznaka. Značajan problem je pojam „namjene”, jer se često izjednačavaju pojmovi: vrste građevine i površine namjene,<sup>945</sup> namjene građevine i namjene površina namjene,<sup>946</sup> djelatnosti i površine namjene<sup>947</sup> te djelatnost i vrsta građevine,<sup>948</sup> ili se namjenu pripiše građevnoj čestici umjesto građevini.<sup>949</sup>

---

942 Senjanović (2024) ...

943 Vidi poglavlje 6.2.3.

944 Najčešće: smještaj (površina namjene) i namjena građevine. Vidi poglavlje 5.2.3.

945 UPU Gospić, čl. 7. (4): dopušta „planiranje” „dječjih igrališta (Z2)” unutar drugih površina namjena.; UPU Vidovec, čl. 12. (1): dopušta smještaj „javne zelene površine (Z)” kao „poteza zelenila unutar koridora prometnice”. Unutar površine neke namjene se ne može smjestiti površina neke druge namjene, nego samo neka građevina. Površine namjena se razgraničuju.

946 UPU N-4, čl. 15. (4): za neku vrstu građevina se određuje da može biti „mješovite namjene - pretežito stambene (M3)”, umjesto da mogu sadržavati neke aktivnosti.

947 UPU Branovečina, čl. 8. (1): unutar površine „javne i društvene namjene - sve namjene (D)” se dopuštaju „sve javne i društvene namjene” umjesto djelatnosti.

948 UPU Krapinske Toplice, čl. 10. (4), UPU Petrinja, čl. 4. (2): popis vrsta građevina označavaju kao popis „djelatnosti”; UPU Kutjevo, čl. 69. (4) dopušta smještaj „građevina javne i društvene namjene ... unutar višestambenih građevina” umjesto djelatnosti javne i društvene namjene.; UPU Podgori, čl. 12. (2) dopušta smještaj „građevine društvene djelatnosti ... unutar građevine druge poslovne namjene”

949 UPU Branovečina, čl. 8. (4): „Na površinama i građevnim česticama javne i društvene namjene moguće je ...”; UPU Kutjevo, čl. 34. (2): „Na građevnoj čestici stambene namjene...”

To što je građevna čestica smještena unutar neke površine namjene, ne čini je isječkom te površine, tj. građevna čestica unutar površine mješovite namjene nije čestica te namjene, nego se na njoj može nalaziti građevina neke namjene (na primjer, stambene, trgovačke ili predškolske) koja može biti smještena unutar površine mješovite namjene.

Površina neke namjene je samo prostorna cjelina, koju određuje<sup>950</sup> njen način korištenja.<sup>951</sup> Ustvari, isječak je površine obuhvata plana na kojem je dozvoljeno smještanje nekog skupa vrsta građevina.<sup>952</sup> Izrazi kojima ih se označava, uređeni su *Pravilnikom (1998)*.<sup>953</sup> Značenje tih izraza nije uređeno,<sup>954</sup> već je stručno uobičajeno da se unutar tih površina smještaju vrste građevina čija namjena se smatra sukladnom namjeni imenovanoj u oznaci površine. Obje te namjene su zasnovane na djelatnostima (i stanovanju) odnosno skupinama djelatnosti,<sup>955</sup> koje su uređene *Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti*,<sup>956</sup> pa se sukladnost ocjenjuje prema tome potpada li djelatnost koja određuje namjenu građevine pod skupinu djelatnosti kojom je označena površina namjene, ili ako se stručno smatra da na neki način dopunjuje takvu skupinu djelatnosti. Namjena građevine se ili označava samo nazivom, pod pretpostavkom da je općeprepoznatljiv,<sup>957</sup> ili je definirana sadržajem: vrstama i količinama aktivnosti koje se smiju smjestiti unutar građevine.<sup>958</sup>

---

950 ZPU (2013), čl. 80. (2)

951 ZPU (2013), čl. 3. (1) 23.

952 Vidi poglavlje 5.2.3.

953 Pravilnik (1998), Prilog „Grafički prostorni pokazatelji i planski znakovi”: 2.1.1. Razvoj i uređenje naselja

954 Nijedan propis u sustavu prostornog uređenja ne određuje što točno znači da je neka površina, na primjer, „stambene” namjene. Stručno je uobičajeno da se to tumači kao površinu unutar koje se smiju smještati građevine stambene namjene uz, eventualno, neke građevine drugih, prihvatljivih djelatnosti.

955 Namjena građevine se u pravilu označava djelatnošću, ali može biti označena i kao objekt u kojem se neka djelatnost obavlja na određeni način (na primjer, *Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine Hoteli (2016)*), odnosno kao objekt potreban za obavljanje neke djelatnosti (na primjer, razne infrastrukturne građevine).

956 Nacionalna klasifikacija djelatnosti (2007)

957 UPU Dubac-Varsan u čl. 17. samo govori o „individualnim stambenim i stambeno-poslovnim” građevinama i nigdje ne određuje značenje tih izraza.

958 UPU N-4, čl. 40.: za sportsko-rekreacijske građevine se taksativno nabroja koje sportske objekte mogu sadržavati i koja je najveća dozvoljena površina pojedinačnog objekta (na primjer, „sportska otvorena igrališta tlocrtne površine do 200 m<sup>2</sup>”)

UPU Tri Žala, čl. 6. je mješoviti oblik – sadržava općeprepoznatljivi naziv, ali određuje i količinu: u stavku (3) se navode moguće namjene, a u (4) se određuje najmanji dozvoljeni udio „nazivne namjene” u površini građevine.

S obzirom na sličnost izričaja spomenutih pojmova, bitno je jasno razlikovati njihovu upotrebu: treba biti jasno kada se uređuje površinu neke namjene, kada vrstu građevine a kada namjenu građevine. Kao i za građevinu, za djelatnost treba izbjegavati izraz „sadržaj”.<sup>959</sup>

Pritom je bitno da:

1. površina namjene nema svojstva koja se uređuje, pa tako ne sadrži ni djelatnosti ni vrste građevina.<sup>960</sup> njom se samo označava njihovu prisutnost
2. namjena neke površine ne znači automatski da su unutar nje građevine te namjene
3. ne uređuje se smještaj djelatnosti, nego smještaj građevine te djelatnosti.<sup>961</sup>

Nesuvislo uređenje se javlja i kod određivanja površina namjena, pa se zbog pogrešnog shvaćanja normativnosti grafičkog prikaza uvode nejasni pojmovi. Na primjer, ne postoje „uvjeti određivanja i razgraničenja površina”<sup>962</sup> koji bi se njima određivali – prikaz samo sadrži oznake razgraničenja. Razlikuje se primjenu „grafičkog prikaza” i „digitalnog oblika”<sup>963</sup> što čini nejasnim značenje obaju izraza, jer „grafički prikaz” svodi na analogni oblik plana, a digitalni i analogni su jednakovrijedni u primjeni. Uređuje se „detaljno razgraničenje” površina namjene za koje nije jasno kako se razlikuje od običnog, niti što označavaju „urbanističko-tehnički uvjeti”<sup>964</sup> kojima se provodi.

---

959 UPU Đurđevac, čl. 5.

960 UPU Krapinske Toplice: čl. 10. (4) „Proizvodna namjena (I) obuhvaća djelatnosti kao što su...”, čl. 11. (2) „Sportsko - rekreacijska namjena sadrži površine za sport - otvorena igrališta, te druge prostore i sadržaje koji upotpunjuju i služe osnovnoj djelatnosti koja se obavlja na tim površinama.”

961 Određeni smještaj neke djelatnosti može biti cilj uređenja, ali UPU može izricati samo uređenje građevina, kojim se onda posredno postiže određeni smještaj te djelatnosti.

962 UPU Đurđevac, čl. 4. (5)

963 UPU Radničko naselje, čl. 5. (2)

964 UPU Vukovar, čl. 38. (1)

#### 6.2.4.4. Suvislost odnosa pojmova

Bitni pojmovi i njihovi izrazi,<sup>965</sup> određeni su prema važećem uređenju i uobičajenoj metodi. No, skup uobičajenih pojmova nije zatvoren, već ga se može mijenjati u skladu s promjenama konteksta. Pritom uvijek treba paziti da je uvođenje novih pojmova opravdano, a da nije samo rezultat nesuvislog uređenja. Precizan izraz je moguć samo unutar suvisle norme, čiji elementi u danome kontekstu imaju značenje i povezani su na način koji ima značenje.

Suvisla norma je sukladna s materijalnim sustavom, dakle zakonitostima neke materije i postojećim uređenjem te materije, tako da je ono što uređuje moguće primijeniti.

Normu treba graditi od elemenata koji mogu biti pravne činjenice, a što, osim tehničkih i prirodnih zakonitosti, određuje i postojeće uređenje. Na primjer, ne može postojati pretpostavka po kojoj „nije moguće realizirati” neki zahvat „zbog imovinsko-pravnih odnosa”, i to s posljedicom po kojoj je taj zahvat moguće „izvesti ... na pojedinim dijelovima kao privremeno rješenje.”<sup>966</sup> „Imovinsko-pravni odnosi” nisu činjenično stanje, a implicirane neriješene je moguće riješiti kroz institut izvlaštenja.<sup>967</sup> Dakle, riječ je o situaciji u kojoj se možda može govoriti o teškoći, ali ne i o nemogućnosti ostvarenja. U sustavu prostornog uređenja i gradnje ne postoji „privremeno rješenje”,<sup>968</sup> već samo građevina koju se smije ili ne smije izgraditi. Kod ovog primjera je jednostavno trebalo urediti faznost gradnje.

Pravne činjenice treba dovesti u kategorijski suvisao odnos: na primjer, površine namjene se ne mogu smještati unutar površina namjene,<sup>969</sup> niti građevine unutar građevina.<sup>970</sup> Ali i u

---

965 U ovome radu se riječ „pojam” koristi za označavanje predodžbe, misli o nekome predmetu, a „izraz” za označavanje određene riječi, načina izricanja tog pojma.

966 UPU Kutjevo, čl. 11. (1)

967 ZPU (2013), čl. 125. (1) 8., Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014)

968 Iznimka su privremene građevine na gradilištu [ZoG (2013), čl. 3. (1) 27., čl. 121. (2)] i posebni slučajevi građenja [ZoG (2013), čl. 129.] pod koje ovaj slučaj nije podvediv.

969 UPU Gospić, čl. 7. (4): „Dječja igrališta (Z2) moguće je disperzno i u radijusima od 500-600 m planirati unutar zona mješovite i stambene namjene.”

970 UPU Kutjevo, čl. 69. (4): „Građevine javne i društvene namjene ne mogu se graditi samostalno na zajedničkim građevnim česticama s višestambenim građevinama, ali se mogu smještati

logički jasan odnos, u kojem je jasno koji izraz se odnosi na koji pojam i koja svojstva pripadaju kojoj građevini,<sup>971</sup> i u kojem se ne miješaju različite vrste pravnih tvrdnji.<sup>972</sup>

Elementi norme trebaju biti provjerljivi u primjeni plana. Dakle, kako je već spomenuto - samo građevina i njena svojstva. Svojstva pripisana drugim cjelina nije moguće konkretizirati građevinskom dozvolom. Nije moguće odrediti koje svojstvo treba imati konkretna građevina da bi se ostvarila svojstva kao što su: „prosječna bruto gustoća stanovanja”<sup>973</sup> i „minimalna potrebna površina djelatnosti po stanovniku”<sup>974</sup> za obuhvat plana, djelatnost na „najviše 40% zone [neke] namjene”,<sup>975</sup> određeni „prostorni pokazatelji” neke „kazete”.<sup>976</sup>

---

unutar višestambenih građevina.”

971 Na primjer, u sljedećem tekstu se uređuje smještaj nekih vrsta građevina unutar dvaju površina namjene - nije jasno koje „aktivnosti” su povezane s kojim građevinama, koje su uopće vrste građevina, niti koja građevina ili aktivnost je povezana s kojom površinom namjene i postoji li uopće razlika među tim površinama:

„(1) Na površinama gospodarske namjene - sportsko-rekreacijska namjena (R1, R2) mogu se graditi građevine namijenjene sportskim i rekreacijskim aktivnostima te uređivati sportska i rekreacijska igrališta s pratećim građevinama i sadržajima.

(2) Sportsko - rekreacijska namjena sadrži površine za sport - otvorena igrališta, te druge prostore i sadržaje koji upotpunjuju i služe osnovnoj djelatnosti koja se obavlja na tim površinama. Unutar zone predviđene za sportsko-rekreacijsku namjenu moguća je gradnja građevina namijenjenih osnovnoj namjeni: sportska dvorana, zatvorena i otvorena plivališta, klupski prostori, tribine i prateći sadržaji, prostori koji upotpunjuju osnovnu namjenu (upravni, prateći sadržaji ugostiteljsko-turističke namjene, javni i društveni sadržaji, i sl.) uz uvjet da njihova površina iznosi najviše 30% ukupne građevinske (bruto) površine (GBP) osnovne namjene.” [UPU Krapinske Toplice, čl. 11. (1) i (2).]

972 Na primjer, odredba koja sadrži definiciju, obavezu o elementu definicije i iznimku od te obaveze, iako zdravorazumski shvatljiva, nelogično je strukturirana i teško čitljiva.

„Građevinski pravac definira najmanju moguću udaljenost građevine od regulacijskog pravca te iznosi najmanje 5 m ukoliko nije Zakon o javnim cestama ili posebnim odredbama ili na grafičkim prikazima drugačije utvrđeno.” [UPU Gornji Bilig, čl. 12.]

973 UPU Petrijevcima, čl. 35. (5), UPU Gornji Bilig, čl. 6.

974 UPU Đurđevac, čl. 37a.

975 UPU Radničko naselje, čl. 14. (2)

976 UPU Branovečina, čl. 17.

Trebaju biti i odredivog opsega. Kada se koriste izrazi kao što su „u načelu”,<sup>977</sup> „načelnog karaktera”,<sup>978</sup> „iznimno”,<sup>979</sup> „u pravilu”<sup>980</sup> ili „u smislu”,<sup>981</sup> bez ikakvog dodatnog objašnjenja, to je kao da se od adresata zahtijeva da se ponaša „otprilike tako, ali ako Vam baš nije zgodno, možete i nekako drugačije” – jednostavno nije jasno u kojem opsegu je norma obavezujuća i koliko se od nje smije odstupiti. Takvi izrazi se mogu koristiti samo ako se uz njih dadu načela – vrijednosni kriteriji po kojima se može odlučiti o prihvatljivosti određenog ponašanja – ili jasne iznimke. Izraze neobavezujućeg karaktera, kao što su „temeljem neobaveznog prijedloga”<sup>982</sup> ili „preferiraju se”,<sup>983</sup> ne smiju se koristiti, jer opća pravna pravila ne izriču preporuke, nego obaveze.

Suvislost norme u istraženom području traži da sadržaj određenog elementa prostornoplanske norme:

1. bude obuhvaćen odgovarajućim bitnim pojmom
2. uopće može biti pravna činjenica u sustavu prostornog uređenja i gradnje
3. bude smisleno povezan sa sadržajem ostalih elemenata
4. odnosi se na jednu građevinu

bude odredivog opsega.

### **6.3. Jezična jasnoća izričaja**

#### **6.3.1. Odnos općeg i pravnog jezika**

Pravni, pa tako i prostornoplanski normativni, izričaj je registar općeg jezika, koji nastaje prilagođavanjem prirodnog jezika društvene komunikacije specijaliziranim, normativnim funkcijama unutar pravnog diskursa.<sup>984</sup> Cilj je postići što eksplicitniji, transparentniji odnos

---

977 UPU Radničko naselje, čl. 9. (1)

978 UPU Branovečina, čl. 18. (1)

979 UPU Radničko naselje, čl. 23. (2)

980 UPU Kutjevo, čl. 15. (1)

981 UPU Kutjevo, čl. 14. (5)

982 UPU Mostišće, čl. 18. (4)

983 UPU Vidovec, čl. 10. (4)

984 Wroblewski (1988), 15

između sadržaja i izričaja, a da istovremeno jezik ostane prirodan.<sup>985</sup> Pravni jezik ne može biti formalni, aksiomatizirani jezik, u kojem poštivanje pravila izricanja uvijek daje jednoznačni rezultat, jer potencijalni predmet formalizacije – upravljanje društvenim odnosima – nije jednoznačno odrediv.<sup>986</sup> Pri prenošenju sadržaja pravnog uređenja se stoga poštuju pravila općeg jezika, uz: dodatna semantička<sup>987</sup> ograničenja, specifične sintaktičke odnosa među bitnim pojmovima,<sup>988</sup> i specifične stilske odlike normativnog izričaja.<sup>989</sup>

U istraženim primjerima su rijetke značajnije pogreške u upotrebi općeg jezika. Pretežno se radi o manjim pogreškama koje nemaju bitnog utjecaja na prepoznavanje sadržajne strukture, iako mogu opterećivati percepciju teksta opsežnošću<sup>990</sup> i nestandardnošću.<sup>991</sup>

Većina značajnih sintaktičkih pogrešaka, rezultat je pokušaja izricanja nesuvisle, nelogične sadržajne strukture.<sup>992</sup> Neispravna rečenična struktura je, utoliko, najčešće simptom pogreške u uređenju. Pretpostavka razumljivog izričaja je logičan sadržaj kojeg se izriče<sup>993</sup> – a u normativnom kontekstu, primarni logički odnos je odnos uvjetovanosti, tj. utemeljenosti novih tvrdnji u prethodnima kao i međuovisnost elemenata unutar jedne rečenice.<sup>994</sup> Utemeljenost tvrdnji znači da treba postojati jasan slijed: obaveza, pa način na koji se izvršava, pa onda eventualna iznimka od tog načina.<sup>995</sup> Unutar rečenice treba biti

---

985 Bünzli, Höfler (2012), 23

986 Morscher (1988), 107, 108

987 Wroblewski (1988), 15

988 Visković (1989), 103, 105

989 Milotić, Peranić (2015), 44

990 UPU Đurđevac, čl. 37. (3): „moguće je izvršiti rekonstrukciju”, umjesto „moguće je rekonstruirati” ili „ukoliko se radi o”, umjesto „ako je”.

991 UPU Radničko naselje, čl. 25.: „Smještavati”, umjesto „smještati”.

UPU Radničko naselje, čl. 27.: „Na građevinskom području”, umjesto „unutar ...”.

992 Primjer nepovezane rečenične strukture: „Izgrađeni dio naselja sadrži područja u kojima je planirana gradnja interpoliranjem nove građevine u postojeću izgrađenu matricu ili na način zamjenske gradnje, te novi dijelovi gradnje u neizgrađenim dijelovima građevinskog područja a prema uvjetima Urbanističkog plana.” [UPU Đurđevac, čl. 4. (3)]

993 Vuković (1997), 68

994 Höfler (2016), 233, Visković (1989), 85

995 Höfler (2018), 51, 52

sintaktički jasno izražena jedna tema, i njena „rema” odnosno ono što se govori o temi.<sup>996</sup> „nešto je nešto”, „nešto treba nekako” i sl., a ti elementi trebaju biti smisleno povezani. Drugačija informacijska struktura pravne odredbe, čini je nesuvislom.

Primjerice, u rečenici strukture „<A> su namijenjene <B>, a dozvoljava se i <B1>”,<sup>997</sup> jednoj izjavnoj rečenici s jasnim odnosom teme (A) i reme (B), sintaktički neispravno je dodana suprotna rečenica (implicira da prva surečenica izriče aktivnost zabrane, umjesto konstatacije o svojstvu <A>). Nejasan odnos između dviju surečenica otvara pitanja o smislu čitave rečenice: znači li „namijenjene” različito od „dozvoljava se”? Mogu li se unutar <A> dakle uvijek graditi i <B> i <B1> ili za <B1> postoje neke dodatne, nepoznate pretpostavke?

Ili, u nizu rečenica, strukture „U ovim prostorima nije dozvoljena <A>. Iznimka su <B>, te je dopušteno uređenje isključivo <C>.”,<sup>998</sup> zabrana prethodi iznimci, a ona dopuštenju. Prva rečenica ima jasan odnos teme (neke površine) i reme (njenog sadržaja). U drugoj rečenici se tu remu specificira, ali tako da dva dijela rečenice imaju istu svrhu: izriču dopuštenje, pa je njena struktura nesuvisla (dozvoljeno je nešto, a dopušteno je isključivo nešto drugo). U čemu je razlika između iznimke i dopuštenja?

U oba slučaja, pogreška je u nelogičnosti uređenja: istovrsni pojmovi se izdvajaju u zasebne kategorije, jer izrađivači ne shvaćaju da su svi navedeni predmeti građevine. Otud i nesuvisla sintaksa, u kojoj nekoj konstataciji („nešto je nešto”) slijede suprotne rečenice koje izriču nepovezanu deontičku tvrdnju („a dozvoljava se nešto”). Dovoljno je bilo napisati: „Unutar <A> se smiju graditi <B<sup>999</sup>>.”

---

996 Höfler (2016), 233

997 UPU Dubac-Varsan, čl. 5.: „Zone stambene namjene ... su površine namijenjene gradnji [nekih vrsta] građevina, a dozvoljava se i izgradnja [drugih vrsta građevina]”

998 UPU Đurđevac, čl. 14. (2): „U ovim prostorima nije dozvoljena izgradnja građevina. Iznimka su smještaj infrastrukturnih koridora, izgradnja parkirališta, postavljanje reklamnih panoa, te je dopušteno uređenje isključivo staza i šetnica, manjih odmorišta te dječjih igrališta.”

999 U prvom slučaju <B> označava i <B> i <B1>, a u drugome i <B> i <C>.



### 6.3.2. Modalnost u normativnom izričaju

Bitno svojstvo normativnog izričaja je njegova specifična modalnost:<sup>1000</sup> deontička, kojom se označava društveno definirani stav da treba nastati neko stanje.<sup>1001</sup> Modalnost se prvenstveno izražava tipičnim glagolima (na primjer, „morati” za zapovijedi, „smjeti” za dopuštenja, „ne smjeti” za zabrane)<sup>1002</sup> i glagolskim načinima (deontička, usmjerena ka adresatu, izražava se imperativom), ali i leksičkim sredstvima (značenjem riječi).<sup>1003</sup> Različiti stavovi o trebanju nastanka nekog stanja se onda u normativnome izričaju UPU-a iskazuju normama o ponašanju – preskriptivnim normama<sup>1004</sup>, i to kao:

1. obaveza o tome kakva neka vrsta građevine (odnosno neko njeno svojstvo) treba biti, ili
2. dopuštenje – kada se radi o iznimci, ili kada se vrijednost nekog svojstva određuje unutar nekog raspona
3. a rjeđe kao zabrana.

U odnosu na navedeno, u primjerima se pojavljuju dvije osnovne vrste pogrešaka, kod kojih se izriče:

1. konstatacija (realna modalnost)
2. neprikladna vrsta norme.

Konstatiranjem se izražava da nešto jest, umjesto da treba biti, pa je samo implicitno jasno da obaveza postoji. Manji problem za tumačenje je kad se indikativnim načinom izražava vrijednost nekog svojstva<sup>1005</sup>, jer je, s obzirom na svrhu UPU-a, kontekstualno jasno da se

---

1000 Modalnost označava odnos iskaza prema stvarnosti. [*Hrvatska enciklopedija*: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=41450>]

1001 Höfler (2019), 4

1002 Höfler (2019), 5

1003 Hrvatska enciklopedija: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=41450>

1004 Druge vrste normi: konstitutivne, ciljne i sankcijske, ne pojavljuju se u UPU-u, jer on nije ovlašten za uređenje predmeta koji bi se njima izricali. Pomoćne norme - definicije, fikcije i pretpostavke - kojima se ograničava značenje nekog izraza ili pojma, mogu se pojaviti u UPU-u, ali u pravilu nisu poželjne (vidi poglavlje 6.2.3).

Za više o odnosu vrsti normi i modalnosti, vidi: Höfler (2019), 5-9

1005 UPU Branovečina, čl. 16.: „najmanja površina ... je”, „najveći koeficijent ... iznosi” ili „najveći broj ... je”, umjesto „površina smije biti najviše”, „koeficijent smije iznositi najviše” ili

tako izriče obavezna ili dozvoljena vrijednost. Ali je veći problem kada se konstatirajućem izričaju dodaju i druge pogreške: na primjer, konstatacija stanja plana, kod koje se tvrdi da je nešto planirano ili da je planom nešto napravljeno,<sup>1006</sup> ili konstatacija tekućeg ili budućeg događanja.<sup>1007</sup> U prvom slučaju nije nužno jasno sadrži li odredba obavezu ili samo konstatira kako je ta obaveza uređena negdje drugdje u planu ili čak u nekom drugom, neodređenom planu. A u drugome, na sličan način, nije jasno izriče li se obaveza ili samo konstatira aktivnost koju se negdje drugdje uređuje.

Kod neprikladne vrste norme se, najčešće, očiti normativni sadržaj (prema položaju u strukturi i svrsi) izriče u formi definicije ili se izriče neobavezujuća tvrdnja koja ne isključuje i druga ponašanja. Tako se definicijom izriče da je nešto nekakvo, umjesto da nešto treba nekako graditi.<sup>1008</sup> Takvim izričajem se tekst često opterećuje i nenormativnim sadržajem, a nije niti uvijek jasno radi li se o informaciji o postojećem stanju, ili zahtjevu da nastane neko poželjno stanje. Kod neobavezivanja se izriče da se nešto može, umjesto da se mora ili smije.<sup>1009</sup> Takvim izričajem nastaje neodređena norma, jer nije jasno što je

---

„dozvoljeno je najviše”

1006 UPU Branovečina, čl. 7. (1): „planirane građevine su <nabrojene vrste>”, umjesto „smiju se graditi <nabrojene vrste građevina>”

UPU Branovečina, čl. 16. (1): „planirana je gradnja”, umjesto „dozvoljena je gradnja”

UPU Podgori, čl. 8. (2): „... Planom je definirana telekomunikacijska mreža kao obavezni sustav priključenja”, umjesto „građevina mora biti priključena na ...”

UPU Krapinske Toplice, čl. 6. (1), UPU Radničko naselje, čl. 5. (1): „Razmjestaj i veličina te razgraničenje površina određenih namjena prikazani su na ...”, umjesto „Razgraničenje površina mora se odrediti prema”

UPU Branovečina, 19. (3): „Planom se propisuju uvjeti”, umjesto „Građevine se moraju graditi prema sljedećim uvjetima”

UPU Branovečina, čl. 9. (1): „Na površinama ... planira se izgradnja” umjesto „Unutar površine smije se graditi”

1007 UPU Kutjevo, čl. 15. (3): „Prostor oko zgrade uređivat će se”

UPU Radničko naselje, čl. 25.: „smještavaju se”

1008 UPU Branovečina, čl. 11. (1): „Na površini javne zelene površine - javni park (Z1) je hortikulturno uređena površina koja predstavlja ambijentalnu vrijednost okolnom stanovanju, a ima odlike parkovnog uređenja s većim brojem, u slobodnoj formi zasađenih visokostablašica.” – umjesto da se sadržaj površine namjene Z1 uredi kroz dozvoljavanje određenih vrsta zahvata, definira je se pojmom javnog parka.

1009 UPU Kutjevo, čl. 76. (1): „mogu se graditi sukladno Odredbama ovog Plana koje se odnose na gradnju javnih i društvenih sadržaja” - dopušta se primjena tog podskupa odredbi, ali mogu se, onda, graditi i drugačije?

točno planom dozvoljeno, a što nije – jer glagol „moći” označava slobodu izbora (može se tako, ali i ne mora), a ne ograničenje na predmet glagola (mora se tako).

Ovi primjeri naznačuju i činjenicu da je indikativni način značajno prisutan u stvarnom izričaju UPU-a, kao i realna umjesto deontičke modalnosti. U kontekstu UPU-a, koji bi, kao opći pravni akt trebao izricati samo normativni sadržaj i time određivati obavezu da se građevine grade na određeni način, svaku takvu indikativnu rečenicu bi trebalo shvaćati kao da izražava obavezu. Utoliko se nejasno izricanje modalnosti ne čini kao značajan izričajni problem. No, činjenica je i da su u stvarnom izričaju UPU-a često prisutne i odredbe bez normativnog sadržaja<sup>1010</sup>, pa tako nije moguće opravdano tvrditi da svaka konstatacija namjerno implicira smislenu deontičku tvrdnju. A uz to, iz konstatacije nije uvijek ni jasno radi li se o obavezi, dopuštenju ili neobavezujućoj tvrdnji.

Bitna svrha jasnog izricanja modalnosti je upravo disambiguacija svrhe neke norme<sup>1011</sup> – njome se eksplicitno označava vrsta norme, odnosno u njoj sadržane obaveze ili prava, dok indikativni izričaj to može samo leksički i kontekstualno implicirati. Zbog toga konstatiranje i indikativni izričaj treba izbjegavati, jer stvaraju lošu izričajnu naviku koja u pojedinim slučajevima stvara nejasne odredbe. Dosljedna upotreba modalnosti također jasno označava način tumačenja vrijednosti nekog svojstva građevine (mora biti neka, smije biti najviše, ne smije biti manje od, itd.)<sup>1012</sup>

### **6.3.3. Pravni stil**

Normativni izričaj odlikuju i druga, možda manje bitna, ali svakako karakteristična svojstva, koja se mogu obuhvatiti pojmom pravnog stila.<sup>1013</sup> Grana je administrativnog

---

UPU Kutjevo, čl. 20. (4): „može se dozvoliti gradnja” – ovim se daje ovlaštenje osobi koja izdaje dozvolu da diskrecijski odluči (može, ali ne mora), umjesto da je jasno označena dozvola gradnje.

1010 Vidi poglavlje 6.4.1.

1011 Höfler (2019), 16

1012 U analiziranim primjerima se svojstva građevine izriču gotovo isključivo indikativno, dakle modalnost je implicirana.

UPU Branovečina, čl. 16.: „5. najmanja površina građevne čestice je”, „8. najveći broj nadzemnih etaža je”

funkcionalnog stila, čija osnovna karakteristika je standardiziranost i neizražajnost.<sup>1014</sup> Normativni tekst općeg pravnog akta je kolektivno usmjeren tekst, koji prenosi poruku od općeg interesa, i stoga treba težiti što neutralnijem diskursu, jednostavnom i bez stilskih efekata<sup>1015</sup>, kako bi bio što transparentniji u što širem krugu primateljskih konteksta. Neutralnim se može nazvati normativni izričaj koji je: izravan, aktivan,<sup>1016</sup> u sadašnjem vremenu,<sup>1017</sup> jednini<sup>1018</sup> i pozitivan.<sup>1019</sup>

Izravan je onaj izričaj koji je objektivan i ujednačen,<sup>1020</sup> i stilski (izražajnošću, pretencioznošću, slikovitošću, i sl.) ne opterećuje tekst nauštrb preciznosti<sup>1021</sup>: dakle, neposredan je i jегrovit. U istraženim primjerima, pogreške izravnosti po sebi nisu značajne (najčešće se radi o složenom, „izražajnom” izricanju obaveze),<sup>1022</sup> već se uglavnom pojavljuju u kombinaciji s drugim pogreškama: izricanju nenormativnog sadržaja<sup>1023</sup> ili raznolikošću izričaja.<sup>1024</sup>

Aktivan izričaj izražava, i time naglašava, ponašanje u odnosu na predmet tog ponašanja, za razliku od pasivnog kojim se izriče trpljenje tog predmeta i naglašava ga se.<sup>1025</sup> Aktivan izričaj se u istraženim primjerima pokazuje kao jednostavniji, i jasnije izražava deontičku modalnost: jasno izriče koja vrsta građevine treba imati koja svojstva odnosno koju

---

1013 Stil označava pragmatično razvijenu varijantu izražavanja, u kojoj prevladavaju prepoznatljivi sklopovi izražajnih sredstava i načela izražavanja kojima se ostvaruju prepoznatljive stilske crte i utisak teksta. [Sanders (2000), 24, 25]

1014 Tošović (2002), 287

1015 Gémar (1994), 341

1016 Livaja, Milotić (2015), 51

1017 Livaja, Milotić (2015), 51

1018 Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila (2015), čl. 46

1019 Livaja, Milotić (2015), 51

1020 Bundesministerium der Justiz (2008), 38

1021 Milotić, Peranić (2015), 44

1022 UPU Radničko naselje, čl. 12. (2): „Sadržajima ... podrazumijevaju se: [nabrajanje]”, umjesto jednostavnog „sadržaji ... su <nabrajanje>”

1023 Vidi poglavlje 6.4.1

1024 Vidi poglavlje 6.2.2.

1025 Bundesministerium der Justiz (2008), 48

vrijednost ta svojstva trebaju imati.<sup>1026</sup> Kod pasiva može biti nejasno radi li se o konstataciji (informira se o postojećem stanju) ili o zahtjevu da tako treba biti.<sup>1027</sup>

Trenutak primjene propisa je uvijek u sadašnjosti, pa i odredba treba izricati normu koja važi u sadašnjem vremenu. Korištenje drugih glagolskih vremena označava pravne činjenice koje su nastale prije primjene (prošlo vrijeme) odnosno one koje će nastati nakon primjene (buduće vrijeme), i treba ih izraziti samo ako je vremenski odnos među činjenicama bitan za uređenje.<sup>1028</sup> Kod primjene UPU-a, uspoređuje se trenutno postojeće stanje (situacija u kojoj se gradi građevina) sa stanjem koje je u tome trenutku definirano u projektu (način na koji se gradi građevina) – pa izričaj treba biti u sadašnjem vremenu. Upotreba budućeg vremena je opravdana samo ako se nekim dodatnim postupkom (na primjer, javnim natječajem) dodatno specificiraju uvjeti za provedbu.<sup>1029</sup> Inače takav izričaj samo stvara nejasnoću o tome radi li se o normi koja uređuje te buduće zahvate ili samo informira da će tih zahvata biti, nakon što na neki način nastanu neke buduće pravne činjenice.<sup>1030</sup>

Kao što se UPU primjenjuje u sadašnjosti, primjenjuje se i na jedan zahvat odnosno građevinu, pa se odredba treba izricati i u jednini. Izricanje u množini najčešće nema utjecaja na tumačenje, jer što god se odnosi na neki skup građevina, odnosi se i na članove tog skupa – pojedinačne građevine.<sup>1031</sup> No, korištenje jednine je ustaljeno stilsko sredstvo

---

1026 UPU Štinjan, čl. 16. (1): „... građevine tipologije A ... od svih granica vlastite građevne čestice ... moraju biti udaljene minimalno 6 metara.”

1027 UPU Vukovar, čl. 98. (1): „Autobusna stajališta su smještena na međusobnoj udaljenosti od cca 500 m (5-10 minuta hoda).

1028 Milotić, Peranić (2015), 43

1029 Tada mora biti jasno u kojem postupku i pod kojim uvjetima: odredba kao što je „točna namjena će biti naknadno određena” [UPU Branovečina, čl. 19. (2)] je nejasna – kako i kada će se namjena odrediti? Proizvoljno projektom?

1030 UPU Branovečina, čl. 16.: „Na površini ... gradit će se građevine”; UPU Kutjevo, čl. 15. (3): „Prostor oko zgrade uređivat će se”; UPU Kutjevo, čl. 20. (2), UPU Štinjan, čl. 26. (2): „Građevine koje će se graditi”

1031 UPU Kutjevo, čl. 77., čl. 78.: „Građevine mješovitih društvenih namjena grade se”, „Za građevine društvenih namjena, preporuča se”

koje označava bezličnost norme, i omogućuje da se lakše razlikuju oni specifični trenuci u kojima je uistinu potrebno da se uređuje neka množina predmeta.<sup>1032</sup>

Normativni izričaj treba biti pozitivan – određivati što se mora ili smije – osim kada je, negativnim izričajem, nužno naglasiti zabranu nečeg.<sup>1033</sup> U UPU-u je to posebno izraženo, jer se njegova svrha nije sprečavanje nepoželjnih ponašanja, već prvenstveno uređivanje ponašanja potrebnih za ostvarivanje ciljeva prostornog uređenja. Plan uređuje ono što se smije graditi, jer je provedba zahvata koji nisu određeni planom a priori nedozvoljena,<sup>1034</sup> pa bi zabrana takvih zahvata bila redundantna. Ne postoji, dakle, sloboda gradnje koju UPU ograničava, već UPU stvara ograničenu slobodu gradnje. Njime se, stoga, uređuje koje vrste zahvata se smiju provoditi i kako ih treba provoditi, tj. koja svojstva trebaju odnosno smiju imati. Negativni izričaj je u UPU-u prihvatljiv za izricanje iznimke (kada se uređuje specifična situacija u kojoj inače dozvoljeni zahvat više nije dozvoljen) i kada je nemoguće drugačije precizno ili jezgrovito izreći neku vrijednost (na primjer, da ne smije biti veća ili manja od neke druge).

Ako se ipak koristi negativan izričaj, i dalje ga je moguće ispravno protumačiti, no vrlo često, zbog svoje suštinske redundantnosti, daje složen, opsežan i nepregledan izričaj.<sup>1035</sup>

---

1032 Livaja, Milotić (2015), 51

1033 Milotić, Peranić (2015), 42

1034 Prema *ZoG (2013)*, gradnja je moguća samo ako se građevinskom dozvolom (odnosno srodnim aktom) utvrdi da je namjeravani zahvat usklađen s planom. Vidi poglavlje 3.1.2.

1035 UPU Štinjan, čl. 26. (2): „Građevine koje će se graditi unutar površina ugostiteljsko turističke namjene ne mogu biti stambene, niti imati prostorije stambene namjene, a niti se mogu koristiti za stalno ili povremeno stanovanje (apartmanske građevine za tržište, kuće za odmor).” – dovoljno je odrediti koje vrste turističkih objekata su dozvoljene, jer posebni propisi jasno određuju njihovu – nestambenu – namjenu.

UPU Đurđevac, čl. 35a. (24): „Izgrađene prateće i pomoćne građevine na susjednim građevnim česticama ne mogu biti razlog nemogućnosti lociranja osnovne građevine uz bočnu među čestice, bez obzira na njihovu međusobnu udaljenost.” – dovoljno je bilo reći: „Ugrađena građevina se uvijek smije smjestiti na među.”

To dolazi kao podsjetnik na klasične odlike čitkosti<sup>1036</sup> pravnog jezika i stila: njegovu jednostavnost i sažetost<sup>1037</sup> odnosno jezgrovitost<sup>1038</sup>, zasnovanu na normativnoj relevantnosti sadržaja<sup>1039</sup> – da izražava samo ono što je pravno bitno.

#### 6.4. Jednostavnost izričaja

Izričaju koji je precizan i poštuje pravila općeg jezika i pravnog stila, važno je i da bude pregledan, kako bi bio razumljiv. Preglednost je, prvenstveno, strukturalno svojstvo nekog teksta,<sup>1040</sup> kod kojeg je tekst na makrorazini suvislo organiziran u predvidljiv raspored cjelina. No, preglednost je i izričajno svojstvo u užem smislu: sažetost i jezgrovitost izražavanja daju rečenice i rečenične dijelove koje je u čitanju lakše obuhvatiti i razumjeti.<sup>1041</sup>

Takvoj jednostavnosti<sup>1042</sup> izražavanja se u nomotehničkoj literaturi cilja pomoću zahtjeva za:

1. normativnom relevantnošću i sažetošću – da se izriče samo sadržaj bitan za rekonstrukciju norme,<sup>1043</sup> sažeto<sup>1044</sup> i bez suvišnosti<sup>1045</sup>
2. kratkoćom – kratkim rečenicama i sklopovima riječi,<sup>1046</sup> ali ne toliko skraćenima ili eliptičnima<sup>1047</sup> da se izgubi smisao.<sup>1048</sup>

---

1036 Flückiger (2019), 559

1037 Milotić, Peranić (2015), 392

1038 Gémar (1994), 341

1039 Lötscher (1995), 118

1040 Vidi poglavlje 5.1.1.

1041 Bundesministerium der Justiz (2008), 46

1042 Vidi poglavlje 6.1.2.

1043 Wronkowska (1982), 212

1044 Europska komisija (2015), 16

1045 Bundesministerium der Justiz (2008), 49, Milotić, Peranić (2015), 26

1046 Milotić, Peranić (2015), 41

1047 Europska komisija (2015), 17

1048 Vuković (1997), 60

Preciznost i jezična jasnoća normativnog izričaja imaju prednost<sup>1049</sup> pred zahtjevom jednostavnosti, pa sažetost izričaja ne može biti sama sebi cilj, već je ograničena potrebom da tekst bude razumljiv.<sup>1050</sup> No, njegovo poštivanje služi kao protuteža tendencijama tih dvaju načela da proizvedu opsežan i složen tekst. Pregledom primjerâ, čini se da normativni izričaj u UPU-u teži ka jednostavnosti. Pritom, pretjerana sažetost izričaja nije problem kojeg se dade primijetiti. Složenost izričaja, s druge strane, ipak je nezanemarivo prisutna i to najčešće kao pokazatelj materijalno neispravnog, neuobičajenog ili irelevantnog uređenja.

Pretpostavljiva su dva načina nastanka složenog izričaja:

1. transparentno izricanje složenog sadržaja, koji može biti takav jer:
  - a. ispravno uređuje složenu materiju
  - b. neispravno uređuje materiju (barem djelomično je normativno irelevantan)
2. neelegantno izricanje sadržaja,<sup>1051</sup> kada se učinkovito uređenu materiju:
  - a. neispravno strukturira
  - b. izražava nepotrebno opsežno i složeno.

Materija koju UPU uređuje je uvelike tipična – obuhvaća tipične vrste zahvata opisane tipičnim skupovima svojstava. Uobičajena metoda normiranja je primjerena za uređivanje takve materije na jasan, precizan i jednostavan način,<sup>1052</sup> pa složenost materije – dokle god je tipična – u UPU-u ne predstavlja značajan uzrok izričajne složenosti. Postojeći primjeri sadržajne složenosti su upravo ili netipični (na primjer, detaljno uređivanje oblikovanja građevina)<sup>1053</sup> ili se odnose na sadržaj bitan za druga područja uređenja (na primjer zaštita kulturnih dobara).<sup>1054</sup> Istraživanje odnosa složenosti materije i složenosti izričaja bi stoga bilo dio istraživanja mogućnosti i ograničenja metoda prostornoplanskog uređenja, što nije dio ovog istraživanja.

---

1049 Milotić, Peranić (2015), 391, 392

1050 Hartmann, Paradi (2018), 218

1051 Vidi dalje u poglavlju 6.4.2.

1052 Vidi više u poglavlju 4.3.1.

1053 UPU Zagvozd, čl. 20.

1054 UPU Zvijezda je primjer u kojem su složeni zahtjevi zaštite kulturno-povijesne cjeline nezgrapno ugrađeni u sustav prostornog uređenja, što je dalo nepregledan i nepotrebno složen plan.



Kao neispravno, ovdje se označava ono uređenje koje:

1. ne mijenja stanje, tj. čiji sadržaj nije normativan, i stoga je redundantan
2. je nesuvislo, tj. čiji sadržaj može biti normativan, ali ipak redundatan – ne bi postojao da je norma suvisla.

Takve pogreške su pogreške normativne redundantnosti. Ispravno uređenje je onda svako ono čiji sadržaj je normativan i suvisao. Pogreške u izričaju takvog uređenja, koje stvaraju nepotrebno opsežan i složen tekst, tada su pogreške formalne redundantnosti, jer se tiču oblika teksta.

#### **6.4.1. Normativna redundantnost**

Opći pravni akt, pa tako i UPU, treba izricati samo norme,<sup>1055</sup> a to što je neki sadržaj izražen u formi pravne odredbe, ne čini ga nužno normom. Normativno relevantan sadržaj je samo onaj koji na neki način obavezuje, pritom je primjenjiv<sup>1056</sup> i suvisao je.

Normativno irelevantan sadržaj, detektiran u istraženim primjerima, daje se razvrstati u tri osnovne skupine:

1. bespredmetno uređenje, koje ne sadrži nikakav normativni zahtjev
2. nesuvislo uređenje, koje sadrži normativni zahtjev koji nije logičan unutar sustava prostornog uređenja odnosno pogrešno primjenjuje bitne pojmove
3. beznačajno uređenje, koje sadrži normativni zahtjev koji ne stvara značajan pravni učin - ne stvara razliku.

##### **6.4.1.1. Bespredmetno uređenje**

Odredbe koje samo prividno sadrže neka prava i obaveze ili eksplicitno samo proglašavaju i izjavljuju nešto nisu normativne, a kako pritom nije nužno očito da se ne radi o normativnom sadržaju,<sup>1057</sup> stvaraju nesigurnost u tumačenju. Postavljaju (nerješivo!) pitanje o tome što se takvom odredbom zapravo zahtijeva. Može inače ipak biti prihvatljiva

---

1055 Milotić, Peranić (2015), 39

1056 Europska komisija (2015), 38

1057 Walter (1982), 145

norma kojom opći akt proglašava predmet kojeg se njime uređuje,<sup>1058</sup> ali kod UPU-a je i to suvišno, jer je njegov predmet uređen zakonom.<sup>1059</sup> Svaki UPU ima taj jednaki, opći predmet (propisivanje uvjeta provedbe svih zahvata unutar svog obuhvata) kojim se ostvaruju njegovi specifični ciljevi.<sup>1060</sup> Sav sadržaj koji ne uređuje zahvate (nije normativnog karaktera: nije zapovijed, dopuštenje ni zabrana) već samo opisuje, navodi, objašnjava, obrazlaže ili opravdava treba biti smješten u obrazloženju plana.<sup>1061</sup>

Takav sadržaj se javlja u dvije vrste: deklariranju ciljeva i informiranju o uređenju. Prvenstvena im je posljedica usložnjavanje teksta na makrorazini, jer stvaraju nepotrebne tematske cjeline, ali nisu nužno povezane sa složenim izričajem na rečeničnoj razini. Deklarativnim sadržajem se samo opisuje aktivnost uređenja (koja mu je svrha, što se njime želi postići) i time izriče:

1. općenitu svrhu planiranja, time što se, primjerice, objašnjava: što se predviđa (dovršetak naselja omogućavanjem gradnje nekih vrsta zahvata)<sup>1062</sup> i osigurava planom (osiguravanjem uvjeta smještaja i razvoja za neke djelatnosti<sup>1063</sup> odnosno površina za neke vrste građevina),<sup>1064</sup> te kako i zašto se određuju uvjeti za provedbu (prema smještaju zahvata i da bi omogućili neku prostornu kvalitetu)<sup>1065</sup>
2. ciljeve uređenja, time što se, primjerice, objašnjava: općenite i pojedinačne ciljeve razvoja naselja<sup>1066</sup> ili ciljeve i načela uređenja pojedinačnih prostornih sklopova,<sup>1067</sup> odnosno razloge uređenja prostornih cjelina (neka površina namjene je „osnova daljenjem razvoju turizma [Općine] i predstavlja glavnu okosnicu razvoja naselja”).<sup>1068</sup>

---

1058 Milotić, Peranić (2015), 39

1059 ZPU (2013), čl. 80. (1). Tu navedeni „obuhvat” je označen na kartografskim prikazima plana, i nije potrebno UPU-om ponovno izricati obavezu važenja tog obuhvata.

1060 Vidi poglavlje 3.1.1.

1061 ZPU (2013), čl. 54. (4)

1062 UPU Krapinske Toplice, čl. 8. (7)

1063 UPU Krapinske Toplice, čl. 25. (1)

1064 UPU Đurđevac, čl. 36. (3)

1065 UPU Krapinske Toplice, čl. 8. (8)

1066 UPU Zvijezda, poglavlje 7. „Prijedlog ciljeva budućeg razvoja Zvijezde”

1067 UPU Zvijezda, poglavlje 8. „Posebna obilježja uređenja pojedinih ambijenata”

1068 UPU Krapinske Toplice, čl. 10. (2)

Informativnim sadržajem se izriče pregled već uređene materije, te informacije i pojašnjenja o predmetu i načinu uređenja, bez dodatnog normativnog značaja. Najčešće vrste takvog sadržaja u primjerima su:

1. opis sadržaja uređenja, primjerice: nabrojavanje planom omogućenih vrsta zahvata<sup>1069</sup> te planiranih „namjena”<sup>1070</sup> planskog obuhvata odnosno površina namjena<sup>1071</sup> (s opisom njihovog smještaja)<sup>1072</sup> ili preporučavanje uređenja (na primjer, vodnog dobra) iz posebnog propisa<sup>1073</sup>
2. opravdanje uređenja, primjerice: obrazloženje razgraničenja na površine namjene (u skladu s planom šireg područja, prema korištenim podlogama i ciljevima uređenja)<sup>1074</sup> i sadržaja uvjeta provedbe (primjena uvjeta iz plana šireg područja)<sup>1075</sup>, te prenošenje zakonskih odredbi o uređenju (kako i zašto se uređuje građevinsko područje)<sup>1076</sup>.

#### 6.4.1.2. Nesuvislo uređenje

Nesuvislo<sup>1077</sup> i beznačajno<sup>1078</sup> uređenje se mogu zajedno obuhvatiti pojmom neučinkovitog uređenja, jer ne stvaraju očekivani pravni učinak,<sup>1079</sup> ili ga stvaraju velikom teškoćom. Kao i bespredmetno uređenje, može biti izrečeno jednostavnim rečenicama, pa prije svega otežava preglednost teksta uvećavanjem količine teksta i usložnjavanjem tekstualne strukture. No, neučinkovito uređenje stvara i dodatne probleme:

1. prvenstveni je u tumačenju, jer adresat ne može biti siguran radi li se stvarno o

---

1069 UPU Vukovar, čl. 7.

1070 UPU Vidovec, čl. 1.

1071 UPU Bistra, čl. 4., UPU Vidovec, čl. 3., UPU Radničko naselje, čl. 4., UPU Branovečina, čl. 5., UPU Kutjevo, čl. 30.

1072 UPU Vidovec, čl. 6. (1)

1073 UPU Petrijevci, čl. 46.

1074 UPU Petrijevci, čl. 32.

1075 UPU Branovečina, čl. 20. (2)

1076 UPU Đurđevac, čl. 4. (3)

1077 Vidi poglavlje 6.2.4.4.

1078 Vidi poglavlje 6.4.1.3.

1079 Svaka odredba može imati pravni učin, pitanje je jedino može li se njena primjena (i tako stvoreni učin) argumentirati te postiže li takvo uređenje svoj cilj.

pogrešci – neprimjenjivoj odredbi (koju je teško ili nemoguće uklopiti u postojeći normativni kontekst) odnosno beznačajnom učinku (ne mijenja stanje ili ne stvara novi učin) – ili je izrađivač imao opravdani razlog za takvo uređenje

2. neučinkovito uređenje je često povezano sa složenim rečenicama, koje nastaju zbog toga što izrađivač pokušava od nepotrebnih ili nepovezivih tvrdnji stvoriti jednu normu.

Nesuvislo uređenje se najčešće javlja kao:

1. irealan sadržaj – logički nepovezan ili nepoveziv s postojećim uređenjem (kako van- tako i unutarplanskom) ili materijalnim
2. pogrešna primjena bitnih pojmova, kod koje se uređivanjem nekog bitnog pojma pokušava ostvariti stanje svojstveno nekom drugom.
3. uređenje svojstava koja nije moguće kontrolirati kod primjene plana

#### *a. irealnost sadržaja*

Irealnost sadržaja može rezultirati složenim izričajem, jer takav sadržaj nije moguće izraziti precizno, korištenjem poznatog izričaja. Čine ga situacije i odnosi kojima se pokušava urediti stanje koje pravno ne postoji ili ne može postojati, na primjer:

- uz postavljenu pretpostavku da neku prometnicu nije moguće izgraditi u planiranoj veličini zbog „imovinsko-pravnih odnosa”, vezuje se posljedicu da ju je onda moguće „izvesti” djelomično, kao „privremeno rješenje”<sup>1080</sup> – institut izvlaštenja<sup>1081</sup> čini pretpostavku ove norme neostvarivom, a uz njegovu provedbu povezani instituti lokacijske dozvole i faznog građenja<sup>1082</sup> čine posljedicu nepotrebnom (osim što je pojam „privremenog rješenja” protuzakonit!); složenu strukturu tako nastale, neutemeljene odredbe: „Ukoliko zbog <A> nije moguće <B, pojašnjenje B> <tako da C>, moguće je <B> <tako da D, kvalifikacija D, objašnjenje kvalifikacije>”,

---

1080 UPU Kutjevo, čl. 11. (1): „Ukoliko zbog imovinsko – pravnih odnosa i sl. nije moguće realizirati planirani prometni koridor ili površinu javne namjene (javne zelene površine i sl) u ukupnoj širini prikazanoj na kartografskim prikazima, moguće je, izvesti koridor / površinu na pojedinim dijelovima i u manjoj širini kao privremeno rješenje (ako je funkcionalno prihvatljivo i u skladu s ovim Odredbama (u smislu minimalne dopuštene širine prometnog koridora)).”

1081 Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014)

1082 ZPU (2013), čl. 125. (1) 8., čl. 3. (1) 3.

moguće je (iako redundantno) bilo zamijeniti utemeljenom „Dozvoljeno je <B> graditi u fazama.”

- odredba, kao iznimku, izriče dozvolu gradnje nekih ugostiteljsko-turističkih građevina<sup>1083</sup> - problem je u tome što, u upućenoj odredbi, ta zabrana ne postoji, već u tamošnjem popisu djelatnosti jednostavno nije, kao dopuštena, navedena potrebna djelatnost; takvo izricanje iznimke od nepostojeće zabrane, dalo je sljedeću strukturu norme: „Izuzetno od <A> u dijelu <B>, unutar <C> opisanima u <D>, osim <E>, moguće je realizirati <F> određene u <D>.”; a umjesto toga je bilo dovoljno dodati točku „djelatnost <f>” u upućenu odredbu
- uz postavljenu pretpostavku da granica između površine neke namjene i površine javne namjene nije nedvojbeno utvrdiva „grafičkim prikazom”, vezuje se posljedica da se „detaljno” razgraničenje površina određuje „iščitavanjem plana u digitalnom obliku”, ali ne „na štetu javnog prostora”<sup>1084</sup> – pretpostavka je neutemeljena jer je grafički prikaz jedan jedini, iako postoji u dva oblika koji imaju jednaku pravnu snagu<sup>1085</sup>; odredba je i nelogična, jer ako je elektronski oblik mjerodavan, onda njegova primjena ne može „biti na štetu” ničemu; ova odredba je možda manje složena nego li prethodna dva primjera, ali svejedno pokazuje izričajnu složenost koja nastaje pri konstruiranju i izricanju neostvarivih pretpostavki i posljedica.

#### ***b. pogrešna primjena bitnih pojmova***

Ova pogreška je slična irealnom sadržaju, utoliko što ne uređuje u skladu s materijalnom logikom, ali ipak uređuje stanje koje može postojati. Stvara sadržaj nije normativno redundantan u užem smislu (u potpunosti suvišan), već u širem smislu, da je nepotrebno

---

1083 UPU Štinjan, čl. 25. (5): „Izuzetno od odredbi st. 3 podstavka 4 ovog članka u dijelu propisane zabrane obavljanja usluge smještaja, unutar površina mješovite namjene na lokacijama poblize opisanim u tablici 1. u nastavku, osim namjena i djelatnosti navedenih u prethodnim stavcima ovog članka moguće je realizirati i pojedinačne zahvate ugostiteljsko turističke namjene kapaciteta i vrste smještaja određenih u tablici 1.”

1084 UPU Radničko naselje, čl. 5. (2): „Detaljno razgraničavanje između pojedinih namjena površina, granice kojeg se grafičkim prikazom ne mogu nedvojbeno utvrditi, odredit će se iščitavanjem plana u digitalnom obliku. U razgraničavanju prostora, granice se određuju u korist zaštite prostora, te ne smiju ići na štetu javnog prostora.”

1085 ZPU (2013), čl. 59. Trenutno važeći tekst članka je različit od onog koji je vrijedio u vrijeme donošenja predmetnog plana – ali u obje varijante je ova poanta jednaka.

opsežan i složen. Uređenje tako sadrži elemente koji ne bi postojali da je ispravno, tj. da je uređen pojam koji je bitan za predmetno stanje.

Primjerice, u dva odvojena<sup>1086</sup> slučaja<sup>1087</sup> se uređuje da razgraničenje površina namjena ne znači istovremeno i razgraničenje građevnih čestica, što znači kako građevna čestica smije locirana jednim dijelom unutar površine jedne namjene a ostatkom unutar druge. Problem nastaje jer je tome dodana obaveza da se: građevina smjesti na većem dijelu, gradi prema uvjetima važećima unutar površine na kojoj je taj dio i da se vrijednost uvjeta za provedbu zahvata računa u odnosu samo na taj dio. Pogreška je u tome što se taj dodani sadržaj (koji je već sam po sebi pogreška: stvorena je odredba s više normi)<sup>1088</sup> uređuje kao svojstvo čestice umjesto svojstvo građevine. Otud nastaje opsežan i složen izričaj.<sup>1089</sup> Unutar površine namjene se smješta građevina, a ne građevna čestica. Ta lokacija građevine u pravilu označava njenu vrstu, i to određuje koji uvjeti se primjenjuju, pa je to nepotrebno uređivati. U oba slučaja bi dostajale dvije jednostavne norme: jedna o položaju građevne čestice i druga kao dodatna informaciju da se površina tog dijela ne koristi u izračunavanju vrijednosti lokacijskih uvjeta.<sup>1090</sup>

---

1086 UPU Kutjevo, čl. 32. (2): „Ako se postojeća građevna čestica dijelom koji je dovoljan za gradnju i funkcioniranje građevine nalazi na površini na kojoj je gradnja dopuštena te ima osiguran pristup s površine javne namjene sukladno ovim Odredbama, i zemljište je opremljeno na minimalnoj razini na njoj je moguća gradnja (na dijelu na kojem je gradnja dopuštena) sukladno namjeni površina utvrđenoj Planom, a koeficijent izgrađenosti građevne čestice utvrđuje se u odnosu na dio građevne čestice na kojem je dopuštena gradnja.”

1087 UPU Petrijevci, čl. 34.: „(1) Ako se građevna čestica svojim većim dijelom nalazi u zoni određene namjene, te ima neposredan pristup s prometne površine može se formirati građevna čestica iz dijela katastarske čestice koja se nalazi u zoni određene namjene i dijela katastarske čestice koji se nalazi u zoni druge namjene. Građevina na tako formiranoj građevnoj čestici smjestit će se na dijelu čestice što se nalazi na dijelu pretežite namjene.

(2) Urbanističko-tehnički uvjeti i način gradnje na građevnoj čestici iz prethodnog stavka ovog članka odrediti će se kao u zoni pretežite namjene, s time da u obračun ulazi samo dio čestice koji se odnosi na pretežitu namjenu.”

1088 Vidi poglavlje 6.4.2.1.

Taj dodatni sadržaj je uz to i većim dijelom redundantan - već uređen Zakonom o prostornom uređenju, pa se radi i o suvišnim normama.

1089 1 rečenica i 75 riječi, odnosno 3 rečenice i 103 riječi.

1090 „i. Građevna čestica se mora u potpunosti ili većim dijelom nalaziti unutar površine namjene na kojoj je smještena građevina.

### *c. neprimjenjiva svojstva*

Ako se uređuju svojstva koja se, u danome normativnom kontekstu (sustavu prostornog uređenja i gradnje), ne mogu na jasan način utvrditi za pojedinačni zahvat u prostoru, onda takva svojstva nisu primjenjiva, pošto je kontrola ostvarenja svojstava moguća samo pojedinačnim pravnim aktima koji se odnose na pojedinačne zahvate u prostoru.<sup>1091</sup> U analiziranim primjerima se ta pogreška javlja kao: pripisivanje svojstava prostornim cjelinama (na primjer, „prosječne bruto gustoće stanovanja”<sup>1092</sup>, „minimalne potrebne površine djelatnosti po stanovniku”<sup>1093</sup> za površinu obuhvata plana, ili određivanja „prostornih pokazatelja” za „kazetu K-2”<sup>1094</sup>), dopuštenje da neke vrste građevina smiju „zauzimati najviše 40% zone” neke namjene<sup>1095</sup> ili da se mogu graditi ako su „prateći sadržaji” nekoj drugoj „namjeni”.<sup>1096</sup>

Izričaj ovakvih svojstava u pravilu nije složen, jer je sadržaj analogan svojstvima pojedinačnih građevina (nekom prostornom fenomenu se određuje vrijednost nekog svojstva). Može se pretpostaviti situacija u kojoj bi bio složen: kada bi se nekom normom pokušalo odrediti način kojim se svojstvo cjeline ostvaruje svojstvom građevine, ušlo bi se u irealno područje konstruiranja odnosa koji je neostvariv u danome sustavu prostornog uređenja. U istraženim primjerima, ipak, nije nađena takva situacija.

---

ii. Površina njenog dijela koja se nalazi van te površine, ne smije se koristiti za izračun vrijednosti lokacijskih uvjeta.”

2 rečenice i 36 riječi.

1091 Vidi poglavlja 3.1.2. i 4.3.3.

1092 UPU Petrijevcima, čl. 35. (5), UPU Gornji Bilig, čl. 6.

1093 UPU Đurđevac, čl. 37a.

1094 UPU Branovečina, čl. 17.

1095 UPU Radničko naselje, čl. 14. (2)

1096 UPU Branovečina, čl. 8. (3)

### 6.4.1.3. Beznačajno uređenje

Pojam uređenja koje ne stvara značajan pravni učinak, ovdje označava norme čijom primjenom se ne mijenja stanje nastalo primjenom drugih normi. U istraženim primjerima se daju podijeliti na dvije osnovne skupine:

1. suvišne norme – čiji normativni sadržaj ne stvara novu obavezu niti modificira neku postojeću
2. redundantne norme – ponavljaju sadržaj ili izričaj drugih normi.

#### *a. suvišne norme*

Suvišne norme:

1. dozvoljavaju već dozvoljeno u sustavu prostornog uređenja, i to primjerice: poimenice sve vrste gradnje,<sup>1097</sup> formiranje novih čestica<sup>1098</sup> ili korištenje postojećih građevina<sup>1099</sup>
2. uređuju već uređeno u sustavu prostornog uređenja, primjerice: primjenu uvjeta za provedbu zahvata na gradnju novih i rekonstrukciju postojećih građevina,<sup>1100</sup> način primjene plana (određivanje lokacijskih uvjeta prema planu,<sup>1101</sup> određivanje „detaljnog razgraničenja” zemljišta „provedbenim aktom”)<sup>1102</sup> izračuna vrijednosti svojstava (kig)<sup>1103</sup> ili čak načela zakonitosti (gradnja odnosno svojstva u skladu s UPU-om<sup>1104</sup> odnosno odredbama<sup>1105</sup> ili „sukladno posebnim propisima”<sup>1106</sup>)

---

1097 UPU Krapinske Toplice, čl. 25. (3): „sanacija postojećih građevina (rekonstrukcija, obnova, dogradnja), uklanjanje, ... nova gradnja”

UPU Radničko naselje, čl. 23. (2): „promjena stanja građevina (uklanjanje, zamjena, rekonstrukcija, obnova) ili nova gradnja”

1098 UPU Mostišće, čl. 18. (2): „Moguće je međusobno spajanje čestica ili pripajanje dijelova zemljišta k postojećoj, već izgrađenoj građevnoj čestici (proširenje gruntišta postojeće izgrađene građevne čestice), a što se može odvijati fazno, kroz duži vremenski period.”

1099 UPU Radničko naselje, čl. 7. (6): „Građevine, čija namjena nije u skladu s [UPU-om] mogu se zadržati sve do trenutka privođenja planiranoj namjeni.”

1100 UPU Đurđevac, čl. 5. (6), čl. 36. (2)

1101 UPU Štinjan, čl. 51. (2)

1102 UPU Otok, čl. 3. (3)

1103 UPU Kutjevo, čl. 69. (3)

1104 UPU Petrijevci, čl. 4. (1)



3. uređuju stručno očito, primjerice: da međusobni položaj građevina na čestici „ovisi o funkcionalnom i tehnološkom rješenju”<sup>1107</sup> ili da se dovoljna veličina građevne čestice postiže spajanjem katastarskih čestica „iste namjene”<sup>1108</sup>
4. izriču nepostojanje obaveze (a pritom se ne radi o iznimci<sup>1109</sup>) i to primjerice: da nešto nije potrebno napraviti (ogradau,<sup>1110</sup> kolni prolaz kroz građevinu)<sup>1111</sup> ili da se nekom svojstvu (kig, površina zelenila, udaljenosti od međa odnosno regulacijskog pravca<sup>1112</sup> ili nagib krova)<sup>1113</sup> ne određuje vrijednost.

Sadržaj prvih triju vrsta suvišnih normi sugerira kako nastaju kad izrađivači ne shvaćaju značenje postojećeg uređenja pa, slično problemu irealnog sadržaja, pokušavaju konstruirati pravni odnos za kojim nema potrebe. Takvi pokušaji specifičnog razjašnjavanja potpuno jasne apstraktne norme, također često rezultiraju opsežnim i složenim izričajem.

#### *b. redundantne norme*

Kako je objašnjeno u poglavlju 5.4.2., istu materiju treba, kako općenito tako i unutar općeg pravnog akta osobito, uređivati samo jednom; a ako je ista norma važna za predmet više tematskih cjelina, onda u ostalim cjelinama treba upućivati na nju, a ne je ponavljati. Treba uzeti u obzir da se više odredbi jednakog izričaja mogu odnositi na različite

---

1105 UPU Krapinske Toplice, čl. 6. (2): „Na građevnoj parceli za koju je Planom izričito navedena namjena, izuzev stambene i mješovite namjene, može se obavljati samo ona djelatnost ili izgradnja određena ovim odredbama.”

1106 UPU Kutjevo, čl. 51. (1)

1107 UPU Mostišće, čl. 23.

1108 UPU Dubac-Varsan, čl. 4. (2)

Pitanje mogu li se spajati čestice smještene unutar različitih površina namjene je nešto što se može uređivati na razne načine. No, kontekst ove odredbe sugerira da se kod izraza „iste namjene” radi o namjeni površine, a ne o građevinama iste namjene unutar površina različite, pa je takve čestice zdravorazumski i očito moguće spajati.

1109 Eventualno se za ove primjere može reći kako odstupaju od obaveza koje u tim planovima postoje za srodne vrste građevine. No, nikako se ne radi o iznimkama od neke postojeće obaveze.

1110 UPU Đurđevac, čl. 41. (9)

1111 UPU Kutjevo, čl. 18. (4)

1112 UPU Zvijezda, čl. 20. (5)

1113 UPU Petrijevci, čl. 54.

predmete (ovisno o tematskoj cjelini u kojoj se nalaze), pa se tada ne radi o ponavljanju. U primjerima se pojavljuju kao tri skupine:

1. uređenje i šireg i užeg sadržaja – opće i specifično uređenje, koje može imati dva oblika:
  - a. redundantno opće uređenje, koje je prvenstveno informativno (na primjer, skup djelatnosti koje smiju biti smještene unutar neke površine namjene<sup>1114</sup> ili smještaj skupa srodnih vrsta građevina unutar skupa srodnih površina namjena)<sup>1115</sup> postoji uz ispravno specifično uređenje (smještaj vrsta građevina namijenjenih određenim djelatnostima ili određenih vrsta građevina,<sup>1116</sup> unutar određenih površina namjene)
  - b. redundantno specifično uređenje, koje u užem opsegu ponavlja dostatno opće uređenje (na primjer, uređuje se način utvrđivanja razgraničenja svih vrsta površina a zatim i razgraničenja javnih od ostalih,<sup>1117</sup> smještaj prometnih građevina se dozvoljava unutar prometnih površina, nakon što je dozvoljen smještaj svih vrsta infrastrukturnih građevina unutar svih infrastrukturnih površina<sup>1118</sup>, dozvola smještaja i prateće djelatnosti uz osnovnu je dana za sve gospodarske građevine ali posebno i za proizvodne,<sup>1119</sup> nakon dozvole smještaja „sportskih i rekreacijskih aktivnosti” se nabrajaju specifični tipovi sportskih građevina,<sup>1120</sup> upućuje se na odredbe koje uređuju broj parkirališnih mjesta na čestici za sve namjene osim stambene, a zatim posebno i za gospodarsku namjenu)<sup>1121</sup>
2. uređenje istog sadržaja, istim (odnosno sličnim) izričajem – nije često, i pojavljuje se uglavnom ili kod nepažljivog strukturiranja (na primjer, kao određivanje istog skupa uvjeta za istu vrstu građevine, u dva različita članka<sup>1122</sup> ili izričita dozvola

---

1114 UPU Radničko naselje, čl. 12.

1115 UPU Radničko naselje, čl. 22.

1116 UPU Radničko naselje, čl. 23. i čl. 24.

1117 UPU Petrinja, čl. 3.

1118 UPU Radničko naselje, čl. 17. (1) i (2), UPU Branovečina, čl. 14. (1) i (2)

1119 UPU Krapinske Toplice, čl. 6. (2)

1120 UPU Krapinske Toplice, čl. 11. (1) i (2)

1121 UPU Branovečina, čl. 16., točke 18. i 19.

1122 UPU Đurđevac, čl. 28. (2) i čl. 35a. (22)

smještanja određenih vrsta građevina unutar neke površine namjene, iako su već obuhvaćene nabrojanjem vrsta građevine koje čine sadržaj te površine)<sup>1123</sup>

3. uređenje istog sadržaja, različitim izričajem, relativno se često javlja pri definiranju odnosa između površine namjene i vrsta građevina, primjerice: površinama namjene se pripisuje agencija („zone... određuju površine za gradnju ... građevina”), zatim određuje općeniti sadržaj („na površinama ... grade se i uređuju građevine... namjene”) pa detaljni („na građevnim česticama u zonama ... grade se <skup vrsta građevina>”) <sup>1124</sup> – iako je to jedan od ekstremnijih primjera, uobičajeno je da se u 1. poglavlju plana uređuje sadržaj površina namjene (koje vrste građevina odnosno djelatnosti<sup>1125</sup> smiju biti smještene unutar koje površine), a zatim u kasnijim poglavljima i smještaj pojedine vrste građevine unutar određene površine namjene<sup>1126</sup>; i u kasnijim poglavljima su česti slični slučajevi, u kojima se prvo sadržajem definira površina neke namjene a zatim uređuje smještaj sadržanih vrsta građevina unutar te površine<sup>1127</sup>; osim takvih prevladavajućih pogreški, pojavljuje

---

1123 UPU Kutjevo, čl. 34. (1) i (4).

1124 UPU N-4, čl. 15.: „Zone mješovite namjene određuju površine za gradnju i uređenje stambeno-poslovnih građevina (M3).

Na površinama mješovite namjene (M3) grade se i uređuju građevine i prostori mješovite namjene – pretežito stambene (M3).

Pretežitost namjene definira se u odnosu na građevnu česticu.

Na građevnim česticama u zonama mješovite namjene -pretežito stambene (M3) grade se:

- stambene građevine
- stambeno-poslovne građevine
- pomoćne građevine
- javne i društvene građevine
- sportsko-rekreacijske građevine.”

1125 UPU Krapinske Toplice, čl. 7.-11.

Često se zapravo radi o zajedničkim ili specifičnim normama koje uređuju uvjete za provedbu zahvata: namjenu, broj građevina na čestici, oblik građevne čestice, uređenje građevinskog zemljišta i sl. Za primjer, vidi UPU Vidovec, čl. 6.-14.

1126 Uređenje sadržaja površine namjene je, iako normativan sadržaj, ustvari i neprimjenjiv (jer uređuje svojstva prostorne cjeline), informativan (služi samo prikazu prostornog razmještaja djelatnosti odnosno vrsta građevina) i redundantan sadržaj (ponavlja).

1127 UPU Radničko naselje, čl. 17. (1) i (2): „Površine infrastrukturnih sustava su površine na kojima se mogu graditi uređaji i građevine infrastrukture ...”, "Na površinama predviđenima za gradnju građevina infrastrukture mogu se graditi infrastrukturne građevine i uređaji svih vrsta.”

se i redundantno izricanje svojstava zahvata u različitim oblicima: tekстом i tablično<sup>1128</sup> ili se opisuje grafički prikaz (oznake i boja površina namjena).<sup>1129</sup>

U sve tri skupine se pojavljuju i redundantne norme koje takve pogreške rade i pri uređivanju ostalih svojstava građevina, no navedeni primjeri ilustriraju najčešće teme pogrešaka. Redundantnost najčešće nastaje zbog uređivanja predmeta koji nisu predmeti uređenja UPU-om: površina namjena. Njihovome sadržaju, svrsi i drugim značajkama je mjesto u obrazloženju UPU-a, a ne u njegovim odredbama – površina namjene je samo oznaka kojom se ograničava lokacija vrste građevine i nema vlastita svojstva koja treba urediti.

#### **6.4.2. Formalna redundantnost**

Formalna redundantnost se ne javlja često kao samostalan stilski problem – izrađivači planova su uglavnom uspjeli preuzeti neutralnost i sažetost pravnog stila.<sup>1130</sup> Obično je vezana uz pogreške transparentnosti, kada se sadržajna struktura norme ne definira niti izriče na ispravan način.

Pogreške formalne redundantnosti, detektirane u istraženim primjerima, dade se razvrstati u dvije osnovne skupine:

1. pogreške u konstrukciji odredbi, kod kojih odnos normativnog sadržaja i normativnog izričaja nije optimalan
2. izričajna redundantnost, kod koje normativni izričaj sadrži suvišne izraze i fraze.

##### **6.4.2.1. Pogreške u konstrukciji normi**

Konstrukcijske pogreške nastaju neispravnim strukturiranjem teksta,<sup>1131</sup> ali su neprisiljene greške – kod kojih je ispravno strukturiran sadržaj neispravno izražen – rijetkost. Najčešće

---

1128 UPU Đurđevac, čl. 26. (1), čl. 28. (1), čl. 31. (1), čl. 35a. (22)

1129 UPU Đurđevac, poglavlje 1., UPU Vukovar, poglavlje 1.2.

1130 Iako među analiziranim primjerima postoje planovi (primjerice, UPU Udbina) kod kojih to uopće ne stoji, većina ih na rečeničnoj razini pretežno koristi, ili barem imitira, sažeti izričaj - čak i kod planova čija struktura je nerazumno redundantna, opsežna i složena (primjerice, UPU grada Đurđevca).

1131 Vidi poglavlja 5.3.1. i 5.3.2. o strukturiranju rečenica-odredbi.

su uzrokovane neispravnim strukturiranjem normativnog relevantnog sadržaja, a nije rijetkost niti da se unutar iste odredbe javljaju pogreške i normativne i formalne redundantnosti.

Rezultiraju složenim izričajem kada on sadrži više dijelova nego li je potrebno: struktura odredbe sadrži previše rečeničnih dijelova ili se sadržaj teksta izriče u više odredbi umjesto u jednoj. U oba slučaja, izraživač nije skup odnosa (pretpostavki i posljedica, predmeta i svojstava, svojstava i vrijednosti) uspio optimalno i transparentno svesti na sažeti skup odredbi. Prvi slučaj nastaje kada odredba sadrži više normi ili kada struktura odredbe nije usklađena sa strukturom norme. U drugom slučaju, izraživač nije podveo više specifičnih (srodnih odnosno povezanih) odnosa pod jedan opći, rodni odnos, iako nema potrebe za specifičnim uređenjem.

#### *a. složena struktura norme*

U pravilu, pogreške neusklađene strukture odredbe idu zajedno s odredbama s više normi, ali ih vrijedi zasebno prikazati:

1. kod odredbi s više normi, jednom rečenicom je izražen sadržaj koji je trebao biti razdvojen u više stavaka ili izražen stavkom raščlanjenim na podstavke - najčešće se radi skupu tvrdnji o nekom predmetu, kojima se uređuju različiti odnosi, pa se, primjerice: za neke postojeće građevine dozvoljava prenamjena i rekonstrukcije te uređuje način rekonstrukcije i iznimka te rekonstrukcije,<sup>1132</sup> ili zabranjuje gradnja

---

1132 UPU Udbina, čl. 20. (2): „Iznimno postojeće građevine na površinama javne i društvene namjene, kod kojih neki od lokacijskih uvjeta (veličina i oblik građevne čestice, koeficijent izgrađenosti i iskorištenosti, udaljenost od prometne površine i međe) nisu u skladu s odredbama, smiju se rekonstruirati te prenamijeniti u zgrade javne i društvene namjene uz poštivanje svih ostalih propisanih lokacijskih uvjeta i na način da se lokacijski uvjeti koji nisu u skladu s Odredbama mogu zadržati, ali ne smiju dodatno pogoršavati, osim za slučaj potrebne izvedbe pristupa i potrebnih površina / dijelova zgrada za osobe smanjene pokretljivosti i izvan građevinske linije.”

Može se zamijeniti dvama stavicima:

„(1) Iznimno od stavka 1., postojeće građevine, čiji lokacijski uvjeti nisu u skladu s uvjetima za gradnju građevina javne i društvene namjene, smiju se:

1. prenamijeniti u građevine javne i društvene namjene, i
2. rekonstruirati.

(2) Pri rekonstrukciji građevina iz stavka 2., vrijednosti lokacijskih uvjeta koji nisu u skladu s uvjetima iz stavka 1., smiju se:

građevine neke namjene i dozvoljava smještaj te namjene unutar drugih građevina uz uređenje njene količine i načina smještaja,<sup>1133</sup> ili definiciji nekog pojma pridodaje obaveza o elementu te definicije i iznimka od te obaveze,<sup>1134</sup> ili se uređuje iznimka koja se odnosi na dvije situacije s pripadajućim posljedicama (smještaj interpolirane građevine, smještaj zamjenske građevine),<sup>1135</sup> u svim tim odredbama postoji tematska povezanost, ali različite odnose treba raščlaniti u različite tekstualne cjeline („jedna misao, jedna rečenica”)

---

1. zadržati, ili

2. izmijeniti kada je to nužno radi zadovoljenja temeljnog zahtjeva pristupačnosti i uporabljivosti za osobe smanjene pokretljivosti.”

1133 UPU Udbina, čl. 22. (1): „Unutar površina stambene namjene nije moguća gradnja zgrada osnovne javne i društvene namjene, već samo uređenje prostora za javnu i društvenu namjenu u sklopu stambene zgrade u razini prizemlja (a najviše u cijeloj prizemnoj etaži), i/ili suterena / podruma (ako za to postoje tehnički uvjeti).”

Zabrana gradnje zgrada je normativno redundantan sadržaj – čl. 18. (1) već uređuje lokaciju te vrste građevina. Odredba je pogrešno smještena unutar tematske cjeline o građevinama javne i društvene namjene, umjesto kao uređenje namjene stambene građevine. Tada bi odredba mogla glasiti:

„U prizemlju, suterenu i podrumu, smiju se smjestiti funkcionalne jedinice javne i društvene namjene.”

1134 UPU Gornji Bilig, čl. 12.: „Građevinski pravac definira najmanju moguću udaljenost građevine od regulacijskog pravca te iznosi najmanje 5 m ukoliko nije Zakon o javnim cestama ili posebnim odredbama ili na grafičkim prikazima drugačije utvrđeno.”

Nepotrebno je definirati građevinski pravac, već je dovoljno urediti njegovu vrijednost. UPU ne može ovlašćivati primjenu zakonskih odredbi – one, prema načelu zakonitosti, vrijede neovisno o UPU-u. Ako „posebne odredbe” nešto određuju, onda na njih treba uputiti.

Tako odredba može glasiti:

„Udaljenost građevine od regulacijskog pravca smije iznositi najmanje 5 m, osim kada:

1. <upućivanje na odredbe koje uređuju iznimku>

2. je grafičkim prikazom <naziv prikaza> drugačije određeno.”

1135 UPU Kutjevo, čl. 20. (4): „Za interpolaciju, gradnju, odnosno zamjensku gradnju građevina u već izgrađenim dijelovima naselja, a gdje za to postoje javni interes i/ili uvjeti (već izgrađeni ulični pravci), može se dozvoliti gradnja građevina na postojećem građevinskom pravcu (zamjenska izgradnja), ili na građevinskom pravcu susjednih građevina (interpolacija) koji se mogu, ali ne moraju poklapati sa regulacijskim pravcem iz stavka 1 ovoga članka.”

Iznimku treba jasno označiti i dvije situacije razdvojiti, pa odredba može glasiti:

„Iznimno od stavka (1), udaljenost građevine od regulacijskog pravca može biti manja za:

1. zamjenske građevine, kada može biti jednaka postojećoj

2. interpolirane građevine, kada može biti jednaka udaljenosti susjedne građevine.”

2. kod tih istih primjera, javlja se i neusklađena struktura odredbe, u kojoj je teško prepoznati strukturu norme i koja daje preopširnu odredbu – najčešće zbog suvišnih rečeničnih dijelova uzrokovanih: redundantnim sadržajem zbog kojeg je teško prepoznati bitne dijelove norme,<sup>1136</sup> proširivanjem pojma kod kojeg se opsežno ubacuju informacije u rečeničnu strukturu<sup>1137</sup> ili povezivanjem raznorodnih pravnih tvrdnji.<sup>1138</sup>

### ***b. umnožavanje normi***

Kod pogrešaka umnožavanja normi, izrađivač je neki odnos mogao obuhvatiti manjim brojem normi, pa time i manjim brojem odredbi. Nastale odredbe nisu nužno složene, ali tekstualna cjelina u kojoj su smještene postaje nepotrebno složena, pa je, s obzirom, na nejasan odnos tih odredbi (ako uređuju istu temu, zašto su razdvojene? ako ne uređuju, koja je razlika u njihovim temama?), teško povezati i protumačiti sadržaj. Tipične su dvije vrste pogrešaka:

1. zajednička obaveza je podijeljena na pojedinačne, pa se, primjerice, ista obaveza za različite vrste građevina izriče u dva odvojena članka<sup>1139</sup>

---

1136 Tako su, u primjeru UPU Kutjevo, čl. 20. (4), već složenome skupu normi o dvjema situacijama, dodane:

- i. nepotrebna okolnost u kojoj se primjenjuje norma („Za interpolaciju, gradnju, odnosno zamjensku gradnju građevina u već izgrađenim dijelovima naselja...”) – suvišna zato jer odredba nešto kasnije izričito uređuje upravo ta ponašanja
- ii. nepotrebna dopuna posljedice („...koji se mogu, ali ne moraju poklapati sa regulacijskim pravcem iz stavka 1 ovoga članka.”) – suvišna zato što je vrijednost posljedice već jasno određena (odgovara postojećoj udaljenosti), a i zato što ne stvara novi učin (ne obavezuje, niti stvara iznimku).

1137 Tako su, u primjeru UPU Udbina, čl. 20. (2), već složenom nizu normi o prenamjeni i rekonstrukciji dodani:

- i. popis lokacijskih uvjeta koji smiju biti neusklađeni („veličina i oblik građevne čestice, koeficijent izgrađenosti i iskorištenosti, udaljenost od prometne površine i međe”)
- ii. redundantna obaveza poštivanja ostalih uvjeta za provedbu („uz poštivanje svih ostalih propisanih lokacijskih uvjeta”) – suvišna jer stavak već izričito uređuje iznimku od te obaveze.

1138 Tako se, u primjeru UPU Gornji Bilig, čl. 12., istovremeno definira pojam građevinskog pravca, vrijednost pokazatelja građevinskog pravca i iznimka od te vrijednosti.

1139 UPU Zvijezda, čl. 18. i čl. 19.: „Poslovne građevine mogu se graditi prema konzervatorskim uvjetima.” i „Ugostiteljsko-turističke građevine se grade prema konzervatorskim uvjetima.”

Dodatan problem je različita modalnost dvaju članaka, ali s obzirom na to da izjava kako se građevine „mogu graditi prema konzervatorskim uvjetima” nema značenja, treba oba članka

2. razdvajanje jednog odnosa na više normi, pa se, primjerice: lokacija jednog skupa građevina uređuje kroz četiri<sup>1140</sup> ili pet<sup>1141</sup> stavaka, ili se umjesto jedne situacije i njene iznimke uređuju četiri situacije.<sup>1142</sup>

#### 6.4.2.2. Izričajna redundantnost

Izričajna redundantnost je čista izričajna pogreška, kod koje se ispravni sadržaj, uređenje i struktura izriču nepotrebno opsežno i složeno. Sažetost i jednostavnost izričaja su važni sami po sebi – treba izbjegavati sve što ne doprinosi sadržaju i ne pomaže jasnoći<sup>1143</sup> izričaja. Svaka upotrebljena riječ i formulacija trebaju imati jasno normativno značenje (ili nužnu sintaktičku ulogu).

Dvije osnovne vrste ovakvih pogrešaka se javljaju u istraženim UPU-ima:

1. opsežni izričaj obaveze, kod kojeg se koriste suvišne fraze za izricanje potrebe da nešto nekako bude

---

shvatiti kao zahtjeve da „treba graditi”.

Dakle: „Poslovne i ugostiteljsko-turističke građevine treba graditi u skladu s konzervatorskim uvjetima.”

1140 UPU Vukovar, čl. 11. Prvi stavak dozvoljava obiteljske i višestambene građevine, drugi „poslovne sadržaje”, treći javne i društvene te količinu poslovnih građevina, a četvrti daje popis dozvoljenih gospodarskih, javnih i društvenih, sportsko-rekreacijskih i infrastrukturnih građevina.

1141 UPU Petrijevci, čl. 48. i čl. 49. U čl. 48. se uređuje sadržaj površina (I1) i (I2), pri čemu je dio sadržaja jednak. U čl. 49. se daje dozvola gradnje jednakog skupa građevina u obje površine, podijeljenog na tri stavka.

1142 UPU Kutjevo, čl. 29. (3): „Ako na dijelu obuhvata Plana na kojem će se izvoditi građevina postoji javni vodoopskrbni sustav ili elektroenergetska mreža, ona se obvezno mora priključiti na isti, na način propisan od nadležnog distributera. U slučajevima kada ne postoji izgrađen vodoopskrbni sustav, opskrba pitkom vodom se rješava na higijenski način prema mjesnim prilikama, sve do izgradnje istog. U slučajevima kada ne postoji mogućnost priključenja na elektroenergetsku mrežu, opskrba električnom energijom može se osigurati i putem osobnog agregata ili vlastite proizvodnje temeljem nekog od obnovljivih izvora energije. Spajanje na elektroenergetski i vodovodni priključak nije obvezno za građevine koje za svoju funkciju isti ne trebaju.”

Niz odredbi ima strukturu „(i) A treba B1, B2 a B1, B2 postoje → C (ii) A treba B1, a B1 ne postoji → D (iii) A treba B2, a B2 ne postoji → D (iv) A ne treba B1, B2 → ništa”.

Može ga se zamijeniti jednostavnijom: „(i) ako za A treba B1, B2 → C (ii) iznimno od toga, ako ne postoje sustavi za B1 i B2 → D”

1143 Hartmann, Paradi (2018), 216, 217



2. opsežan izričaj nekog pojma, kod kojeg se, umjesto preciznog izričaja, koristi složeni skup suvišnih izraza.

Opsežnim izričajem obaveze se, primjerice, izriče:

1. da nešto jest „na slijedeći način”,<sup>1144</sup> „kako slijedi”<sup>1145</sup> ili se „podrazumijeva”<sup>1146</sup> umjesto da samo jest
2. da su neki uvjeti za provedbu „Planom određeni”<sup>1147</sup> ili „Planom propisani”<sup>1148</sup> umjesto da nešto treba graditi prema tim uvjetima
3. da nešto treba „urediti u smislu”<sup>1149</sup> nečega, umjesto samo nekako urediti
4. da se može „obavljati izgradnja”<sup>1150</sup> umjesto jednostavno graditi.

Bitnom pojmu treba njegovo svojstvo pripisivati jednostavnim deontičkim izrazom i ničim više. Navedeni primjeri ničim ne dopunjuju ni mijenjaju spomenuti odnos, već ga samo čine nejasnim.

U opsežnom izričaju nekog pojma, suvišni izrazi se najčešće javljaju kod izricanja o gradnji, građevinama i površinama, pa se, primjerice:

1. obaveza određenog načina „planiranja, projektiranja i odabira pojedinih sadržaja i tehnologija”,<sup>1151</sup> određena obaveza za „građenje i uređenje prostora”<sup>1152</sup> ili zabrana

---

1144 UPU Kutjevo, čl. 30.: „Površine javnih i drugih namjena prikazane su na kartografskom prikazu ... na slijedeći način: [nabrajanje površina]”

1145 UPU Branovečina, čl. 5.: „Površine javnih i drugih namjena razgraničene su i prikazane ... na kartografskom prikazu ... kako slijedi: [tablični popis]”

1146 UPU Radničko naselje, čl. 12. (2): „Sadržajima ... djelatnosti podrazumijevaju se: [nabrajanje društvenih djelatnosti]” umjesto samo "djelatnosti su:”

1147 UPU Radničko naselje, čl. 23. (1): „Planom su određeni sljedeći prostori za smještaj građevina ...”

1148 UPU Branovečina, čl. 19. (3): „Planom se propisuju uvjeti gradnje građevine javne namjene (D): [niz uvjeta]”

1149 UPU Kutjevo, čl. 14. (5): „Slobodne površine građevnih čestica između građevina i regulacijskog pravca (predvrtove) obavezno je urediti u smislu hortikulturnog rješenja.”

1150 UPU Krapinske Toplice, čl. 6. (2)

1151 UPU Radničko naselje, čl. 7. (4): „Prigodom planiranja, projektiranja i odabira pojedinih sadržaja i tehnologija moraju se osigurati...”

1152 UPU Branovečina, čl. 11. (9): „Za građenje i uređenje prostora u koridoru ... potoka ...”

- „svake gradnje građevina visokogradnje i niskogradnje”,<sup>1153</sup> jednostavno odnosi na „gradnju” u svakome od navedenih primjera, pa je taj izraz dovoljno upotrijebiti - kao što je nepotrebno reći „graditi i uređivati”<sup>1154</sup> umjesto samo „graditi”
2. uređuju „postojeće i planirane zgrade”<sup>1155</sup> ili „zgrade i građevine”,<sup>1156</sup> unatoč tome što izraz „zgrade” obuhvaća i postojeće i planirane, jer treće ne postoje, a pojam „građevine” obuhvaća i uži pojam „zgrade”, pa je dovoljan izraz „zgrade”<sup>1157</sup> u prvom a „građevine” u drugom slučaju
  3. na sličan način nepotrebno nabraja, kao u slučaju zabrane „posrednog ili neposrednog ugrožavanja”<sup>1158</sup> umjesto samo „ugrožavanja” (jer treće nema)
  4. proširuju i drugi jasni izrazi, pa se umjesto o „trgu” govori o „prostoru u javnom korištenju (trgu)”<sup>1159</sup> ili o „površini (zoni) javne zelene površine” a ne o „javnoj zelenoj površini (Z1)”<sup>1160</sup>
  5. konkretno opisuje neka stvarna površina, umjesto navođenja pravno uređenog pojma koji je označava.<sup>1161</sup>

Svim tim slučajevima je zajedničko nepovjerenje izrađivača prema značenju odnosno sadržaju nekih jasno uređenih ili poznatih izraza, tj. općih pojmova, pa ga se pokušava dodatno naglasiti ili eksplicirati. Za bitni pojam (a osobito za općepoznati i jasno uređeni, kao što su „gradnja” ili „građevina”) uvijek je dovoljno koristiti samo odgovarajući, precizan izraz za taj pojam. Dodavanjem drugih, sličnih izraza – a pogotovo ne užih izraza

---

1153 UPU Mostišće, čl. 9. (2)

1154 UPU Radničko naselje, čl. 14. (1): „Na površinama gospodarske namjene mogu se graditi i uređivati prostori i za prateće sadržaje...”

1155 UPU Radničko naselje, čl. 10. (1)

1156 UPU Đurđevac, čl. 5. (6), čl. 9. (1)

1157 Iako je preporučljivo uvijek koristiti širi izraz „građevine”, osim kada je potrebno precizno razlikovati uređenje zgrade od uređenja građevine. U UPU-ima je takva distinkcija iznimno rijetka. U navedenom slučaju je riječ o „stambenim zgradama”, no ne bi bilo nikakve razlike da je bila riječ o „stambenim građevinama”.

1158 UPU Radničko naselje, čl. 7. (4)

1159 UPU Branovečina, čl. 7. (7)

1160 UPU Kutjevo, čl. 47. (1)

1161 UPU Branovečina, čl. 11. (9): „... u koridoru hidrotehničkog rješenja regulacije potoka Trnava, sjeverno od koridora planiranog produžetka Ulice R. Kolaka, kao i u inundacijskom pojasu potoka Čučerska reka ...”, umjesto „unutar površina vodnog dobra”

– neće se proširiti njegovo značenje. Isto tako, nije potrebno nabrajati načine nekog ponašanja („posredno ili neposredno”) ili vrste nekog pojma („postojeće i planirano”) ako se time obuhvaća čitav njegov opseg - jer time nije izmijenjeno njegovo značenje.

Obje vrste pogrešaka izričajne redundantnosti se ustvari pokazuju kao pogreške transparentnosti, preciznosti izričaja, kod kojih se uz precizan izraz koriste i drugi, ili ga se zamjenjuje opsežnim sinonimom. Kao i kod pogrešaka formalne redundantnosti, neodgovarajuća transparentnost stvara opsežniji i složeniji izričaj. Jednostavnost izričaja tako ovisi o ispravno strukturiranom sadržaju, transparentnoj tekstualnoj strukturi i preciznom izričaju.

## 7. NAČELA PROSTORNOPLANSKOG NORMATIVNOG IZRIČAJA

### 7.1. Tipičnost sadržaja UPU-a

U prethodnim poglavljima je istraživanje pokazalo bitne pretpostavke za razumljivost UPU-a:

1. primjenjivost, prema kojoj uređenje sadržano u planu treba biti samo ono koje je učinkovito i primjenjivo unutar pravnog sustava općenito te konkretnog sustava prostornog uređenja i gradnje specifično – tj. koje je usklađeno s načinom provedbe UPU-a i mogućnošću da se uvjeti za provedbu zahvata protumače i konkretiziraju u postupku provođenja
2. predvidljivost, prema kojoj tekstualna struktura treba biti pregledna, tako da je moguće predvidjeti u kojoj tekstualnoj cjelini plana, odnosno njenom dijelu, bi se određeni sadržaj trebao nalaziti
3. dosljednost, prema kojoj sadržaj treba izražavati kontekstualno jasno - upotrebljavati uređene ili konvencionalne izraze koji imaju poznato značenje u sustavu prostornog uređenja, dosljedno njihovoj uvriježenosti i pravno zadanoj upotrebi u pravnom sustavu odnosno prihvaćenoj upotrebi u stručnoj praksi, ili općejezičnom značenju.

Sve tri su usko povezane s tipičnošću sadržaja UPU-a. Ako je jasan izričaj onaj kojeg se daje lako tumačiti, a lakoća tumačenja određenog teksta počiva na onome što je o tekstu poznato: njegovom kontekstu, sadržaju, funkciji, strukturi i formi izričaja, onda tekst, da bi bio jasan, treba oblikovati tako da se što više koristi i istakne ono što je već poznato. Dakle, ako se tipičan sadržaj, kojeg se može primijeniti u provedbi UPU-a, daje predvidljivo i dosljedno izraziti, bit će lakše protumačiti značenje teksta.

No, otkud proizlazi tipičnost UPU-a i čini li ga posebnim u odnosu na druge opće pravne akte?

UPU se razlikuje od većine općih pravnih akata time što nije jedinstven, već je svaki pojedini plan član klase akata koji dijele isti predmet:<sup>1162</sup> postizanje ciljeva prostornog uređenja u konkretnom prostornom obuhvatu, razgraničavanjem javnih od ostalih površina radi uređenja građevinskog zemljišta i određivanjem uvjeta za provedbu svih zahvata u prostoru. Posebnim ga čini i njegova partikularnost – ne vrijedi na cijelome području države, već samo na teritoriju svog obuhvata. Osim obuhvatom, pojedinačni UPU-i se razlikuju i prema konkretnim društvenim ciljevima koje trebaju ostvariti te prostornom i društvenom kontekstu. Svaki UPU stoga sadrži jedinstveno prostorno uređenje.

To uređenje se sastoji isključivo od pravnih normi koje se posredno ili neposredno odnose na uvjete za provedbu zahvata. UPU se provodi izdavanjem akata za provedbu prostornog plana (najčešće građevinske dozvole), koji utvrđuje da je namjeravani zahvat u skladu s plana i određuje konkretna svojstva koja zahvat treba imati – lokacijske uvjete.

Namjeravani zahvat odnosno građevina, u skladu je s planom, ako se konkretna svojstva, izvedena iz projektnog opisa te građevine, mogu podvesti pod odgovarajuća apstraktna - prostornoplanski opis odgovarajuće vrste građevine kojeg čini određeni skup uvjeta za provedbu zahvata. To znači da vrijednosti konkretnih svojstava moraju odgovarati propisanim vrijednostima odgovarajućih apstraktnih. Korolar tome je da konkretna i apstraktna svojstva moraju biti usporediva. UPU stoga treba uređivati ona svojstva koja se mogu prepoznati u projektu, odnosno iz njega izvesti nekim uobičajenim postupkom.

Pravno uređenje sustava prostornog uređenja propisuje neka obavezna svojstva koja UPU treba uređivati, kao i vrste lokacijskih uvjeta kojima treba biti opisan konkretni zahvat odnosno građevina.

→ Iz propisanih svojstava i potrebe jasne usporedivosti apstraktnih i konkretnih svojstava (prostornoplanskog i projektnog opisa), razvio se u praksi urbanističkog planiranja tipičan skup primjenjivih svojstava (uvjeta za provedbu zahvata) kojim se pretežno opisuju vrste građevina.

---

<sup>1162</sup> Ta ista kvalifikacija vrijedi i za druge vrste prostornih planova – svaka od njih je klasa općih pravnih akata koji dijele isti predmet, ali sadrže jedinstvena uređenja.

UPU uvijek sadrži više vrsta građevina: najmanje po jednu za smještaj neke aktivnosti (stambene, gospodarske, javne i društvene) i jednu za uređenje zemljišta (infrastrukturne građevine, zelene površine, vodne površine). Svaka vrsta građevina se uređuje jedinstvenim skupom uvjeta za provedbu zahvata, koji je razlikuje od drugih vrsta. Skup uvjeta sadrži skup fizičkih svojstava građevine i njenu namjenu. Namjena je jedino svojstvo građevine koje ne nastaje građenjem, nego joj se pripisuje.

Kako bi se pri provedbi plana moglo znati prema kojem skupu uvjeta treba graditi konkretnu građevinu, trebaju postojati oznake koje označavaju obavezu da neka građevina bude podvedena pod određenu vrstu građevina. Proizlaze iz uobičajenog načina razlikovanja vrsta - pojedina vrsta građevine u pravilu označava način smještaja određene aktivnosti (namjena građevine) na određenom mjestu (površina namjene). Takvo razlikovanje proizlazi iz prirode zonskog pristupa planiranju, koji je propisan kao osnova za određivanje uvjeta za provedbu.<sup>1163</sup> Propisan je način podjele prostora na površine namjene,<sup>1164</sup> ali ne i način na koji se vrste građevina odnose s tim površinama. U praksi urbanističkog planiranja se uobičajilo da pojedina površina namjene označava prisutnost određenog skupa aktivnosti, smještenog u određeni skup vrsta građevina.

Oznake vrste građevina su podskup uvjeta za provedbu: jedinstvena kombinacija njene namjene i lokacije, i za sobom povlače jedinstveni skup uvjeta. Moguće je ipak i da izrađivač plana procijeni kako je za postizanje cilja uređenja potrebna detaljnija diferencijacija vrsta, pa više vrsta može imati istu kombinaciju tih oznaka, a diferencirati se prema nekim dodatnima.

→ Iz uobičajenog zonskog pristupa, razvio se tipičan skup vrsta građevina definiranih tipičnim oznakama namjene građevine i smještaja građevine unutar neke površine namjene, čiji članovi se pojavljuju u svim istraženim primjerima planova.

---

1163 ZPU (2013), čl. 80. (2): „U svrhu propisivanja uvjeta ...[UPU] obavezno sadrži: 1. detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu”

1164 Pravilnik (1998), Prilog „Grafički prostorni pokazatelji i planski znakovi”: 2.1.1. Razvoj i uređenje naselja

Akt za provedbu prostornog plana određuje način gradnje konkretne građevine, a UPU način gradnje apstraktne vrste građevina. Taj način se uređuje pravnim pravilima – pojedinačnima za konkretne slučajeve, a općima za apstraktne. Pravno pravilo uređuje ponašanje, a opći pravni akt se sastoji od skupa pravila i time neposredno uređuje samo ponašanje. Ako je cilj njegovog uređenja nekakvo stanje, akt ga uređuje samo posredno, time što određuje kakvo treba biti ponašanje da bi se to stanje ustvarilo. Tako i UPU uređuje ponašanje – gradnju,<sup>1165</sup> odnosno način gradnje: skup uvjeta za provedbu neke vrste zahvata određuje kakvo ponašanje treba biti da bi bilo dozvoljeno. Posredno uređuje korištenje prostora, ali se u njegovoj provedbi, kroz izdavanje akta za provedbu, može konkretizirati samo gradnja.

→ Ako se UPU provodi samo pojedinačnim pravnim aktima koji određuju način gradnje (lokacijska dozvola), građenja građevine (građevinska dozvola), odnosno promjene lokacijskih uvjeta već izgrađene građevine, i sadrži samo uvjete za provedbu zahvata odnosno gradnju građevina, tada je i gradnja odnosno građenje jedino ponašanje kojeg može uređivati.

Jedinstvena prostorna uređenja pojedinačnih UPU-a tako sva dijele tipičan sadržaj: uređuju tipično ponašanje (gradnju), kojim nastaju tipične vrste građevina, uređene tipičnim skupom uvjeta za provedbu.

Opći pravni akt je po definiciji jedinstven, ali ako se želi odrediti načela normativnog izričaja, treba ih odrediti za više akata. Ako se ta načela ne odnose na sve akte (opći normativni izričaj), kako se definira klasa za koju bi ta načela trebala biti specifična? Klasu UPU-a ovdje definiram njihovim tipičnim sadržajem. Ta tipičnost razlikuje UPU od većine drugih općih pravnih akata, koji imaju jedinstvene predmete i sadržaje, ali ga vjerojatno čini sličnim drugim vrstama planova, koje su kao i on provedbeni opći akti – ali ga od njih razlikuje upravo spomenuti sadržaj.

---

<sup>1165</sup> Odnosno provedbu zahvata u prostoru koji nisu nužno gradnja (na primjer, promjena namjene građevine), ali gradnja je daleko najčešća.

## 7.2. Određivanje načelâ izričaja UPU-a

Tipičnost sadržaja UPU-a, predstavlja osnovu za određivanje načela njegovog izričaja. Jedna od početnih hipoteza ovog rada je upravo bila ta da postoji povezanost između jasnog izričaja pravnog uređenja i materijalnih zakonitosti. To se čini samorazumljivim, ali je ipak bilo potrebno istražiti kakva je priroda te povezanosti.

U početnom dijelu istraživanja<sup>1166</sup> su pretpostavljene grupe specifičnih načela relevantnih za prostornoplanski normativni izričaj:

1. o sadržaju – koja bi govorila što to UPU treba uređivati, i kojim pravnim sredstvima, da bi ispunio svoju ulogu u sustavu prostornog uređenja i gradnje
2. o učinkovitosti – koja bi određivala kakvo prostornoplansko uređenje može biti, a da bude provedivo unutar danog sustava prostornog uređenja
3. o izričaju – koja bi određivala kakva treba biti struktura i forma izričaja kojom bi se uspješno prenijelo spomenuto uređenje.

Može se postaviti pitanje: obuhvaća li određivanje načela prostornoplanskog izričaja samo izričajna načela ili i ona o sadržaju i njegovoj primjeni? Ustvrđena povezanost sadržaja i izričaja možda ipak predstavlja samo pretpostavke za utvrđivanje samostalnih izričajnih načela. No, istraživanje je pokazalo da kršenje nekih od sadržajnih pretpostavki – osobito suvislosti i primjenjivosti prostornoplanskih normi – izravno stvara izričajne greške. Stoga tvrdim da načela prostornoplanskog normativnog izričaja trebaju obuhvatiti sve tri pretpostavljene skupine.

Pojam specifičnih načela počiva na jednoj drugoj od početnih hipoteza – da načela općeg normativnog izričaja nisu dovoljna za kvalitetan prostornoplanski, već da treba odrediti i njemu specifična. Kako opća načela uvijek vrijede za izričaj svih općih pravnih akata, tako specifična dopunjuju njihovo značenje unutar posebne klase općih pravnih akata. S obzirom na navedeno, mogu se podijeliti u dvije skupine, na izričajna načela.<sup>1167</sup>

---

1166 Vidi poglavlje 2.3.2.

1167 Vidi Prilog 3. „Pregled načela i općih pravila normativnog izričaja” za literaturni pregled uobičajenih načela.



1. u užem smislu – kojima se izravno ostvaruje jasan izričaj, pa specificiraju načelo jasnoće izričaja, odnosno način na koji se uravnotežuju njegova tri aspekta:
  - a. preciznosti izričaja – jednoznačnosti i određenosti izričaja, kojom se teži ograničavanju slobode tumačenja teksta, dosljednom upotrebom odgovarajućih izraza, sintagmi i tekstualnih cjelina kontekstualno prihvaćenog značenja odnosno načina tumačenja
  - b. jezične jasnoće – koja zahtijeva poštivanje pravila općeg jezika i pravnog stila, kao i težnju ka razumljivošću za što širi krug adresata
  - c. jednostavnosti izričaja – koja treba osigurati da izričaj ne bude previše složen zbog težnje ka preciznosti, niti previše opsežan zbog težnje ka općoj razumljivosti, već da bude pregledan i sažet
2. u širem smislu – kojima se ostvaruje osnovna pretpostavka jasnog izričaja, uređenje koje je:
  - a. sustavno – u skladu s pravnim sustavom, potpuno i suvislo
  - b. relevantno – obavezujuće, značajno, potrebno, bitno
  - c. precizno – točno, primjereno detaljno, odredivog značenja
  - d. primjenjivo – prepoznatljivog i učinkovitog načina primjene.

### **7.2.1. Načela izričaja UPU-a**

Analiza primjerâ, prema načelima općeg normativnog izričaja, dala je skupove ispravnih i neispravnih izričajnih rješenja, čijim apstrahiranjem je izveden skup poželjnih svojstava jasnog prostornoplanskog normativnog izričaja kao i skup tipičnih pogrešaka koje treba izbjegavati pri izricanju. Iz njih je izveden skup specifičnih načela.<sup>1168</sup> Ne mapira se doslovno na prethodno navedena pretpostavljena niti na opća načela, ali ih obuhvaća. Sastoji se od tri osnovna načela, od kojih se svako dijeli na niz specifičnijih, koja se odnose na njihove aspekte:

#### **A. prikladnost sadržaja**

1. primjenjivost – određuje kakva trebaju biti svojstva koja UPU uređuje
2. tipičnost – određuje odlike koje treba imati sadržaj UPU da bi bio tipičan

---

<sup>1168</sup> Vidi poglavlje 7.3.2. za neka razmišljanja o odnosu izričajnih načela i izričajnih pravila.

3. suvislost – određuje način usklađenosti pojedine norme s normativnim i materijalnim zakonitostima

B. prepoznatljivost sadržajne strukture

4. preglednost – određuje odlike predvidljive i jednostavne tematsko-tekstualne strukture
5. transparentnost strukture odredbe – određuje jasan način prenošenja strukture normi u strukturu odredbi

C. konvencionalnost izričaja

6. jednoznačnost – određuje potrebu utemeljivanja izričaja konvencionalnim, kontekstualno jasnim izričajem
7. dosljednost – određuje potrebu jednoličnog izričaja unutar UPU-a.

U nastavku dajem detaljni prikaz sadržaja tih načela.

#### 7.2.1.1. Načelo prikladnosti sadržaja

Da bi se sadržaj UPU-a mogao jasno izraziti, treba biti prikladan cilju, predmetu i načinu provedbi plana te njegovom mjestu unutar pravnog sustava. Prikladan je sadržaj koji je tipičan, primjenjiv i suvisao.

**Tipičnost** – UPU, koji je izrađen uobičajenom metodom normiranja i tako da bude provediv, uvijek će sadržavati tipičan skup bitnih pojmova i njihovih odnosa; takav tipičan sadržaj je:

1. specificirajući<sup>1169</sup> – sve norme unutar UPU-a služe, neposredno ili posredno, potpuno ili djelomično, specificiranju jednog apstraktno definiranog općeg prostornoplanskog pravila, koje glasi: „Određeni zahvat u prostoru mora imati svojstva u skladu s odgovarajućim skupom uvjeta za provedbu zahvata u prostoru.”
2. optimalan<sup>1170</sup> – unutar danog sustava prostornog uređenja, treba postupati prema kontekstualno prikladnom načinu (metodi) normiranja, čijom primjenom se dobiva skup prostornoplanskih normi koji je u tom kontekstu: primjenjiv i suvisao, izreciv

---

1169 Vidi poglavlje 3.2.1.

1170 Vidi poglavlje 4.3.1.

skupom odredbi koji je optimalno jasan,<sup>1171</sup> primjereno detaljan odnosno precizan, sadržajno i izričajno dosljedan

3. uobičajen – uobičajeni način uređivanja daje tipičan sadržaj UPU-a, a ta tipičnost olakšava njegovo tumačenje: ograničeni, ponovljivi skup pojmova i tema u različitim UPU-ima, omogućuje ograničen i predvidljiv skup izraza i tekstualnih struktura
4. ograničen – tipičan sadržaj UPU-a se sastoji od ograničenog skupa bitnih pojmova:<sup>1172</sup>
  - a. specifično ponašanje kojeg se uređuje jest provedba zahvata u prostoru („gradnja”<sup>1173</sup>) odnosno užii pojmovi koji pobliže određuju vrstu provedbe
  - b. specifični predmet ponašanja su vrste zahvata u prostoru (odnosno, vrste građevina) definirane tipičnim skupom oznaka – najčešće namjenom koju sadrže i površinom namjene u kojoj se smještaju
  - c. specifični sadržaj predmeta odnosno način ponašanja čine svojstva<sup>1174</sup> koja predmet treba dobiti ponašanjem – tipičan skup svojstava je svojstven za metodu normiranja i uvelike je ujednačen za sve vrste građevina u svim UPU-ima.

**Primjenjivost**<sup>1175</sup> – sadržaj UPU-a je provediv kada uređuje, neposredno ili posredno, samo uvjete za provedbu zahvata u prostoru, i to tako da je njihov sadržaj primjenjiv unutar danog sustava prostornog uređenja. Sadržaj uvjeta je primjenjiv kada ga čine svojstva koja su:

1. pojedinačna – sva svojstva koja se uređuju UPU-om, trebaju se, neposredno ili posredno, odnositi na pojedinačni zahvat odnosno pojedinačnu građevinu; mogu se

---

1171 Tj., očekivani prosječni adresat ih može smatrati jednoznačnima.

1172 Vidi poglavlje 6.2.4.

1173 Odnosno rekonstrukcija ili uklanjanje. Kod planova šireg područja to može biti i „planiranje” (smjernice za planove užeg područja). Kod pojedinačne norme može biti i neko drugo ponašanje kojim se provodi posebni propis u postupku gradnje.

1174 Pojedino svojstvo koje se odnosi na određenu vrstu građevine a koje nastaje provedbom zahvata, čini sadržaj pojedinog uvjeta za provedbu.

1175 Vidi poglavlje 3.1.2.

- odnositi na skup zahvata odnosno građevina<sup>1176</sup> samo ako postoji jasan mehanizam svođenja takvog skupnog svojstva na vrijednost svojstva pojedinačne građevine
2. značajna – uvjet treba prvenstveno služiti promjeni postojećeg stanja i stvarati nova svojstva, različita od onih stvorenih drugim uvjetima;<sup>1177</sup> očuvanje postojećih svojstava se uređuje kao iznimku od planirane promjene stanja u prostoru<sup>1178</sup>
  3. izražena – samo svojstva eksplicitno izražena kao uvjeti za provedbu zahvata, i onda iz njih izvodiva, ograničavaju način provedbe nekog dozvoljenog zahvata; svojstva zahvata koja nisu izražena, slobodno se mogu određivati u provedbi plana<sup>1179</sup>
  4. učinkovita – UPU treba uređivati samo ona svojstva koja se mogu učinkovito provesti, tj. čiju usklađenost s UPU-om se može argumentirati glavnim projektom; dakle, ona koja su u projektu izravno izraziva nacrtom ili tekstualnim opisom građevine, odnosno jasno (konvencionalnim ili definiranim postupkom) izvodiva iz tih izravno izraženih svojstava<sup>1180</sup>
    - a. može uređivati i svojstva koja imaju karakter pravnog standarda: za koja ne postoji jasan i jednoznačan postupak određivanja njihove vrijednosti u konkretnom slučaju, ali se konvencionalno smatra da adresati mogu razumno procijeniti zadovoljava li ih konkretna građevina, dakle da su određiva (to su najčešće načela oblikovanja odnosno uklapanja u postojeći izgrađeni okoliš)
  5. opća i apstraktna – UPU je opći pravni akt, pa treba na apstraktan način uređivati buduće, ponovljive i predvidljive odnose; tako se i svojstva trebaju odnositi na

---

1176 Odnosno na neki dio planskog obuhvata, koji implicira više vrsta građevina.

1177 Vidi poglavlja 6.4.1.2. i 6.4.1.3. o pogreškama koje nastaju kada svojstva nisu značajna.

1178 Kada bi neki zahvat dozvoljen planom mogao u nekoj situaciji naškoditi poželjnom postojećem stanju.

1179 Mogućnost smještaja neke aktivnosti nekim zahvatom u prostoru je jedino što treba biti dozvoljeno UPU-om, da bi se za taj zahvat moglo provesti u skladu s planom - time su uređeni svi bitni elementi prostornoplanskog pravila: vrsta zahvata, način njegove provedbe (makar samo njegova lokacija i sadržaj) i, implicirano, njegova gradnja. Provedba zahvata nije moguća ako on nije dozvoljen UPU-om, ali način nije ograničen van onoga što određuje UPU (odnosno posebni uvjeti određeni u skladu s posebnim propisima), jer takvo ograničenje nije nigdje određeno u sustavu prostornog uređenja i gradnje. Dakle, svako zahvaćanje u prostor treba biti, prvo, dozvoljeno UPU-om, a zatim njegov način ograničen UPU-om.

1180 Vidi poglavlja 4.2.1. i 4.2.2.

apstraktne klase budućih ponovljivih i predvidljivih zahvata - vrste građevina - a ne na konkretne, jednokratne zahvate<sup>1181</sup>

6. zakonita – UPU smije uređivati samo ona svojstva za čije uređenje je ovlašten drugim općim pravnim aktom (bilo iz sustava prostornog uređenja i gradnje - uključivo prostorne planove šireg područja, bilo posebnim propisima) i koja već nisu uređena tim aktima.

**Suvislost**<sup>1182</sup> – da bi pojedina norma bila primjenjiva i jasno izraziva, njezin sadržaj treba odgovarati zakonitostima materije i normiranja te postojećem uređenju. Norma stoga treba biti:

1. jednoodnosna<sup>1183</sup> – treba cjelovito uređivati jedan, jedinstveni<sup>1184</sup> pravni odnos, a ne više odnosa, niti specifičan ili parcijalni pododnos; tipični odnosi koje uređuje prostornoplanska norma u UPU-u su:<sup>1185</sup>
  - a. neka vrsta građevina treba imati neki skup svojstava (uvjeta za provedbu zahvata)
  - b. neka vrsta građevina treba imati neko svojstvo (uvjet)
  - c. neko svojstvo treba primijeniti na neki skup vrsta građevina
  - d. neko svojstvo treba primijeniti, s odgovarajućim vrijednostima, na neki niz vrsta građevina
  - e. kod primjene nekog svojstva treba primijeniti i dodatnu informaciju (iznimku, definiciju, postupak određivanja vrijednosti nekog elementa, i sl.)

---

1181 I kada se svojstva naizgled odnose na pojedinačne, konkretne građevine - kao, primjerice, u slučaju jedinstvenog skupa uvjeta za rekonstrukciju pojedinačnog kulturnog dobra - taj zahvat se može u budućnosti provesti neograničeno mnogo puta, na neograničeno mnogo načina unutar ograničenja zadanog skupa uvjeta i može ga provesti neograničeni broj pravnih subjekata. Za razliku od toga, građevinska dozvola, kao pojedinačni pravni akt dozvoljava jednoj osobi da provede jedan zahvat, na jedan način. Zamislivo je da vrste građevina budu tako detaljno određene, da se svaka u danome trenutku može ostvariti samo jednom konkretnom građevinom (primjerice, jedna površina namjene = jedna građevina čestica), ali to je protivno ideji zonskog pristupa, već postaje detaljno planiranje.

1182 Vidi poglavlje 6.2.4.4.

1183 Vidi poglavlje 6.4.2.1.

1184 Odnos koji se značajno razlikuje od drugih odnosa, tako da proizvodi učin koji se njima ne može postići, i kojeg se ne može dalje specificirati ili dijeliti u druge jedinstvene odnose, već samo dopunjavati dodatnim informacijama.

1185 Vidi poglavlja 5.2.1. i 5.3.3.

2. stvarna<sup>1186</sup> – elementi norme trebaju moći biti pravne činjenice unutar postojećeg sustava prostornog uređenja i trebaju biti postavljeni u odnos koji je moguć kako prema tehničkim zakonitostima prostornog uređenja i gradnje (odnosno ostalih područja bitnih za gradnju) tako i prema postojećem pravnom uređenju
3. ispravna<sup>1187</sup> – treba pravno i tehnički ispravno dovesti bitne pojmove u međusoban odnos koji ne proturječi ostatku plana: odnositi se na gradnju, vrstu građevine ili njena svojstva, odnosno na pojmove (na primjer, mjere zaštite, utvrđivanje smještaja) koji služe utvrđivanju vrijednosti tih triju skupina bitnih pojmova, tako da odgovaraju ciljevima uređenja (odnosi koji odgovaraju ciljevima)
4. određiva – sadržaj norme, tj. bitni pojmovi koji ga čine, treba imati jasno određivu vrijednost, tako da:
  - a. za ponašanje bude jasna modalnost (je li obavezno, zabranjeno ili dozvoljeno)<sup>1188</sup>
  - b. bude jasno na koje vrste građevina se to ponašanje odnosi<sup>1189</sup>
  - c. a za svojstva građevine bude jasna njihova prisutnost, odsutnost ili vrijednost - izražena tako da bude potvrđiva projektom, bez korištenja izraza koji dozvoljavaju proizvoljno odstupanje od sadržaja norme.<sup>1190</sup>

#### 7.2.1.2. Načelo o prepoznatljivosti sadržajne strukture

Da bi se tekst UPU-a što lakše mogao primijeniti, treba biti tako strukturiran da je iz njegove strukture moguće prepoznati što sadrži i gdje se koji element sadržaja nalazi. Takav tekst pregledno raspoređuje odredbe koje transparentno izražavaju norme.

**Preglednost**<sup>1191</sup> – da bi tekst UPU-a bio razumljiv, treba biti pregledan, kako bi adresat uopće mogao pronaći odredbe relevantne za konkretni zahvat u prostoru. Preglednost ovisi o predvidljivosti tekstualne strukture – rasporedu tema u tekstu – koja omogućuje adresatu

---

1186 Vidi poglavlje 6.4.1.2. o pogreškama irealnog sadržaja.

1187 Vidi poglavlje 6.4.1.2. o pogrešnoj primjeni pojmova.

1188 Vidi poglavlja 3.2.3. i 6.3.2.

1189 Vidi poglavlja 3.2.2. i 5.2.3.

1190 Vidi poglavlje 4.3.1.

1191 Vidi poglavlje 5.1.1.

da očekuje određenu vrstu sadržaja u određenom dijelu teksta. Stoga, tekstualna struktura treba biti:

1. suvisla – način raspoređivanja tema treba u cijelom tekstu biti ujednačen i prepoznatljiv, kako u formalnom<sup>1192</sup> tako i u strukturnom<sup>1193</sup> pogledu
2. konvencionalna<sup>1194</sup> – raspored tema, tj. tekstualnih cjelina u kojima su teme sadržane, treba biti zasnovan na poznatom rasporedu: propisanom, odnosno konvencionalnom u dijelu koji nije propisan; UPU je prepoznatljiva vrsta teksta koja ima očekivani sadržaj kojeg treba izricati tipičnom strukturom, kako bi se lakše prepoznao raspored tekstualnih cjelina i njihova struktura
3. optimizirana za nalaženje uvjeta za provedbu<sup>1195</sup> – struktura teksta UPU-a treba biti takva da se kod primjene plana može na očekivanom mjestu naći uvjete za provedbu zahvata koji su relevantni za konkretni zahvat
4. jasnog načela podjele<sup>1196</sup> – propisane tekstualne cjeline (poglavlja UPU) treba dosljedno raščlaniti na potcjeline (odjeljke i članke) prema jednom odabranom tematskom načelu koje daje preglednu konvencionalnu strukturu – tematsko načelo određuje način na koji se u tekstu raspoređuju uvjeti za provedbu zahvata – koje teme imaju odjeljci i članci – prihvatljiva tematska načela su:
  - a. zajednički skup:<sup>1197</sup> teme potcjelina su pojedinačni uvjeti ili skupine srodnih uvjeta
  - b. odvojeni skupovi:<sup>1198</sup> teme potcjelina su vrste građevina
  - c. mješoviti pristup,<sup>1199</sup> u kojem su teme potcjelina: i. zajednički skup uvjeta koji su jednaki za cijelu skupinu srodnih vrsta građevina te ii. odvojeni skupovi za ostale uvjete, specifične za pojedine vrste građevina

---

1192 Naslovi i druge oznake tekstualnih cjelina.

1193 O kojim temama odnosno podtemama se definiraju tekstualne cjeline, kako se te cjeline raspoređuju i međusobno odnose.

1194 Vidi poglavlja 5.1.2. i 5.1.4.

1195 Vidi poglavlja 5.1.3. i 5.2.1.

1196 Vidi poglavlje 5.2.1.

1197 Vidi poglavlje 5.2.2.

1198 Vidi poglavlje 5.2.3.

1199 Vidi poglavlje 5.2.3.

5. odmjerena<sup>1200</sup> – treba primijeniti tematsko načelo koje za konkretni sadržaj daje optimalni odnos broja i složenosti članaka te broja i opsežnosti odjeljaka; stvar je izrađivačeve procjene o tome koje načelo daje odmjereno raščlanjenje i time pregledan teksta plana; ovisi o opsegu i složenosti sadržaja.

**Transparentnost** – da bi struktura tekstualne cjeline bila prepoznatljiva, bitno je da odredbe UPU-a transparentno i jasno izriču relevantne norme o uvjetima za provedbu zahvata, organizirane u jednostavno strukturirane članke. Pojedini članak stoga treba biti:

1. sadržajno relevantan – sadrži norme koje posredno ili neposredno uređuju sadržaj uvjeta za provedbu zahvata, a ne opravdavaju ni obrazlažu taj sadržaj niti informiraju o ičemu drugome<sup>1201</sup>
  - a. norma je neposredna kada uređuje neki tipičan odnos između određenog uvjeta i određene vrste građevine ili uređuje dodatnu informaciju koja dopunjuje taj odnos
  - b. norma je posredna kada uređuje pretpostavke za utvrđivanje nekih uvjeta;<sup>1202</sup> ako se sadržaj UPU-a sastoji od tipičnog skupa bitnih pojmova, nije poželjno uređivati njihove definicije<sup>1203</sup>
2. jednostavno strukturiran<sup>1204</sup> – uređuje jednu temu, sadržajem koji se može izraziti unutar standardne i plitke strukture:
  - a. članak sadrži jednu ili više normi o samo jednoj temi<sup>1205</sup>
  - b. članak ima asimetričnu strukturu<sup>1206</sup> - glavnu misao s, prema potrebi, jednom ili više pratećih misli
  - c. svaka od tih misli je izražena zasebnim stavkom<sup>1207</sup>
  - d. stavak o glavnoj misli ne sadrži niže razine od podstavaka;<sup>1208</sup> što znači da:

---

1200 Vidi poglavlja 5.3.4. i 5.4.1.

1201 Vidi poglavlje 6.4.1.1.

1202 Ograničenja ili zahtjevi prema kojima se u konkretnom slučaju definiraju vrijednosti uvjeta: mjere zaštite, uvjeti za razgraničenje površina, definicije i sl.

1203 Vidi poglavlje 6.2.3.

1204 Vidi poglavlje 5.3.4.

1205 Vidi poglavlje 5.3.1.

1206 Vidi poglavlje 5.3.3.

1207 Vidi poglavlje 5.3.1.



- i. stavak identificira uvjet, a podstavci vrijednosti uvjeta za pojedinačne vrste građevina
  - ii. stavak identificira vrstu građevina (ili skupinu srodnih vrsta uređene jednakim uvjetima), a podstavci pojedinačne uvjete koji uređuju tu vrstu
  - iii. dodatne informacije o tim uvjetima treba izreći pratećim mislima: u zasebnim stavcima
3. jasno izražen<sup>1209</sup> – kako bi normativna struktura članka bila što jasnija, izričaj odredbe, odnosno rečenice kojima se izriču norme, treba što transparentnije prenijeti normativni sadržaj, što znači da:
  - a. treba biti jasno kojem pravilu pripada sadržaj odredbe – na koji predmet se odnosi
    - i. izravno, time što sadrži pojam kojim se označava vrstu građevine na koju se norma odnosi
    - ii. neizravno, time što je iz tematskog konteksta (cjeline u kojoj je sadržana) odnosno tematskom progresijom (dio je niza odredbi koje razvijaju jednu temu) povezuje s određenom vrstom građevine
  - b. modalnost<sup>1210</sup> ponašanja treba biti jasno označena (glagolom ili oblikom rečenice) kako bi se mogle razlikovati zapovijedi, dopuštenja i zabrane (treba li se, smije li se ili ne smije neka vrsta građevine nekako graditi)
  - c. izričaj odredbe treba poštivati pravila općeg jezika,<sup>1211</sup> kao i pravni stil<sup>1212</sup> – neutralnost: izravno, aktivno i pozitivno izražavanje, u sadašnjem vremenu i jednini.

#### **7.2.1.3. Načelo konvencionalnosti izričaja**

Da bi se tekst UPU-a mogao što lakše protumačiti, treba biti konvencionalno izražen – poznatim i jednoličnim izrazima, formulacijama i strukturama. Izričaj mu treba biti jednoznačan i dosljedan.

---

1208 Vidi poglavlje 5.3.2.

1209 Vidi poglavlje 6.2.1.

1210 Vidi poglavlje 6.3.2.

1211 Vidi poglavlje 6.3.1.

1212 Vidi poglavlje 6.3.3.

**Jednoznačnost**<sup>1213</sup> – da bi bilo lakše protumačiti sadržaj odredbe, elementi normi trebaju u UPU-u biti izraženi kontekstualno jasnim izrazima, riječima koje imaju poznato značenje unutar pravnog područja prostornog uređenja i gradnje odnosno uobičajene metode prostornoplanskog normiranja. Ti izrazi trebaju biti:

1. konvencionalni<sup>1214</sup> – izrazi koji su već poznati i uobičajeni, omogućuju da se sa što manje sumnje prenese značenje bitnih pojmova; izrazi su takvi kada su:
  - a. uređeni – definirani ili jasno korišteni u drugom općem pravnom aktu, prvenstveno iz područja prostornog uređenja i gradnje, a zatim i iz drugih područja, kada UPU treba uređivati njihovu materiju
  - b. stručno uobičajeni – imaju jasno i općeprihvaćeno značenje u struci prostornog planiranja, koriste se unutar uobičajene metode prostornoplanskog normiranja, ili
  - c. općejezično uobičajeni – imaju značenje koje je u trenutnom kontekstu prostornog uređenja i gradnje jasno prosječnom govorniku
2. ispravni<sup>1215</sup> – izraz se treba odnositi na točan pojam, u skladu s pravnim i materijalnim zakonitostima.

**Dosljednost**<sup>1216</sup> izričaja da bi bilo lakše protumačiti sadržaj odredbe, iste bitne pojmove treba unutar UPU-a dosljedno izricati istim izrazima, odnosno istovrsno uređenje istovrsnim formulacijama i strukturama. Za takav izričaj je bitno:

1. dosljedno korištenje izraza – jednom korišten izraz treba u UPU-u i dalje koristiti na jednak način, tako da uvijek označava isti pojam i samo taj pojam
2. dosljedno formuliranje – srodne vrste građevina je preporučljivo uređivati istovrsnim skupom svojstava, a istovrsne skupove svojstava treba izricati tekstualnim cjelinama (kako odjeljcima, tako i člancima) koje su strukturirane na jednak način, koristeći istovrsni izričaj odredbi.

---

1213 Vidi poglavlje 6.2.1.

1214 Vidi poglavlje 6.2.2.

1215 Vidi poglavlje 6.2.2.1.

1216 Vidi poglavlje 6.2.2.2.

### **7.2.2. Rezultati određivanja načelâ**

Kako je spomenuto, istražena specifična načela se ne mapiraju izravno na pretpostavljena niti na opća, ali kako se s njima odnose?

Načela o prikladnosti sadržaja se mogu smatrati specifičnim načelima o sadržaju, pretpostavkama za jasan izričaj. Osiguravaju bitan, ostvariv, prepoznatljiv i predvidljiv sadržaj unutar danog sustava prostornog uređenja i prakse prostornoplanskog normiranja. Takav sadržaj, za kojeg postoji očekivano značenje, olakšava jasno tumačenje: lakše je i izraziti i protumačiti ono značenje koje je razumno pretpostavljivo. Opisuju, unutar područja urbanističkog planiranja, djelovanje onih općih načela koja sam označio kao izričajna u širem smislu – relevantnosti, primjenjivosti i sustavnosti. Preciznost sadržaja je više vezana uz njegovu prikladnost za postizanje određenih ciljeva, a manje uz njegov utjecaj na jasnoću izričaja, ali specifično načelo tipičnosti donekle obuhvaća i preciznost.

Kroz istraživanje se pokazalo da su početna specifična načela o sadržaju bila neispravno pretpostavljena. Ustvari se kod njihovog predmeta radilo o određivanju područja uređenja UPUa, dakle o jednome od izvora načelâ, a ne o određivanju samih načela. Pretpostavljena načela o učinkovitosti također tematiziraju sadržaj, samo iz aspekta provedbe umjesto iz aspekta zakonitosti. No, na osnovi rezultata istraživanja tih pretpostavki su formirana načela o prikladnosti sadržaja.

Načela o prepoznatljivosti sadržajne strukture se mogu smatrati specifičnim načelima o jednostavnosti izričaja. Osiguravaju da sadržajna struktura bude logično organizirana i prenesena što izravnije i preglednije u tekst, koji time dobiva optimalno složenu tekstualnu strukturu, dakle izričaj koji je jednostavan koliko može biti a da prenese potpuni sadržaj. Specificiraju jedan aspekt općeg načela jednostavnosti – preglednost izričaja, ali ne i drugi – njegovu ekonomičnost, koja se u prostornoplanskom normativnom izričaju može postići izravnom primjenom općih načela te primjenom specifičnih načela o prikladnosti sadržaja.

Pretpostavljena specifična načela o izričaju nisu bila detaljno opisana, već su samo očekivala da će se načelo jasnoće specificirati u odnosu na strukturu i formu izričaja. Utoliko, načela o preglednosti i transparentnosti su specifična načela o strukturi izričaja.

Načela o konvencionalnosti izričaja se mogu smatrati specifičnim načelima o njegovoj jednoznačnosti, i tvrde da je odnos pojmova i izraza, odnosno normi i odredbi, tim precizniji što je dosljedniji jer tako omogućuje veću sigurnost tumačenja. Specificiraju jedan aspekt općeg načela preciznosti: jednoznačnost izričaja – ustvari razrađuju maksimu "isto istim". U odnosu na pretpostavljena specifična načela o izričaju, načela jednoznačnosti i dosljednosti predstavljaju specifična načela o formi izričaja.

Rezultati istraživanja se tako mogu sažeti na skup tvrdnji.

1. Specifična načela određena ovim radom obuhvaćaju pretpostavke jasnog izričaja (jasno izrazivi sadržaj UPU-a) te njegovu jednostavnost (optimalno složenu tekstualnu strukturu), preciznost (jednoznačno odnosno dosljedno izražavanje) i u manjoj mjeri jezičnu jasnoću (modalnost izričaja odredbe).
2. Sustavne pogreške u ostvarivanju općeg načela jezične jasnoće – osim pogrešaka modalnosti – rijetke su u stvarnom izričaju UPU-a, stoga se pokazalo nepotrebnim razvijati specifična načela o tome. Dovoljno je poštivati opća načela.
3. Specifična načela o jednostavnosti su se pokazala potrebnima na razini tekstualne strukture i u manjoj mjeri na sintaktičkoj razini (strukтури odredbe), kako bi im se osigurala preglednost. Pogreške ekonomičnosti su, osim redundantnosti i normativne irelevantnosti izričaja, same za sebe rijetke, već ih uglavnom objašnjava neprikladnost sadržaja. Za izbjegavanje redundantnosti i irelevantnosti je, uz prikladnost sadržaja, dovoljno poštivati opća načela.
4. Opće načelo jednostavnosti tu djeluje kao bitan pokazatelj: ako je tematsko-tekstualna struktura suvisla i dosljedna a tekst ipak složen i nepregledan, uređenje je vjerojatno neispravno, preopširno, suviše detaljno, redundatno ili nejasno koncipirano – ne može se jezgrovito izraziti.
5. Specifična načela o preciznosti su svedena na jedan aspekt: jednoznačnost, jer su ostali aspekti (određenost, detaljnost) predmet metode uređenja, a ne izričaja. Ustvari ne bi o njima trebalo govoriti kao o specifičnim načelima, jer samo konkretiziraju opću pretpostavku preciznosti: da se isto izražava istim. No, istaknuo sam ih kao specifično načelo, jer se u stvarnom izričaju tu pretpostavku često krši, pa je potrebno eksplicirati način izbjegavanja takvih pogrešaka.
6. Može se činiti samorazumljivim da sadržaj utječe na izričaj, pa bi bilo nepotrebno utvrđivati načela o tome. No, istraživanje je pokazalo da utječe i izravno na izričaj,

a ne samo posredno kao pretpostavka, i to na poseban, prepoznatljiv način, jer ispravnost tipičnog sadržaja u pojedinim aspektima (osobito jednostavnosti) neposredno proizvodi i ispravna svojstva izričaja.

7. Opća izričajna načela neposredno oblikuju izričaj, kao očite vrijednosti koje izričaj treba imati, ali – nota bene – njihovo postizanje ovisi o ispravnosti sadržaja, o kojoj se u ponovljivom i predvidljivom području urbanističkog planiranja mogu primijeniti specifična načela. Na njihovoj osnovi se onda mogu dodatno specificirati i izričajna načela, u vrijednosti specifične za prostornoplanski normativni izričaj.

## 8. ZAKLJUČAK

Određivanjem načela u poglavlju 7.2., ostvaren je prvi cilj istraživanja: „mjerila kvalitete iliti 'načela' PPNI za UPU lokalne razine unutar domaćeg sustava prostornog uređenja.”

Drugi cilj je iskazan kao definiranje metode njihovog određivanja, primjenjiv na druge vrste prostornih planova. Smatram da se metodu, korištenu u ovome istraživanju, može smatrati validnom, jer njeni rezultati potvrđuju istraživačke hipoteze.

### 8.1. Potvrda radnih hipoteza i opravdanost primijenjene metode

#### 8.1.1. *Hipoteze: potreba, mogućnost postojanja i osnova sadržaja specifičnih načela*

Hipoteze<sup>1217</sup> pretpostavljaju, sažeto:

1. potrebu postojanja specifičnih načela, različitih od općih
2. da ta načela počivaju na interakciji tehničkih i pravnih zakonitosti
3. da mogućnost dokazivanja prostornoplanskog uređenja uvjetuje njegov sadržaj.

Proizlaze iz istraživačkih pitanja:<sup>1218</sup>

1. Je li za jasan, razumljiv UPU dovoljno poštivati opća načela o izricanju općih pravnih akata, ili su za to potrebna specifična, koja govore isključivo o ispravnom načinu jasnog izricanja UPU?

Prva hipoteza tvrdi da jesu. Istraživanje je pokazalo da uspješna izravna upotreba općih načela pri izradi UPU-a pretpostavlja dobro poznavanje, kako pravnih i jezičnih zakonitosti na kojima se ta načela temelje, tako i pravnih i materijalnih zakonitosti prostornog uređenja. Ili barem preuzimanje dobrih praksi izrade UPU-a. Kvaliteta istraženih primjera pokazuje da nijedno od to dvoje nije prisutno u zadovoljavajućoj mjeri.

---

<sup>1217</sup> Vidi poglavlje 1.3.1.

<sup>1218</sup> Izvorna pitanja postavljena u sinopsisu ovog rada sam preformulirao, jer znanje prikupljeno istraživanjem dozvoljava da ono što je u njima bilo implicitno sada razradim, kako bi se jasno povezali povodi, pretpostavke i rezultati istraživanja.

Specifična načela olakšavaju nomotehnički ispravnu izradu UPU-a, jer se u njima i u pravilima koja su iz njih izvedena, sažimaju spomenute zakonitosti i opisuju načini ostvarenja općih načela unutar područja urbanističkog planiranja. Prema tome tvrdim da je potvrđena prva hipoteza – uz kvalifikaciju da određivanje specifičnih načela nije nužno, jer se primjenom općih načela uvijek može dobiti ispravan izričaj, već samo poželjno.

2. Otkud treba izvesti ta specifična načela?

Druga hipoteza tvrdi da proizlaze iz ograničene mogućnosti da se učinkovito uređenje određene materije jasno izrazi.

Uobičajeni, praktično razvijeni prostornoplanski izričaj se može analizirati prema načelima jasnoće općeg pravnog izričaja. Na svakom primjeru UPU-a se mogu prepoznati konkretna svojstva teksta koja ta načela ostvaruju ili ne ostvaruju. Ta svojstva se mogu apstrahirati u poželjna i nepoželjna, i po njima odrediti razne izričajne norme<sup>1219</sup> o raznim aspektima jasno izraženog teksta UPU-a. Prepoznavanje temelja za pojedine klase<sup>1220</sup> tih normi može dati specifična načela, kao novu, detaljniju razinu između općih načela jasnoće (preciznosti, jezične jasnoće, jednostavnosti) i pojedinačnih izričajnih normi.

Specifična načela su tako određena na osnovi uobičajenog skupa akcija kojima se poželjni materijalni odnosi pokušavaju pretvoriti u jasno izražen skup općih pravnih odnosa. Time je praktično prepoznato postojanje ograničenog prostornoplanskog normativnog izričaja. No, ako specifična načela samo opisuju postojeće ograničene načine izričaja, to nije povrda, jer ne isključuje postojanje drugih načina. Izričajna pravila prepoznatljivosti sadržajne strukture i konvencionalnosti izričaja određuju način jasnog izricanja suvislog i primjenjivog uređenja tipičnog sadržaja UPU-a. Njihovim kršenjem nastaju izričajne

---

1219 To su sve tvrdnje u prethodnim poglavljima ovog rada koje određuju kakav treba biti neki aspekt teksta (bila to struktura poglavlja, odjeljka ili članka, ili ispravno korištenje izraza i formulacija) odnosno njegov sadržaj (struktura prostornoplanskih normi, opseg uređenja, itd.)

1220 Klase nisu proizvoljne, ali nisu ni inherentne. Bitan izazov u određivanju načela je upravo nalaženje opravdanog razloga da se za neke tvrdnje o svojstvima izričaja nađe zajedničko opravdanje, koje zajedno s opravdanjima drugih klasa čini koherentno opravdanje sustava načela.

pogreške, tj. izričaj koji ne odgovara općim načelima jasnoće. Specifična načela izvedena iz tih pravila tako nisu proizvoljna, čime je potvrđena druga hipoteza.

3. Je li za određivanje načelâ potrebno uzeti u obzir i način na koji se UPU provodi?

Treća hipoteza tvrdi da treba, jer apstraktno svojstvo zahvata u prostoru, određeno planom, treba moći konkretizirati tako da nastalo svojstvo, određeno projektom, bude s njime usporedivo.

To je ustvari zahtjev da se između apstraktnih svojstava vrste građevine (uvjeta za provedbu zahvata), određenih UPU-om, i konkretnih svojstava građevine (lokacijskih uvjeta) određenih građevinskom dozvolom na osnovi glavnog projekta može uspostaviti argumentacijski niz, na osnovi kojeg se može opravdano tvrditi da je građevina usklađena s planom.

Uobičajena metoda prostornoplanskog normiranja proizvodi tipične skupove uvjeta za provedbu zahvata koji se sastoje od mjerljivih svojstava građevina i tvrdnji o namjeni. Takva svojstva su lako prepoznatljiva u glavnom projektu, pa su stoga i jasno i jednoznačno izraziva, jer je način njihovog tumačenja uobičajen i stručno poznat.

Načela prikladnosti sadržaja određuju kako treba normirati, a da UPU sadrži takva jasno izreciva svojstva. Načela prepoznatljivosti sadržajne strukture i konvencionalnosti izričaja govore o tome kakav treba biti izričaj tih svojstava. Sadržaj specifičnih načela tako izravno ovisi o mogućnostima i ograničenjima provedbe UPU-a odnosno konkretizacije prostornoplanskih normi u danome sustavu, što potvrđuje treću hipotezu.

### **8.1.2. Metoda utvrđivanja načelâ**

Prije prikaza same metode određivanja načela, drugog cilja ovog istraživanja, vrijedilo bi još malo prostora posvetiti samome pojmu „specifičnih načela”. Istraživanje je pokazalo da se o prostornoplanskom normativnom izričaju mogu dati normativne tvrdnje, čije poštivanje rezultira jasnim, ili barem jasnijim izričajem. Gdje, među njima, leži granica između općih i specifičnih načela, odnosno između izričajnih načela i izričajnih pravila?



U literaturi ne postoji jedan, definitivan skup načela općeg normativnog izričaja – „općih načela”, pa sam u ovome radu odabrao jedan od poznatijih skupova, kojeg se može uzeti i kao klasifikacijski alat sposoban obuhvatiti mnoge druge znanstveno i stručno opisane skupove. Njegova općost znači da određuje kvalitetu izričaja svih općih pravnih akata.

Pojam „načela” uzimam u značenju temeljne norme: one koja ne zahtijeva nikakvo opravdanje, jer ga se doživljava kao očigledno „pravedno” i „ispravno”,<sup>1221</sup> ali služi kao temelj i opravdanje neograničenom broju drugih normi kojima ga se može specificirati ili konkretizirati.<sup>1222</sup> „Pravilo” s druge strane, uzimam u značenju norme čiji sadržaj se ne može konkretnije izraziti a da ne postane pojedinačno pravilo koje se odnosi na samo jedan slučaj. Tako bi zahtjev da tekstualna struktura UPU-a pregledno prikaže strukturu skupova uvjetâ za provedbu zahvata u prostoru bila načelo, a konkretni načini strukturiranja (na primjer, raspoređivanje prema zajedničkom skupu, odvojenim skupovima ili mješovitom pristupu) bi bili pravila. No, takvo razmišljanje vodi ka dodatnim nejasnoćama – ako se spomenuti zahtjev preglednosti poopći tako da traži neka tekstualna struktura općeg pravnog akta pregledno prikaže svojstva predmetâ uređenih ponašanja, radi li se tada o dvama različitim načelima od kojih je jedno opće a drugo specifično? Ili je ovo o UPU-u samo konkretizirano za područje prostornog uređenja? Dakle, jesu li načela utvrđena ovim istraživanjem stvarno specifična za izričaj UPU-a, ili se radi o općim načelima koja su konkretizirana, "lokalizirana" za upotrebu u ovome području?

Potvrđene hipoteze su pokazale da utvrđena načela – bila ona specifična ili konkretizirana opća – olakšavaju ispravno izricanje UPU-a, te da metoda zasnovana na istraživanju pravnog konteksta (cilja, predmeta, opsega, provedbe) i materijalnih zakonitosti dozvoljava određivanje načela prostornoplanskog normativnog izričaja, bez obzira označavalo li to određivanje novih, dosad nepoznatih i specifičnih načela, ili određivanje načina primjene općih načela.

---

<sup>1221</sup> To što u danome kontekstu može biti očito je li neki UPU, recimo, pregledan i primjenjiv, pa nije nužno objasniti što su preglednost ili primjenjivost, ne znači da ih nije korisno obrazložiti – a osobito u ovakvome istraživanju koje pokušava uspostaviti sustav načela i prikazati njihovu međuovisnost.

<sup>1222</sup> Guastini (2018), 78, 194, 253

Utoliko, prava priroda specifičnosti ili konkretnosti utvrđenih načela, za ciljeve ovog rada nije ključna. Upotrebjeno nazivlje označava heurističke kategorije u ovome radu, koje su omogućile da se diferencira već poznate zahtjeve za kvalitetom općeg pravnog izričaja od pretpostavljenih, nepoznatih zahtjeva za kvalitetom prostornoplanskog normativnog izričaja.

#### **8.1.2.1. Prikaz metode**

Prihvati li se potvrđivanje hipoteza ovoga rada, prihvaća se i da su rezultati ovog rada prihvatljivi, pa time i primijenjena metoda određivanja načela prostornoplanskog izričaja. U nastavku sažeto prikazujem njene korake kako su primijenjeni.

##### *a. istraživanje pravnog sustava*

1. *Uloga prostornog plana u sustavu prostornog uređenja* – za UPU lokalne razine, identificirani su cilj i predmet, opseg (pravni odnosi koje je ovlašten uređivati), kao i postupak njegove provedbe pojedinačnim pravnim aktima.

U ovome radu je u sklopu ovog koraka prikazano i općenito uklapanje UPU-a u pravni sustav: kao općeg pravnog akta, sastavljenog od skupa općih pravnih pravila, kako bi se pojasnilo njegovu u srži pravnu prirodu. Zato je prikazana i opća struktura pravnog uređenja, kako bi se postavila osnova za povezivanje disciplina nomotehnike i prostornog planiranja.

2. *Način primjene plana* – analiziran je način kojim se pri provedbi, tj. pri konkretizaciji prostornoplanskih pravila, argumentira usklađenost zahvata u prostoru s UPU-om. Osnovno sredstvo argumenta je glavni projekt, pa tako UPU može učinkovito propisati samo ona svojstva zahvata koja se mogu jasno izvesti iz projekta. Kod planova šireg područja, koji se dijelom provode i izradom planova užeg područja, analiza bi uključivala i mogućnost da se pokaže njihova usklađenost.

##### *b. analiza sadržaja*

3. *Uobičajena metoda normiranja* – istražena je planerska praksa definiranja ponašanja: predmeta ponašanja i njegovih svojstava, i odnos prakse s ograničenjima koja postavljaju

prethodno istražena ograničenja pravnog sustava. Dakle koji se zahvati u prostoru uređuju, i kako. Otud je definiran tipičan sadržaj UPU-a.

4. *Uobičajeni izričaj* – u primjerima su prepoznate uobičajene strukture i forme izričaja, prema teorijskim zasnovanim pretpostavkama o tome što mogu biti te strukture i forme.

#### *c. utvrđivanje specifičnih načela*

5. *Analiza uobičajenog izričaja* – procijenjeno je odgovaraju li prepoznate strukture i forme načelima općeg izričaja: postižu li njima tražene vrijednosti i kako, koje pogreške sprečavaju njihovo ostvarivanje?

6. *Definiranje poželjnih svojstava izričaja* – strukture i forme koje ostvaruju tražene vrijednosti izričaja i osiguravaju izbjegavanje uobičajenih pogrešaka, klasificirane su prema teorijski zasnovanim srodnostima.

7. *Definiranje specifičnih načela prostornoplanskog normativnog izričaja* – iz klasa poželjnih svojstava su apstrahirane temeljne im vrijednosti izričaja bitne za prostornoplanski normativni izričaj, a koje dopunjuju, razrađuju ili konkretiziraju vrijednosti zahtijevane općim načelima.

## **8.2. Ograničenja i mogućnosti rezultata**

### **8.2.1. Potencijal za daljnja istraživanja**

Metoda određivanja načela, korištena u ovome radu, primjenjiva je i na druge vrste prostornih planova i metoda normiranja. Određivanje načela njihovih izričaja bi, osim olakšavanja nomotehnički im ispravne izrade, omogućilo i zaključivanje o mogućnostima normiranja u području prostornog uređenja – ne samo o tome kakav je ispravan izričaj, već i o mogućnostima učinkovitog uređenja: postoje li ograničenja u izricanju sadržaja uređenja, pa time i uređenju samome, i mogu li se izbjeći ili kompenzirati?

Prvi korak bi mogla biti primjena metode na druge vrste planova u domaćem sustavu, pa uopćavanjem tako dobivenih rezultata i određivanje načela prostornoplanskog izričaja koja bi vrijedila za čitav domaći sustav prostornog uređenja. Pritom se mogu odmah dati neke pretpostavke od odnosa ovdje određenih načela s potencijalnim za druge vrste prostornih planova:

1. neka će biti slična: osobito će im primjenjivost biti srodna utoliko što se i ostale vrste planova provode pojedinačnim zahvatima
2. neka različita: tipični sadržaj će biti različit – prvo će se, s obzirom na drugačije načine određivanja korištenja površina, različito definirati vrste građevina, a drugo će se, s obzirom na djelomičnu provedbu planova šireg područja i planovima užeg područja, uređivati i druga ponašanja, predmeti i njihova svojstva.

Istraživanjem i komparacijom dodatnih sustava prostornog uređenja koji su zasnovani na zonskom pristupu, mogu se izvesti zaključci o njegovim mogućnostima i ograničenjima unutar pravnog sustava. Jesu li mu neka inherentna, ili se može prilagoditi a da ostane učinkovit?

Istraživanjem sustava u kojima postoje drugačiji pristupi i njihova usporedba sa zonskima, mogu se izvesti i općenitiji zaključci o granicama učinkovitog – izrecivog pravnog uređenja prostornim planiranjem.

Istraživanjem potencijalnih metoda normiranja u odnosu na utvrđena načela ili ograničenja prostornoplanskog normativnog izričaja, mogla bi se procijeniti prikladnost raznih vrsta prostornih svojstava za prostorno uređenje – da budu jasno izreciva i primjenjiva za ostvarivanje raznih prostornih vrijednosti i ciljeva.

### ***8.2.2. Ograničenja i koristi kodifikacije izričaja***

Osim načela, ovaj rad sadrži i niz pravila o prikladnom sadržaju i njegovom ispravnom izričaju, koja bi se dala uobličiti u nomotehnički vodič za izradu urbanističkih planova uređenja. U tijeku istraživanja sam u više navrata isticao kontekstualnost i konvencionalnost takvog izričaja, dakle njegovu partikularnost i, ustvari, konkretnost – što jest u skladu sa shvaćanjem da nomotehnički vodiči ne mogu biti univerzalni, već su uvijek

vezani uz konkretan kontekst upotrebe.<sup>1223</sup> To bi naizgled impliciralo nedostatak univerzalnosti u ovome istraživanju, pa bi zato za sam kraj ovog rada bilo dobro jasnije kvalificirati njegov značaj i natuknuti daljnja moguća istraživanja.

Tradicionalni pozitivistički pristup koji normu i njezin tekst promatra kao samostalne jedinice, sa jasnim sadržajem neovisnim o kontekstu, čije tumačenje je isključivo ispravno rekonstruiranje tog sadržaja nije realan ni praktičan prikaz stvarne prirode teksta općenito, a pravnog osobito. U relevantnoj teoriji odavno nije prisutan, ali odgovara čestoj laičkoj predodžbi o tekstu.

Rad je pokazao kontekstualnu ovisnost teksta, čije tumačenje tijekom provedbe ovisi o mogućnosti da se tvrdnje o značenju teksta mogu uvjerljivo obrazložiti. Makar za izrađivača postoji namjeravano značenje teksta, adresati ga u konkretnom slučaju uvijek stvaraju. Stoga je i jasnoća izričaja relativna prema tumačima: ne postoji univerzalni, objektivni standard jasnoće, već samo vjerojatnost da će većina adresata protumačiti tekst na jednak ili barem bitno sličan način.

Prema tome bi se pitanje jasnog izričaja moglo promatrati ne kroz prizmu jednoznačnog izražavanja, nego njegove kontekstualne predvidljivosti. Adresat može nekome tekstu pripisati značenje samo na osnovi svog prethodnog znanja, pa ako izrađivač i razni adresati dijele jednaku osnovu, jednaki epistemički (spoznajni) okvir, onda je vjerojatno i da će dijeliti ujednačeni pristup tumačenju.<sup>1224</sup> U pravnom sustavu se takav pristup u značajnoj mjeri postiže razvojem institucionalne prakse tumačenja i primjene normativnih formulacija: pravne dogmatike, koja obuhvaća prevladavajuće pravno mišljenje, definirano u presudama, pravnim komentarima i znanstvenoj literaturi, u skladu s kojim će sudac donositi odluke odnosno tumačiti pravne tekstove.<sup>1225</sup>

Problem je u tome što se prostorno uređenje ne provodi unutar pravnog sustava, u smislu institucionalno strukturiranog skupa pravnih stručnjaka, pa ne postoje ni institucionalni okvir ni poticaji koji bi potakli stvaranje odgovarajuće dogmatike u sustavu prostornog

---

1223 Tendon (2008), 157

1224 Busse (2017), 34, 35

1225 Busse (2004), 11, 17

uređenja. No, ta činjenica sugerira druga bitna područje istraživanja. Jedno bi moglo biti o načinima da se takva zajednica tumača uspostavi.

A drugo, o praksi provedbe i tumačenja prostornih planova. Kao što je ovdje istražen uobičajeni izričaj, tj. njegove osnove, pravilnosti i odstupanja, zamislivo je i analogno istraživanja uobičajene kulture tumačenja – ili njene odsutnosti! Tako bi se saznanja o tome kakav izričaj će se vjerojatno jasno tumačiti, mogla dopuniti saznanjima o tome kakav izričaj se stvarno jasno tumači. Dakako, takvo istraživanje bi bilo otežano činjenicom da ne postoji uvijek interes jasnog, ispravnog tumačenja, već ono može biti iskrivljeno motivacijama adresata. Ipak, vjerojatno bi dalje pomoglo u definiranju nomotehnički ispravnog izričaja.

U međuvremenu, ovdje provedeno istraživanje je korisno kao kodifikacija poželjnih svojstava prostornoplanskog normativnog izričaja u danome kontekstu. Time se stvara epistemički okvir na kojeg se mogu osloniti i izrađivači i tumači, kako bi se smanjio prostor za nepoželjna tumačenja.

Tako nešto je moguće, jer tekst ne nastaje sam od sebe, nego ga stvara zakonodavac koji njime želi ostvariti neku namjeru. Dakako da ta namjera nije inherentna tekstu, i adresat je ne može znati i ne mora uzeti u obzir – no, norma i njena namjera nastaju unutar konvencionalnog sustava, koji se razvio upravo zato da što jasnije uputi na namjeravano značenje. Postupci stvaranja i donošenja, kontekst, uobičajeni izričaj, itd., svi proizvode ili sadrže bilo eksplicitne bilo implicitne znakove o tome koji i kakav sadržaj se želi prenijeti – barem unutar određenog epistemičkog okvira – koje dobar izrađivač treba uzeti u obzir.

Takav izrađivač je svjestan da je tekst u svojoj biti otvoren, a da konačno značenje i normativnost nastaju tek u konkretizaciji, ali i da je komunikacija sustav konvencija, kojima se postupak konkretizacije može usmjeriti u određenom smjeru, barem dok akteri djeluju u dobroj vjeri i dijele neke zajedničke komunikacijske pretpostavke. Iskustvo mnogih konkretizacija istih ili srodnih normi će uvijek pokazati kako to većina adresata tumači neku vrstu teksta odnosno neku vrstu izričaja.

Konvencija i iskustvo uvijek mogu ukazati zakonodavcu na to kakav sadržaj i izričaj će vrlo vjerojatno proizvesti normativna tumačenja koja je očekivao – kakva svojstva će biti

„jasna”. Nadam se da sadržaj ovog rada uspješno kodira barem dio te konvencije te obrazlaže iskustva i zakonitosti na kojima počiva, kako bi izričaj budućih prostornih planova bio jasniji.

LITERATURA

Alexander, C. (2005). *A Vision of a Living World. The Nature of Order 3*. Berkeley: The Center for Environmental Structure.

Alexander, C. i Poyner, B. (1966). *The Atoms of Environmental Structure*. London: Directorate of Development.

Alexander, C., Ishikawa, S. i Silverstein, M. (1977). *A pattern language: towns, buildings, construction*. New York: Oxford University Press.

Alexander, E. R., ur. (2006). *Evaluation in planning: evolution and prospects*. Aldershot, England: Ashgate Publishing limited.

Alexy, R. (2019). *Theorie der juristischen Argumentation: die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. 9. izdanje. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Allmendinger, P. (2017). *Planning Theory*. 3. izdanje. London: Palgrave/Macmillan Education.

Assche, K. van, Beunen, R., Duineveld, M. i de Jong, H. (2013). Co-Evolutions of Planning and Design: Risks and Benefits of Design Perspectives in Planning Systems. *Planning Theory*. 12(2): 177–98.

Assche, K. van i Verschraegen, G. (2008). The limits of planning: Niklas Luhmann's systems theory and the analysis of planning and planning ambitions. *Planning Theory*. 7(3), 263–283.

Baer, W. C. (2011). Customs, Norms, Rules, Regulations, and Standards in Design Practice, u: Banerjee, T. i Loukatiou-Sideris, A. (ur.) *Companion to Urban Design*. Abingdon: Routledge, 277-287.



- Banić, S. (2013). Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 50(3): 573–588.
- Battis, U. (2017). *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*. 7. izdanje. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U. i Solly, A. (2021). Spatial Governance and Planning Systems in the Public Control of Spatial Development: A European Typology. *European Planning Studies*. 29(1): 181–200.
- Berke, P. i Godschalk, D. (2009). Searching for the Good Plan: A Meta-Analysis of Plan Quality Studies. *Journal of Planning Literature*. 23(9): 227–240.
- Brinker, K. i Ausborn-Brinker, S. (2010). *Linguistische Textanalyse: eine Einführung in Grundbegriffe und Methoden*. 7. izdanje. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Brinker, K. (2000). Textstrukturanalyse, u: Brinker, K., Sager, S. F. i Heinemann, W. (ur.) *Text-und Gesprächslinguistik: ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung I*. Berlin: De Gruyter, 164-174.
- Busse, D. (2004). Verstehen und Auslegung von Rechtstexten, u: Lerch, K. D. (ur.) *Die Sprache des Rechts I: Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht*. Berlin: De Gruyter, 7-20.
- Busse, D. (2015). Juristische Semantik als Frame-Semantik, u: Vogel, F. (ur.) *Zugänge zur Rechtssemantik*. Berlin: De Gruyter, 41–68.
- Busse, D. (2017). Semantik des Rechts: Bedeutungstheorien und deren Relevanz für Rechtstheorie und Rechtspraxis, u: Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht*. Berlin: De Gruyter, 22–43.
- Bünzli, A. i Höfler, S. (2012). Controlling Ambiguities in Legislative Language, u: Rosner, M. i Fuchs, N. E. (ur.) *Controlled Natural Language - Second International Workshop, CNL 2010*. Berlin, Heidelberg: Springer, 21–42.

- Caniggia, G. i Maffei, G. L. (2017). *Interpreting Basic Buildings*. Firenze: Altralinea edizioni.
- Carmona, M. (2017). The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*. 22(1), 1-36.
- Cozzolino, S. (2017). *The City as Action. The Dialectic between Rules and Spontaneity*. Doktorska disertacija, Politecnico di Milano.  
<https://www.politesi.polimi.it/retrieve/a81cb05c-5e23-616b-e053-1605fe0a889a/Phd%20thesis%20Cozzolino.pdf> [pristupljeno: 31. 10. 2023.]
- Deutsch, A. (2017). Schriftlichkeit im Recht: Kommunikationsformen/ Textsorten, Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht*. Berlin: De Gruyter, 91–116.
- Dijk, T. A. van (1980). *Text and context: Explorations in the semantics and pragmatics of discourse*. London, New York: Longman Group.
- Dreier, J. (1995). *Die normative Steuerung der planerischen Abwägung: strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dühr, S. (2007). *The visual language of spatial planning: exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. London, New York: Routledge.
- Đerđa, D. i Šamanić, P. (2022). Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 43(3): 717–736.
- Eco, U. (1973). *Kultura, informacija, komunikacija*. Beograd: Nolit.
- Engberg, J. (2017). Fachkommunikation und fachexterne Kommunikation, u: Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht*. Berlin: De Gruyter, 118–137.
- Flückiger, A. (2008). Qu'est-ce que „mieux légiférer“? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative, u: Flückiger, A. i Guy-Ecabert, C. (ur.) *Guider les parlements*

*et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique.* Genève: Schulthess, 11-32.

Flückiger, A. (2019). *(Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple.* Bern: Stämpfli Editions.

Gémar, J. C. (1994). Le discours du législateur et le langage du droit. Rédaction, style et texte juridiques. *Revue générale de droit.* 25(2): 327–45.

Gero, J. S., Kannengiesser, U. (2004). The situated function-behaviour-structure framework. *Design Studies.* 25(4): 373–91.

Guastini, R. (2018). *Sintaksa prava.* Zagreb: Naklada Breza.

Guyadeen, D. i Seasons, M. (2018). Evaluation theory and practice: Comparing program evaluation and evaluation in planning. *Journal of Planning Education and Research.* 38(1), 98–110.

Habraken, N. J. (1979). *General principles about the way built environments exist.* Eindhoven: SAR.

Hamann, H. (2017). Strukturierende Rechtslehre als juristische Sprachtheorie, u: Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht.* Berlin: De Gruyter, 175–185.

Harašić, Ž. (2006). Problem razgraničenja „lakih slučajeva“ (easy cases) i „teških slučajeva“ (hard cases). *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu.* 56(1): 85–116.

Harašić, Ž. (2009). Dometi sistematskog tumačenja u pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.* 46(2): 315–335.

Hartmann, A. i Paradi, Z. (2018). Über kurz oder lang: zur angemessenen Kürze in der Formulierung von Rechtsvorschriften, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung.* Zürich: Dike, 215-237

Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory.* 11(3), 242–256.

- Hassemer, W. (1994). Rechtssystem und Kodifikation, u: Kaufmann, A., Hassemer, W. Neumann, U. i Büllsbach, A. (ur.) *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*. Heidelberg: C.F. Müller, 248-268.
- Heijden, J. van der, Jong, J. de (2009). Towards a better understanding of building regulation. *Environment and Planning B: Planning and Design*. 36(6): 1038–52.
- Hillier, B. (2007). *Space is the machine: A configurational theory of architecture*. London: Space Syntax.
- Hoffmann, L. (2000). Thema, Themenentfaltung, Makrostruktur, u: Brinker, K., Sager, S. F. i Heinemann, W. (ur.) *Text-und Gesprächslinguistik: ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung 1*. Berlin: De Gruyter, 344-355.
- Höfler, S. (2011). "Ein Satz - eine Aussage." Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen. *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation*. 22(2): 259–279.
- Höfler, S. (2012). "Ein Artikel – eine Norm." Redaktionelle Überlegungen zur Diskursstruktur von Gesetzesartikeln. *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation*. 23(3): 311–335.
- Höfler, S. (2016). Die Informationsstruktur von Rechtssätzen und ihre Bedeutung für die Gesetzesredaktion. *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation*. 27(2): 225–51.
- Höfler, S. (2017). Zur Diskursstruktur von Gesetzestexten: Satzübergreifende Bezüge als Problem der Gesetzesredaktion. *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik*. 1–33.  
<https://doi.org/10.5167/uzh-142569> [pristupljeno: 6. 10. 2023.]
- Höfler, S. (2018). Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*. Zürich: Dike, 35-64.
- Höfler, S. (2019). Müssen oder nicht müssen? Die Modalität von Rechtssätzen aus redaktioneller Sicht. *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation*. 30(2): 1–26.

Holzinger, G. (1988). Die Technik der Rechtssetzung, u: Schäffer, H. (ur.) *Theorie der Rechtssetzung*. Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 303-344.

Horga, D. (1987). Odnos konceptualne strukture izvornog i zapamćenog teksta. *Govor*. 4(1): 35–52.

Imrie, R. i Street, E. (2011). *Architectural Design and Regulation*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Kalinowski, G. (1973). *Introducción a la lógica jurídica: Elementos de semiótica jurídica, lógica de las normas y lógica jurídica*. Buenos Aires: Editorial universitaria de Buenos Aires.

Kelsen, H. (2006). *General Theory of Law & State*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Kelsen, H. (2015). *Opća teorija normi*. Zagreb: Naklada Breza.

Kropf, K. (2011). Morphological Investigations: Cutting into the Substance of Urban Form. *Built Environment*. 37(4): 393–408.

Krtalić, V. (2004). *Sustavi planiranja korištenja zemljišta: povijesni prikaz, postojeće stanje, prijedlog mogućeg oblikovanja hrvatskoga sustava planiranja korištenja zemljišta*. Zagreb: Novi informator.

Larenz, K. (1992). *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 2. skraćeno studijsko izdanje. Berlin: Springer.

Lebahar, J. C. (1983). *Le dessin d'architecte. Simulation graphique et réduction d'incertitude*. Roquevaire: Editions Parenthèses.

Lehnerer, A. (2009). *Grand urban rules*. Rotterdam: 010 Publishers.

Lendi, M. (1995). *Grundriß einer Theorie der Raumplanung: Einleitung in die raumplanerische Problematik*. 2. izdanje. Zürich: vdf

Lendi, M. 2004. *Planung und Recht - Reflexionen*. Nastavni materijal. Zürich: ETH. doi.org/10.3929/ethz-a-004877266 [pristupljeno: 6. 10. 2023.]

Linke, A. i Nussbaumer, M. (2000). Konzepte des Impliziten: Präsuppositionen und Implikaturen, u: Brinker, K., Sager, S. F. i Heinemann, W. (ur.) *Text-und Gesprächslinguistik: ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung 1*. Berlin: De Gruyter, 435-448.

Livaja, A. i Milotić, I. (2015). *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*. Zagreb: RRiF plus.

Loebenstein, E. (1988). Fachwissen und Rechtssetzung, u: Schäffer, H. (ur.) *Theorie der Rechtssetzung*. Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 167-198l.

Lötscher, A. (1995). Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen. *Bulletin suisse de linguistique appliquée*. 62: 109–27.

Lötscher, A. (2011). Zur Inhaltsstruktur von Rechtsnormen: Modalitäten und Normtypen. *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik*. 1–32. <https://doi.org/10.18716/ojs/zerl/2011.0.603> [pristupljeno: 6. 10. 2023.]

Lötscher, A. (2016). Die (Un-)Verständlichkeit von Gesetzen – eine Herausforderung für die Gesetzesredaktion. *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik*. 1-48. <https://doi.org/10.18716/ojs/zerl/2016.0.631> [pristupljeno: 6. 10. 2023.]

Lukić, R. i Košutić, B. (2008). *Uvod u pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Luttermann, K. (2015). Linguistisch-pragmatische Zugänge zur Rechtssemantik: Was gesagt, was gemeint und was verstanden wird, u: Vogel, F. (ur.) *Zugänge zur Rechtssemantik*. Berlin: De Gruyter, 275-292.

Lynch, K. (1984). *Good city form*. Cambridge, Mass: MIT Press.

- Marchili, L. A. (2009). *Cómo legislar con sabiduría y elocuencia: el arte de legislar reconstruido a partir de la tradición retórica*. Buenos Aires: Dunken.
- Marinović-Uzelac, A. (1989). *Teorija namjene površina u urbanizmu*. Zagreb: Tehnička knjiga.
- Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje*. Zagreb: Dom i svijet.
- Milotić, I. i Peranić, D. (2015). *Nomotehnika: Izrada općih akata s praktičnim primjerima*. Zagreb: RRiF.
- Millard, E. (2008). Les limites des guides de légistique, u: Flückiger, A. i Guy-Ecabert, C. (ur.) *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess: 117-128.
- Moneo, R. (1978). On Typology. *Oppositions*. 13: 22–45.
- Moroni, S. i Lorini, G. (2017). Graphic rules in planning: A critical exploration of normative drawings starting from zoning maps and form-based codes. *Planning Theory*. 16(3): 318–338.
- Moroni, S., Rauws, W. i Cozzolino, S. (2020). Forms of Self-Organization: Urban Complexity and Planning Implications. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*. 47(2): 220–234.
- Morscher, E. (1988). Möglichkeiten und Grenzen der Formalisierung im Recht, u: Schäffer, H. (ur.) *Theorie der Rechtssetzung*. Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 85-124.
- Motsch, W. (2000). Handlungsstrukturen von Texten, u: Brinker, K., Sager, S. F. i Heinemann, W. (ur.) *Text-und Gesprächslinguistik: ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung 1*. Berlin: De Gruyter, 414-421.
- Müller, F., Christensen, R. i Sokolowski, M. (1997). *Rechtstext und Textarbeit*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Müller, F. (1996). *Discours de la méthode juridique*. Paris: Presses universitaires de France.
- Müller, H. (1968). *Handbuch der Gesetzgebungstechnik*. 2. izdanje. Köln: Carl Heymanns Verlag KG.
- Needham, B. (2006). *Planning law and economics: An investigation of the rules we make for using land*. Abingdon: Routledge.
- Nes, A. van, i Yamu C. (2021). *Introduction to Space Syntax in Urban Studies*. Cham: Springer.
- Neumann, U. (1994). Juristische Logik, u: Kaufmann, A., Hassemer, W. Neumann, U. i Büllesbach, A. (ur.) *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*. Heidelberg: C.F. Müller, 292-316.
- Oliveira, V. i Pinho, P. (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*. 24(4): 343–361.
- Panagl, O. (1988). Rechtssetzung in sprachlicher und kommunikativer Hinsicht, u: Schäffer, H. (ur.) *Theorie der Rechtssetzung*. Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 41-66.
- Partanen, J. (2020). Guiding Urban Self-Organization: Combining Rule-Based and Case-Based Planning. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*. 47(2): 304–320.
- Perelman, C. (1983). *Pravo, moral i filozofija*. Beograd: Nolit.
- Perić, B. (1994a). *Država i pravni sustav*. 6. izdanje. Zagreb: Informator.
- Perić, B. (1994). *Struktura prava*. 12. izdanje. Zagreb: Informator.
- Petrović, G. (1991). *Logika*. 22. izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
- Peulić, Đ. (2002). *Konstruktivni elementi zgrada*. Zagreb: Croatia knjiga.



- grupa autora (1985). *Pravna enciklopedija*. Beograd: Savremena administracija.
- Raff, G. (2018). Gute Gesetzessprache – gute Legaldefinitionen, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*. Zürich: Dike, 145-162.
- Rantanen A. i Rajaniemi, J. (2020). Urban planning in the post-zoning era: From hierarchy to self-organisation in the reform of the Finnish Land Use and Building Act. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*. 47(2), 321–335.
- Ruch, A. (1994). Die Bedeutung des Rechts für Raumplanung und Raumordnung aus der Sicht der direkten Rechtsanwendung. *disP – The Planning Review*. 30(119): 6–12.
- Salet, W. (2019). *Public norms and aspirations: the turn to institutions*. Abingdon: Routledge.
- Sanders, W. (2000). Vorläufer der Textlinguistik: die Stilistik, u: Brinker, K., Sager, S. F. i Heinemann, W. (ur.) *Text-und Gesprächslinguistik: ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung 1*. Berlin: De Gruyter, 17-27.
- Schäffer, H. (1988). Rationalisierung der Rechtssetzung, u: Schäffer, H. (ur.) *Theorie der Rechtssetzung*. Beč: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 199-240.
- Schönwandt, W. L. (2002). *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Senjanović, A. (2024) Question of Presence and Viability of Architectural Type as a Legal Rule in Croatian Urban Planning. *Prostor*. 32(2): 254-265.
- Sidler, L. (2018). Anhänge, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*. Zürich: Dike, 163-172.
- Simon, H. A. (1973). The Structure of Ill Structured Problems. *Artificial Intelligence*. 4: 181–201.
- Streich, B. (2011). *Stadtplanung in Der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch*. 2. izdanje. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Šarčević, S. (2013). 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, 21-36.
- Talen, E. (2012). *City rules: how regulations affect urban form*. Washington DC: Island Press.
- Tendon, Alain. 2008. Guides de législation et directives de technique législative: quel contenu?, u: Flückiger, A. i Guy-Ecabert, C. (ur.) *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer: le rôle des guides de légistique*. Genève: Schulthess, 149-157
- Thieme, S. i Raff, G. (2017). Verständlichkeit von Gesetzestexten und ihre Optimierung in der Praxis, u: Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht*. Berlin: De Gruyter, 391-421.
- Thun, F. S. von (1976). Können Gesetzestexte verständlicher formuliert werden?, u: Rödiger, J. (ur.) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 432-451.
- Uhlmann, F., Boxler, A. (2018). Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*. Zürich: Dike, 9-34.
- Vermaas, P. E., Dorst, K. (2007). On the Conceptual Framework of John Gero's FBS-Model and the Prescriptive Aims of Design Methodology. *Design Studies*. 28 (2): 133–57.
- Visković, N. (1989). *Jezik prava*. Zagreb: Naprijed.
- Visković, N. (2004). *Argumentacija i pravo*. Beograd: Dosije.
- Vogel, F. (2017). Sprache im Gesetzgebungsverfahren und der Normgenese, u: Ekkehard F. i Vogel, F. (ur.) *Handbuch Sprache im Recht*. Berlin: De Gruyter, 391-421.
- Vrban, D. (2013). *Metodologija prava i pravna tehnika*. Osijek: Pravni fakultet Osijek.

- von Wright, G. H. (1963). *Norm and action: a logical enquiry*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Vuković, M. i Vuković, Đ. (1997). *Znanost o izradi pravnih propisa – Nomotehnika*. 4. izdanje. Zagreb: Informator.
- Walter, R. (1982). Reine Rechtslehre und Gesetzgebungstechnik, u: Kindermann, H. (ur.) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 144—151.
- Wroblewski, J. (1988). Les langages juridiques: une typologie. *Droit et société*. 8(1): 13–27.
- Wronkowska, S. (1982). Zur Formulierung von Rechtsnormen in Rechtsvorschriften, u: Kindermann, H. (ur.) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 208-218.
- Xanthaki, H. (2010). Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?. *Legisprudence*. 4(2): 111–28.
- Zahiri, C. (2013). *Zwischen Reglement und Laissez-faire: Zum Phänomen der Unschärfe im städtebaulichen Entwurf; untersucht an deutschen und niederländischen Städtebaukonzepten der 1990er Jahre*. Kassel: Kassel University Press.
- Zangger, A. (2018). Gute Praxis der Verweisssetzung, u: Uhlmann, F. i Höfler, S. (ur.) *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*. Zürich: Dike, 197-214.
- Žagar, A. (2018). Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 39(1): 687–708.

## NOMOTEHNIČKE SMJERNICE I PROPISI

Bundeskanzlei, Schweizerische Eidgenossenschaft (2019). *Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes*. Schweizerische Bundeskanzlei. <https://www.bk.admin.ch/apps/gtr/de/> [pristupljeno: 31. 10. 2023.]

Bundeskanzleramt, Republik Österreich (1990). *Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990*. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:f4301575-c575-403b-9300-a7dc01ec1a51/legr11990.pdf> [pristupljeno: 31. 10. 2023.]

Bundesministerium der Justiz, Bundesrepublik Deutschland (2008). Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit. *Bundesanzeiger*. (60) 160a.

Conseil d'etat, République française (2017). *Guide de légistique*. Paris: La documentation Française.

Europska komisija, Pravna služba (2015). Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije. Ured za publikacije.

JMNTP: Hrvatski Sabor (2015). Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski Sabor. *Narodne novine*, broj 74/2015.

## ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI

Nacionalna klasifikacija djelatnosti: Vlada Republike Hrvatske (2007). Odluka o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. – NKD 2007. *Narodne novine*, broj 58/2007.

Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2017). *Narodne novine*, broj 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 21/2020, 74/, 2022.

Pravilnik o načinu izračuna građevinske (bruto) površine zgrade: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2017). *Narodne novine*, broj 93/2017.

Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova: Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja (1998). *Narodne novine*, broj 106/1998, 39/2004, 45/2004.

Pravilnik o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (2019). *Narodne novine*, broj 118/2019, 65/2020.

Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine Hoteli: Ministarstvo turizma (2016). *Narodne novine*, broj 56/2016, 120/2019.

Pravilnik o uvjetima za vatrogasne pristupe: Ministarstvo unutarnjih poslova (1994). *Narodne novine*, broj 35/1994, 55/1994, 142/2003.

Zakon o gradnji: Hrvatski sabor (2013). *Narodne novine*, broj 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

Zakon o građevinskoj inspekciji: Hrvatski sabor (2013). *Narodne novine*, broj 153/2013.

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade: Hrvatski sabor (2014). *Narodne novine*, broj 74/2014, 69/2017, 98/2019.

Zakon o komunalnom gospodarstvu: Hrvatski sabor (2018). *Narodne novine*, broj 68/2018, 32/2020.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Hrvatski sabor (2001). *Narodne novine*, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

Zakon o prostornom uređenju: Predsjednik Republike Hrvatske (1994). *Narodne novine*, broj 30/1994, 68/1998, 35/1999, 61/2000, 32/2002, 100/2004.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji: Hrvatski sabor (2007). *Narodne novine*, broj 76/2007, 38/2009, 55/2011, 90/2011, 50/2012.

Zakon o prostornom uređenju: Hrvatski sabor (2013). *Narodne novine*, broj 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023.

Zakon o vodama: Hrvatski sabor (2019). *Narodne novine*, broj 66/2019, 84/2021, 47/2023.

Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara: Hrvatski sabor (1999). *Narodne novine*, broj 69/1999, 151/2003, 157/2003, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 152/2014, 44/2017, 90/2018, 62/2020, 117/2021, 114/2022.

Zakon o zaštiti od požara: Hrvatski sabor (2010). *Narodne novine*, broj 92/2010, 114/2022.

## STRANI ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI

Code de l'urbanisme: Ministere de l'amenagement du territoire, de l'equipement, du logement et du tourisme (1973). *Journal officiel de la Republique Francaise*, broj 264/73.

Izmijenjeni, dopunjeni i pročišćeni tekst:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074075](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075) [pristupljeno 26. 10. 2023.]

Essex Design Guide: Essex County Council, Essex Planning Officers Association (2005).

*The Essex Design Guide*. Essex County Council.

NÖ Raumordnungsgesetz: Landtag von Niederösterreich (2015). *Landesgesetzblatt für Niederösterreich*, broj 3/15. Izmijenjeni, dopunjeni i pročišćeni tekst:

[https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?](https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080&FassungVom=2021-05-11)

[Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080&FassungVom=2021-05-11](https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080&FassungVom=2021-05-11) [pristupljeno 26. 10. 2023.]

Planzeichenverordnung: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991). Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung – PlanZV). *Bundesgesetzblatt*, broj 3/91. Izmijenjeni, dopunjeni i pročišćeni tekst: [https://www.gesetze-im-internet.de/planzv\\_90/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/planzv_90/index.html) [pristupljeno 26. 10. 2023.]

Zakon o planiranju i izgradnji: Narodna skupština Republike Srbije (2009). *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj. 72/09, 24/11, 121/12, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 9/20, 52/21, 62/23

## URBANISTIČKI PLANOVİ UREĐENJA

UPU Bistra: Općina Bistra (2016). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Odvojak ulice Ante Kovačića”. *Službeni glasnik Općine Bistra*, broj 3/16.

UPU Branovečina: Grad Zagreb (2020). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja Branovečina II. *Službeni glasnik Grada Zagreba*, broj 15/20.

UPU Dubac-Varsan: Grad Novalja (2019). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja dijela građevinskog područja Dubac – Varsan koji je planiran za urbanu sanaciju. *Županijski glasnik Ličko-senjske županije*, broj 12/19.

UPU Đurđevac: Grad Đurđevac (2017). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja grada Đurđevca (pročišćeni tekst). *Službene novine Grada Đurđevca*, broj 6a/17.

UPU Gornji Bilig: Grad Zadar (2020). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja predio „Gornji Bilig”. *Glasnik Grada Zadra*, broj 2/20.

UPU Gospić: Grad Gospić (2022). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja naselja Gosipć – UPU 1 (pročišćeni tekst Odredbi za provedbu). *Službeni vjenik Grada Gospića*, broj 11/22.

UPU Krapinske Toplice: Općina Krapinske Toplice (2019). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja naselja Krapinske Toplice i Klokovec pročišćeni tekst. *Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije*, broj 16/19.

UPU Kutjevo: Grad Kutjevo (2020). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja Grada Kutjeva. *Službeni glasnik Grada Kutjeva*, broj 2/20.

UPU Mlinski kamen: Grad Petrinja (2016). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja Mlinski kamen u naselju Brest Pokupski (UPU-19). *Službeni vijesnik Grada Petrinje*, broj 48/16.

UPU Mostišće: Općina Belica (2016). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja područja „Mostišće” u Belici. *Službeni glasnik Međimurske županije*, broj 8/16.



UPU N-4: Općina Kostrena (2015). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja građevinskog područja naselja N-4. *Službene novine Primorsko-goranske županije*, broj 8/15.

UPU Petrijevci: Općina Petrijevci (2004). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja naselja Petrijevci. *Službeni glasnik Općine Petrijevci*, brojevi 6/04, 4/08, 7/18.

UPU Podgori: Općina Vinodolska općina (2018). Odluka o donošenju Urbanistički plan uređenja dijela građevinskog područja naselja Podgori (dio NA1-5<sub>3</sub>). *Službene novine Primorsko-goranske županije*, broj 29/18.

UPU Radničko naselje: Grad Bjelovar (2014). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Radničko naselje”. *Službeni glasnik Grada Bjelovara*, broj 6/14.

UPU Štinjan: Grad Pula (2015). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Štinjan”. *Službene novine Grada Pule*, broj 11/15.

UPU Tri Žala: Grad Korčula (2020). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Tri Žala 1”. *Službeni glasnik Grada Korčule*, broj 2/20.

UPU Vidovec: Općina Vidovec (2017). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja (UPU) Poslovno-stambene zone Vidovec. *Službeni vjesnik Varaždinske županije*, broj 57/17.

UPU Vukovar: Grad Vukovar (2016). Urbanistički plan uređenja „Šire središte grada” (UPU-1) („Službeni vjesnik Grada vukovara” br. 10/11 i 13/16). *Službeni vjesnik Grada Vukovara*, broj 14/16.

UPU Zagvozd: Općina Zagvozd (2017). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja UPU 2 Zagvozd centar. *Službeni glasnik Općine Zagvozd*, broj 2/17.

UPU Zvijezda: Grad Karlovac (2017). Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Zvijezda”. *Glasnik Grada Karlovca*, broj 7/17.

## *Prilog 1. Sadržaji i struktura poglavlja UPU-a*

Ovdje su prikazani sadržaji i strukture samo za poglavlja koja su bila predmet ovog istraživanja.

### *2. Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti*

Pojam „građevina gospodarskih djelatnosti” nije uređen, ali su njegovi elementi uređeni drugdje:

- pojam „građevine” je uređen u čl. 3. (1) 11. *ZoG (2013)*: „građenjem nastao i s tлом povezan sklop, izveden od svrhovito povezanih građevnih proizvoda sa ili bez instalacija, sklop s ugrađenim postrojenjem, samostalno postrojenje povezano s tлом ili sklop nastao građenjem”
- pojam „gospodarske djelatnosti” nije uređen u području prostornog uređenja, ali jest u čl. 44. (2) *Općeg poreznog zakona (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20)*: „Gospodarskom djelatnošću [...] smatra se razmjena dobara i usluga na tržištu radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi.”
- *Pravilnik (1998)* poznaje samo pojam „gospodarske namjene”, koji se odnosi na površine, a ne na građevine.

Općejezično značenje pojma se može tumačiti kao: građevina čije je karakteristično svojstvo to da je namijenjena nekoj gospodarskoj djelatnosti. Dakle, radi se o građevini čiji lokacijski uvjet „namjene” zadovoljava vrijednost: „pretežito gospodarska djelatnost”.

Značenje pojma „uvjeti smještaja” također nije uređeno, pri čemu je dodatni problem što unutar sustava prostornog uređenja pojam „smještanja” također nije uređen, pa upotreba takvog pojma umjesto jasnijeg pojma „gradnje” stvara nejasnoće. S obzirom na to da *Pravilnikom (1998)* propisana struktura UPU-a ne predviđa neki drugi dio plana kojim bi se odredili uvjeti gradnje ovih građevina, treba pretpostaviti kako pojam „uvjeti smještaja” obuhvaća i pojam „uvjeti gradnje”. Dio sustava prostornog uređenja koji je u nadležnosti prostornih planova, ovisi o njihovoj provedbi [*ZPU (2013), čl.1.*]. Svaki zahvat u prostoru se mora provesti u skladu s prostornim planom [*ZPU (2013), čl.114. (1)*]. UPU propisuje uvjete za provedbu zahvata [*ZPU (2013), čl.80.*], pa prema tome za svaki zahvat unutar svog obuhvata mora ili urediti uvjete za njegovu provedbu ili propuštanjem toga, dozvoliti

njegovo slobodno provođenje. Prema tome, ne mogu postojati „uvjeti smještaja” neke građevine, bez „uvjeta gradnje” te građevine. Pojam „uvjeti smještaja” stoga treba shvatiti kao uvjete pod kojima se mogu negdje smjestiti takve građevine. Dakle: koje i kako izgrađene građevine.

Prema tome se može zaključiti da sadržaj poglavlja treba urediti uvjete provedbe zahvata, tj. gradnje, građevina čija pretežna namjena jest jedna ili više gospodarskih djelatnosti.

U svim primjerima u kojima postoji, poglavlje počinje s odredbama koje uređuju smještaj ovih građevina unutar površina namjena. U većini slučajeva (11, tj. 65% primjera koji uređuju ovo poglavlje), te odredbe su informativnog, uvodnog karaktera – sadrže općenite norme o smještaju ove skupine građevina na nekom skupu površina, bez jasnog određivanja koja vrsta građevina se smije graditi na kojoj površini namjene ili prostornoj cjelini. Unutar ove uvodne cjeline se često navodi deklarativni sadržaj (ciljevi uređenja prostora, obaveze iz planova šireg područja, informacije o planiranom uređenju) te definira pojam građevine društvenih djelatnosti (a rjeđe pojedinih vrsta tih građevina). Najčešće ga se definira općenitim nabrojanjem dozvoljenih djelatnosti ili vrsta građevina društvenih djelatnosti, koje su često izjednačene s nazivom namjene površine društvene namjene. U većini primjera nije jasno definirano koje djelatnosti smije sadržavati građevina neke vrste, već je to uglavnom implicirano nazivom vrste.

Za uvodnim normama, često (8, tj. 47% primjera) slijede zajedničke norme, koje uređuju uvjete gradnje koji vrijede za sve vrste građevina koje se uređuju ovim poglavljem. Pretežno specifičnije uređuju uvjete koji su općenito uređeni uvodnim normama, određuje se:

- koje vrste građevina se smještaju unutar kojih površina namjena
- neke elemente namjene građevina (najčešće, broj građevina i udjeli sekundarnih namjena)
- opće zahtjeve sprečavanja nepovoljnog utjecaja na okoliš (tj. naselje ili stanovanje) i oblikovanja (najčešće, uklapanje u ambijent naselja)
- a rjeđe se daju „opći uvjeti smještaja”, tj. opsežni skup uvjeta za provedbu zahvata.

Glavni dio poglavlja čine uvjeti gradnje za pojedine vrste građevina. Vrsta građevine se identificira prema jedinstvenom skupu uvjeta za provedbu zahvata koji za nju vrijedi. Vrste se razlikuju za različite: namjene građevina, površine namjene, prostorne cjeline ili način gradnje. U 53% primjera, vrste se određuju prema samo jednom od navedenih kriterija. U 29% prema 2, u 12% prema 3, u 6% prema 4 kriterija. Primarni kriterij podjele na vrste je namjena građevine u 47% primjera, površina namjene u 35%, a neka druga prostorna cjelina u 18%. Broj vrsta varira od 2 do 7 po planu, osim za planove koji:

- imaju više od 2 kriterija po kojima se definiraju vrste (Đurđevac 26, Vidovec 13, dok za Kutjevo broj nije jasno odrediv)
- vrste utvrđuju prema prostornim cjelinama (Vukovar 14, Pula, 10).

Ovo poglavlje ne postoji u 25% primjera ili samo upućuje na uređenje smješteno u drugim poglavljima. U 30% se strukturira prema načelu odvojenih skupova, a u samo jednome primjeru kao zajednički skup. U 15% se radi o mješovitom pristupu, a u 25% su struktura ili sadržaj poglavlja nesuvisli.

Uvjeti gradnje svih građevina gospodarskih djelatnosti nisu u potpunosti uređeni ovim poglavljem u: 4 slučaja u kojima poglavlje za sve građevine upućuje na specifične uvjete smještaja uređene drugim poglavljima, te 2 slučaja u kojima je uređivanje dijelom unutar ovog poglavlja, a dijelom u drugima. Uvjeti za pojedinu vrstu su u pravilu uređeni kao zasebna cjelina koja sadrži potpuni ili pretežni skup uvjeta za gradnju te vrste građevina. Unutar tog skupa mogu biti sadržane pojedine podvrste (vrste koje se samo u malom podskupu uvjeta razlikuju od osnovne vrste, pa su često opisane samo kao dodatni pokazatelj nekog uvjeta).

### ***3. Uvjeti smještaja građevina društvenih djelatnosti***

Pojam „građevina društvenih djelatnosti” nije uređen. Općejezično značenje pojma se može tumačiti kao: građevina čije je karakteristično svojstvo to da je namijenjena nekoj društvenoj djelatnosti. Dakle, radi se o građevini čiji lokacijski uvjet „namjene” zadovoljava vrijednost: „pretežito društvena djelatnost”. Problem je u tome što ne postoji jednostavno i jednoznačno objašnjenje koje bi to bile „društvene” djelatnosti.

Moglo bi ih se izjednačiti s „društvenim uslugama”, koje „obuhvaćaju cijeli raspon djelatnosti u sferi državne uprave kao i poslova povezanih s javnim dobrima i kolektivnom potrošnjom: vladine službe, medicinske i zdravstvene usluge, obrazovanje, socijalna skrb, vjerske usluge, neprofitne organizacije, poštanske usluge i mješovite društvene usluge” [Hrvatska Enciklopedija: <https://enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=16319>; pristupljeno 29. 10. 2023.]. Ili, uzeti da su to one djelatnosti, osim komunalnih, koje tradicionalno obavljaju institucije što ih osnivaju ili nadziru državna uprava [Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama, (NN 84/18), čl. 3., 5.] ili samouprava [Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), čl. 19., 22.].

Možda se za definiciju pojma „društvenih djelatnosti” unutar sustava prostornog uređenja najlakše osloniti na *Pravilnik (1998)*, koji je ovo poglavlje i utvrdio, pa prema analogiji s, u njegovom prilogu 2.1.1., utvrđenim oznakama površinama društvene namjene zaključiti kojim bi to skupinama djelatnosti odgovaralo prema *Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (2007)*. Iz tog izvora, te djelokruga državne uprave i definicije društvenih usluga, mogu se izvesti sljedeće skupine:

- O. Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje
- P. Obrazovanje
- Q. Djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi
- R.90. Kreativne, umjetničke i zabavne djelatnosti
- R.91. Knjižnice, arhivi, muzeji i ostale kulturne djelatnosti
- R.93.1. Sportske djelatnosti
- S.94. Djelatnosti članskih organizacija
- U. Djelatnosti izvanteritorijalnih organizacija i tijela.

Pritom, treba uzeti u obzir da institucija koja obavlja društvenu djelatnost ne mora biti u društvenom vlasništvu, već može biti i privatna.

Prema navedenom se može zaključiti kako sadržaj poglavlja treba urediti uvjete provedbe zahvata, tj. gradnje, građevina čija pretežna namjena jest jedna ili više djelatnosti koje pripadaju navedenim skupinama djelatnosti.

U svakom primjeru, poglavlje počinje s odredbama koje uređuju smještaj ovih građevina unutar površina namjena. U većini slučajeva (15, tj. 83% primjera koji uređuju ovo poglavlje), te odredbe su informativnog, uvodnog karaktera – sadrže općenite norme o smještaju ove skupine građevina na nekom skupu površina, bez jasnog određivanja koja vrsta građevina se smije graditi na kojoj površini namjene ili prostornoj cjelini. Unutar ove uvodne cjeline se često navodi deklarativni sadržaj (ciljevi uređenja prostora, obaveze iz planova šireg područja, informacije o planiranom uređenju) te definira pojam građevine društvenih djelatnosti (a rjeđe pojedinih vrsta tih građevina). Najčešće ga se definira općenitim nabrojanjem dozvoljenih djelatnosti ili vrsta građevina društvenih djelatnosti, koje su često izjednačene s nazivom namjene površine društvene namjene. U većini primjera nije jasno definirano koje djelatnosti smije sadržavati građevina neke vrste, već je to uglavnom implicirano nazivom vrste.

Za uvodnim normama ili umjesto njih, često (11, tj. 61% primjera) se nalaze zajedničke norme, koje uređuju uvjete gradnje koji vrijede za sve vrste građevina koje se uređuju ovim poglavljem. Pretežno specifičnije uređuju uvjete koji su općenito uređeni uvodnim normama, određuje se:

- koje vrste građevina se smještaju unutar kojih površina namjena
- neke elemente namjene građevina (najčešće, broj građevina i udjeli sekundarnih namjena)
- opće zahtjeve sprečavanja nepovoljnog utjecaja na okoliš (tj. naselje ili stanovanje) i oblikovanja (najčešće, uklapanje u ambijent naselja)
- a rjeđe se daju „opći uvjeti smještaja”, tj. opsežni skup uvjeta za provedbu zahvata.

Glavni dio poglavlja čine uvjeti gradnje za pojedine vrste građevina. Vrsta građevine se identificira prema jedinstvenom skupu uvjeta za provedbu zahvata koji za nju vrijedi. Vrste se razlikuju za različite: namjene građevina, površine namjene ili prostorne cjeline. U 83% primjera, vrste se određuju prema samo jednom od navedenih kriterija, a u 11% prema 2 i u samo 5% prema 3. Primarni kriterij podjele na vrste je namjena građevine u 67% primjera (iako je u 17% slučajeva taj kriterij izmjenjiv s površinom namjene), površina namjene u 17%, i neka druga prostorna cjelina u također 17%. Broj vrsta varira od 1 do 8

po planu, osim za planove koji vrste utvrđuju prema prostornim cjelinama (Vukovar 20, Pula, 11).

Ovo poglavlje u 30% primjera ili ne postoji ili samo upućuje na uređenje smješteno u drugim poglavljima (odnosno, u 1 slučaju na prostorni plan šireg područja). U po 20% se strukturira prema načelu odvojenih skupova te po o mješovitom pristupu. U 35% su struktura ili sadržaj poglavlja nesuvisli, a podjela na odvojene skupove se ne pojavljuje..

Uvjeti gradnje svih građevina društvenih djelatnosti nisu u potpunosti uređeni ovim poglavljem u: 5 slučajeva u kojima poglavlje za sve građevine upućuje na specifične uvjete smještaja uređene drugim poglavljima, te 1 slučaj u kojem je uređivanje dijelom unutar ovog poglavlja, a dijelom u drugima. Uvjeti za pojedinu vrstu su u pravilu uređeni kao zasebna cjelina koja sadrži potpuni ili pretežni skup uvjeta za gradnju te vrste građevina. Unutar tog skupa mogu biti sadržane pojedine podvrste (vrste koje se samo u malom podskupu uvjeta razlikuju od osnovne vrste, pa su često opisane samo kao dodatni pokazatelj nekog uvjeta).

#### **4. Uvjeti i način gradnje stambenih građevina**

Pojam „stambene građevine” nije uređen, iako u pravnom sustavu postoje definicije pojedinih njime obuhvaćenih pojmova:

- stan je definiran kao „skup prostorija namijenjenih za stanovanje s prijeko potrebnim sporednim prostorijama koje čine jednu zatvorenu građevinsku cjelinu i imaju poseban ulaz.” [Zakon o najmu stanova (NN 91/96, 68/18), čl. 2.]
- obiteljska kuća je definirana kao „zgrada koja je u cijelosti namijenjena za stanovanje ili u kojoj je više od 70 % građevinske (bruto) površine namijenjeno za stanovanje te ima najviše dvije stambene jedinice”. *Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15), čl. 4. (1) 22.]*

Međutim, nisu uređeni u sustavu prostornog uređenja i gradnje, pa ta značenja nisu obavezujuća za prostorne planove. Nije uređen ni pojam „stanovanje” kao ni, u sustavu prostornog uređenja korišten pojam „stambene namjene”. Sve spomenute pojmove stoga treba shvaćati u očitom, općejezičnom značenju.

Pojam „uvjeti gradnje” jasno odgovara pojmu „uvjeti za provedbu zahvata u prostoru”, objašnjenome u poglavlju 3.1.2., ali pojam „način gradnje” nema jasno značenje i nije nigdje uređen niti se spominje u sustavu prostornog uređenja i gradnje u zakonima koji uređuju ili su uređivali to područje od 1994. godine do danas. Postoji samo kao naziv kartografskog prikaza UPU-a „4. Način i uvjeti gradnje” [*Pravilnik (1998), čl. 13.*] i kao kategorija kartografskih oznaka kojima se određuju područja: jednoobiteljske, višeobiteljske, višestambene odnosno mješovite gradnje te samostojeće, dvojne ili skupne gradnje, kao i pripadajućih vrijednosti gustoće i visine. Sve navedeno je podskup predmeta uvjeta za provedbu zahvata – osim vrijednosti gustoće koje se odnose na prostorne cjeline i time su neprimjenjiva svojstva [*vidi poglavlje 6.4.1.1.c.*] – pa pojam „način gradnje” nema bitno značenje.

Poglavljje počinje uvodnim normama u 70% slučajeva: uvijek kada je strukturirano po odvojenim skupovima, iako se javljaju i kod ostalih pristupa. Saržavaju općenite izričaje: tvrdnje o smještaju predmetnih građevina unutar nekog skupa površina, definicije, deklarativni ili informativni sadržaj.

Za uvodnim normama u 35% slučajeva slijede zajedničke norme – i to u sklopu dva pristupa: kao dio mješovitog pristupa, ili, rjeđe kao manje značajan skup u poglavlju koje se jasnije može opisati kao podijeljeno na odvojene skupove. Sve to pokazuje da razlikovanje mješovitog pristupa i odvojenih skupova u praksi nije uvijek jasno: svako poglavljje koje sadrži uvodne norme bi po definiciji trebalo označiti mješovitim pristupom, ali je zbog pretežno redundantnog im sadržaja, jasnije ne uzimati ih u obzir. Također, ako skup zajedničkih normi obuhvaća mali broj uvjeta (u pravilu: samo lokacija svih vrsta građevina i neki elementi definicije namjene), takvu podjelu se najlakše percipira kao odvojene skupove – sadržaj tog malog zajedničkog skupa bi bilo bolje raspodjeliti u specifične tematske cjeline. Zajedničke norme su dio zajedničkog skupa odredbi, tj. zajednički skup uvijek sadržava neke zajedničke norme, također u 35% primjera.

Vrste građevina se razlikuju za različite: namjene građevina, površine namjene, prostorne cjeline ili način gradnje. Primarni kriterij podjele na vrste je: namjena građevine u 50% primjera, lokacija u površini namjene u 20%, a u nekoj drugoj prostornoj cjelini u 25% te vrsta radova (nova gradnja ili rekonstrukcija) u 5%. Broj vrsta varira od 1 do 18 po planu,



a prosječan broj je 5,55 vrsta po planu. Prosjek je bliži 3 vrste po planu, ako se izdvoje planovi koji imaju velik broj vrsta definiran detaljnom podjelom na prostorne cjeline (na primjer, UPU Vukovar ili UPU Štinjan) ili nesuvislom podjelom (UPU Đurđevac).

Ovo poglavlje se u 35% slučajeva strukturira prema načelu odvojenih skupova, a u 15% kao zajednički skup. U 20% slučajeva se radi o mješovitom pristupu, a u 30% su struktura ili sadržaj poglavlja nesuvisli.

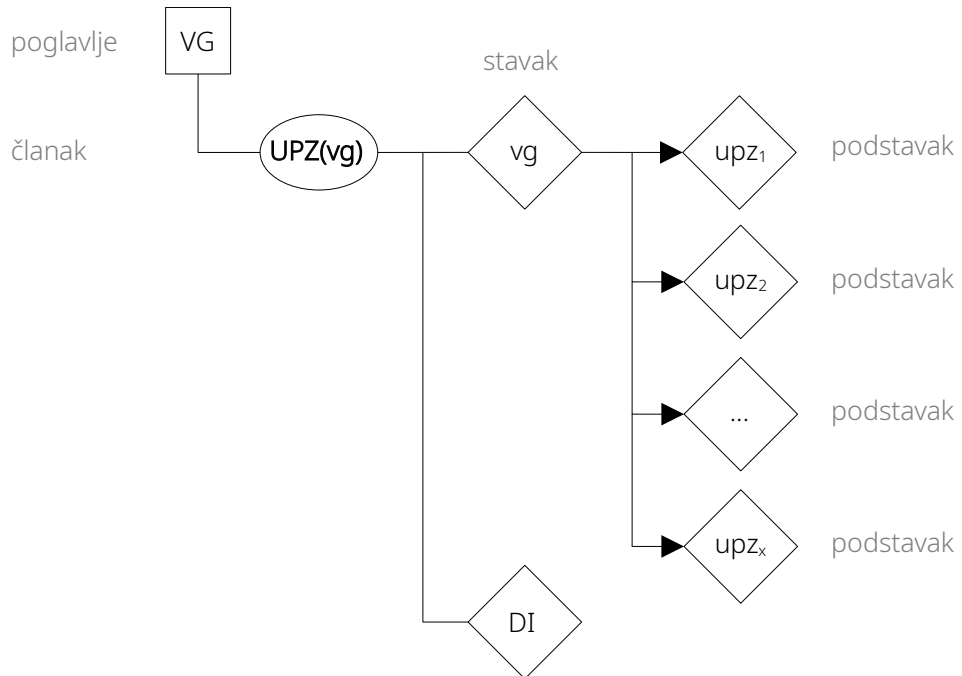
Uvjeti gradnje stambenih građevina su u potpunosti ili pretežno uređeni ovim poglavljem u većini primjera. Odskaču oni planovi u kojima:

- uvjeti za provedbu se određuju u posebnim poglavljima, prema podjeli na posebne prostorne cjeline (UPU Vukovar, UPU Štinjan), ili su većinom uređeni u tzv. „Općim odredbama” (UPU Petrijevci)
- ovo poglavlje sadrži većinu uvjeta za provedbu svih vrsta građevina (UPU Mostišće, UPU Korčula)
- uvjeti za provedbu su nejasno raspodijeljeni na neuobičajena poglavlja, iako postoji poglavlje s ovom temom (UPU Zvijezda, UPU Zagvozd).

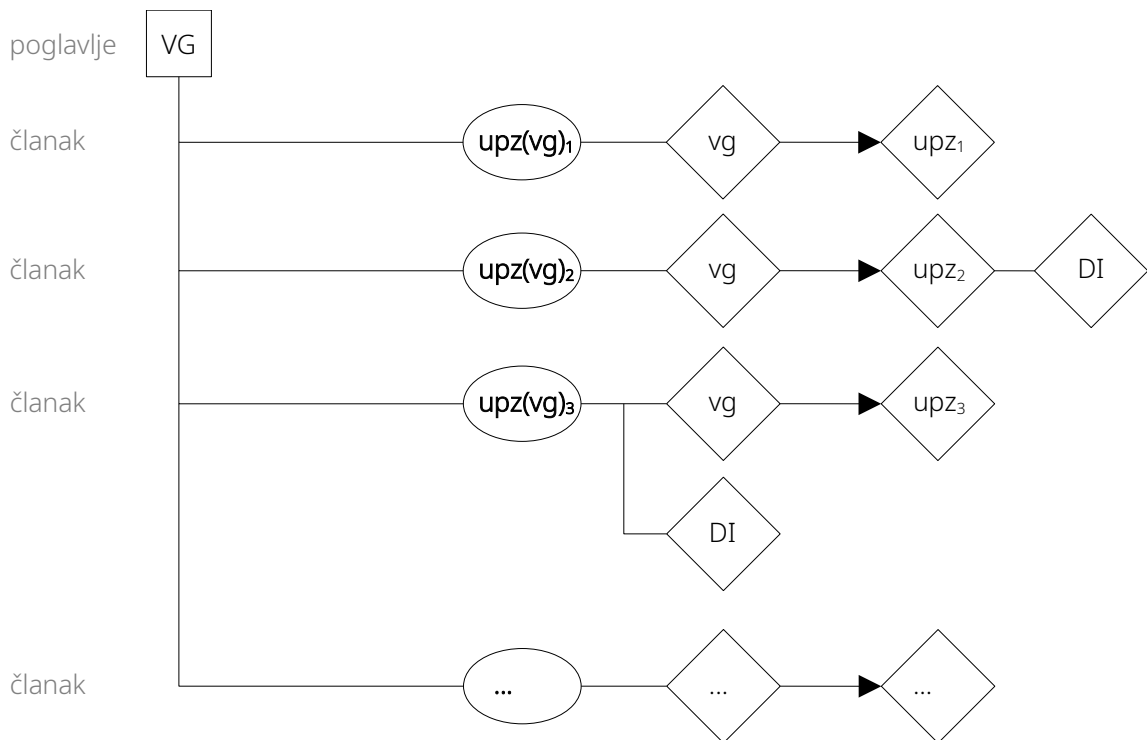
**Prilog 2. Dijagrami struktura poglavlja**

**1. POGLAVLJE O JEDNOJ VRSTI GRAĐEVINA**

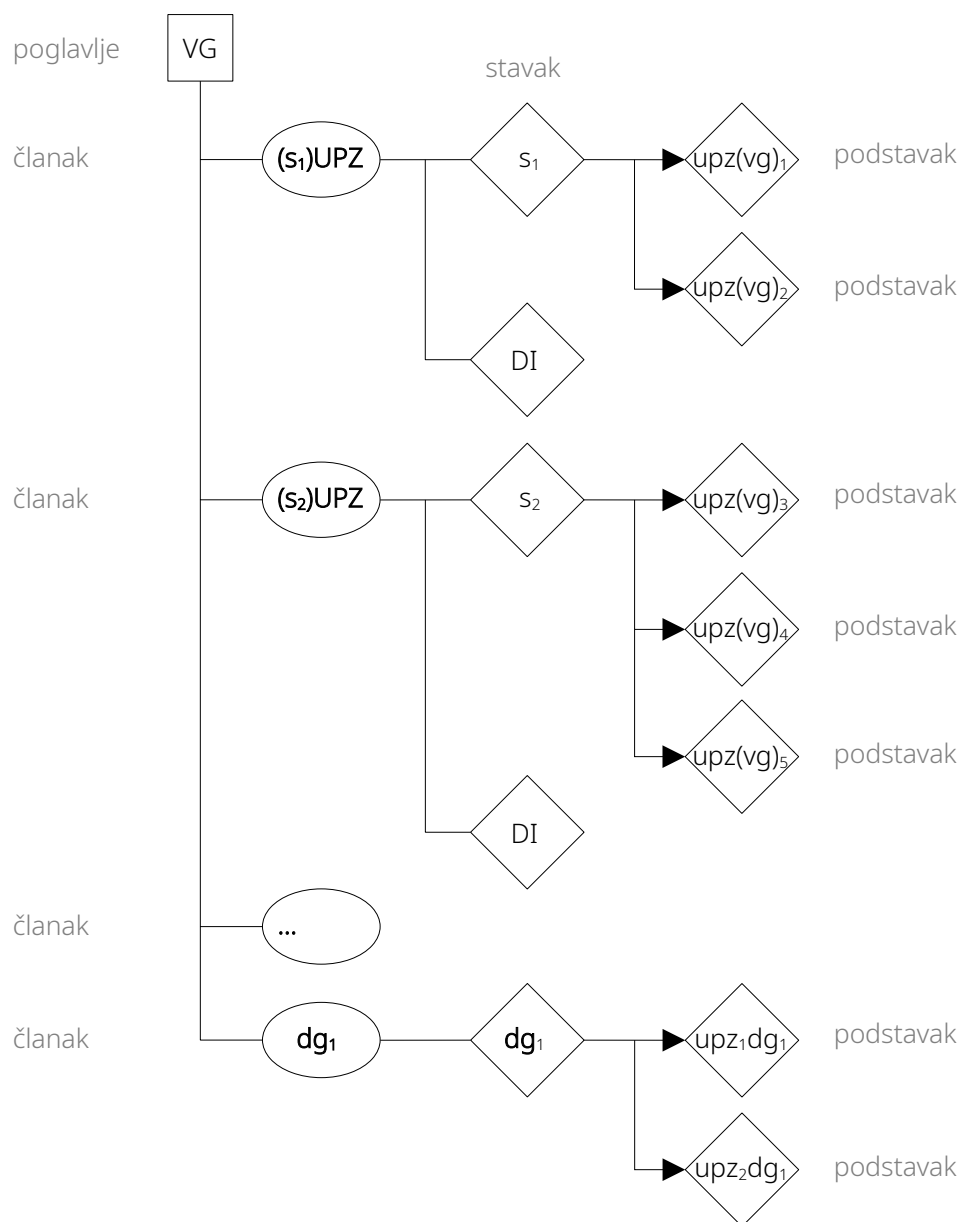
*1.1. Potpuni skupno specifični članak*



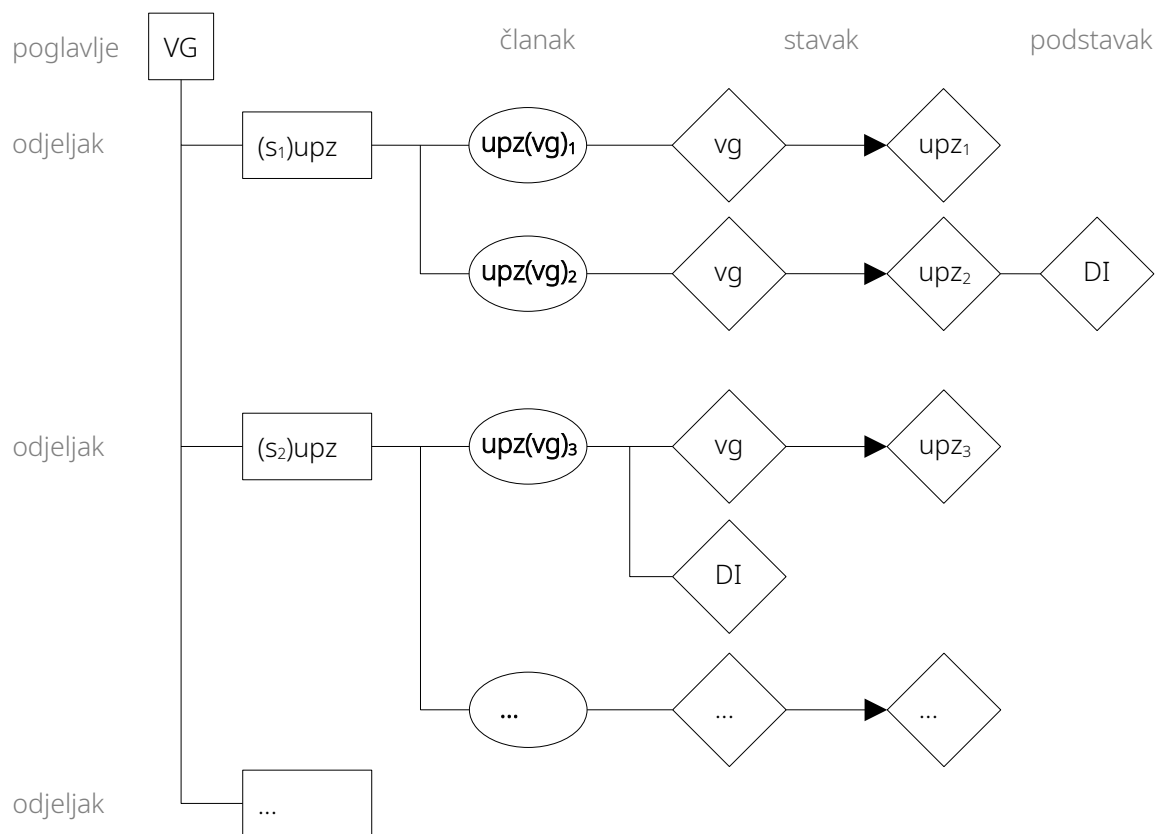
*1.2. Podjela na jedinične pojedinačno specifične članke*



### 1.3. Podjela na djelomične vrsno specifične članke

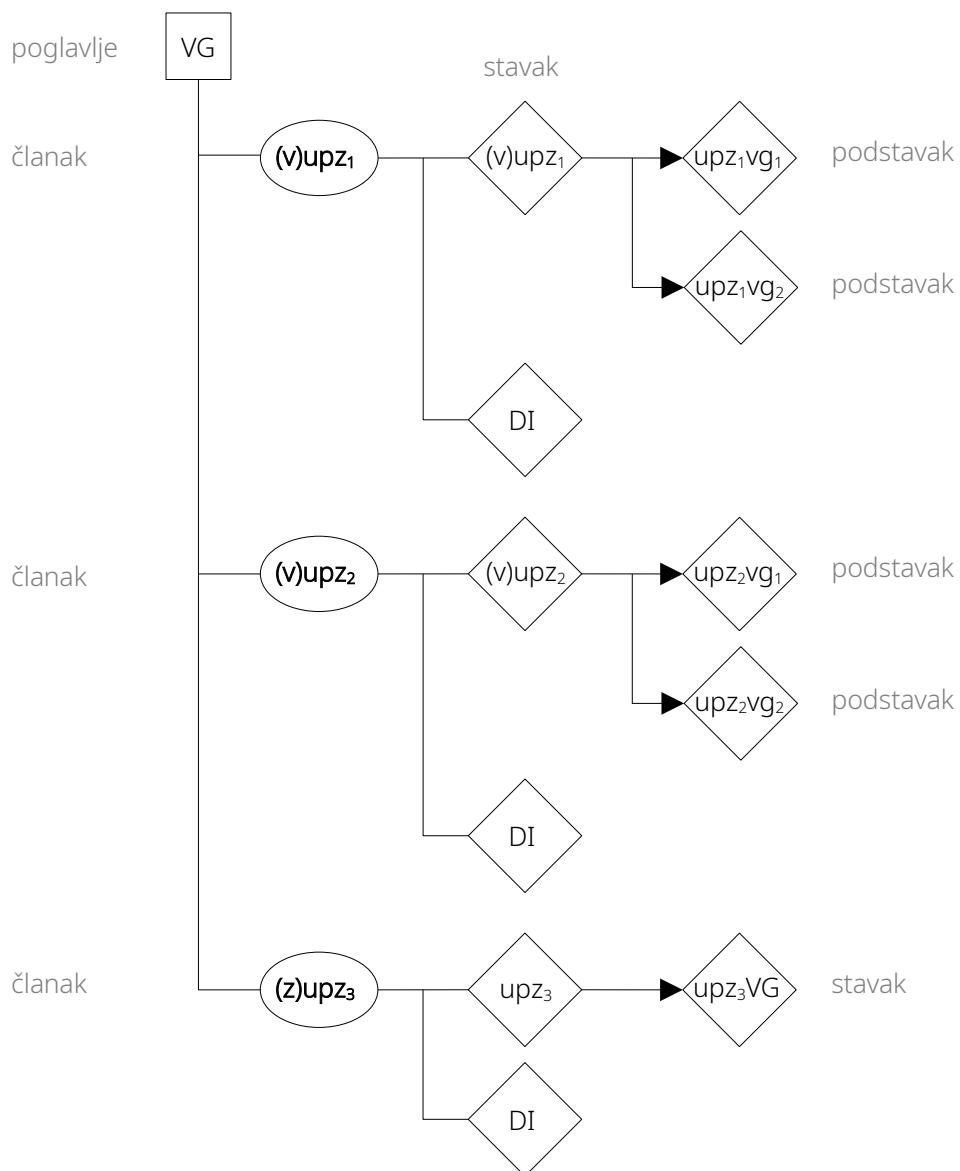


1.4. Podjela na odjeljke s jediničnim vrsno specifičnim temama

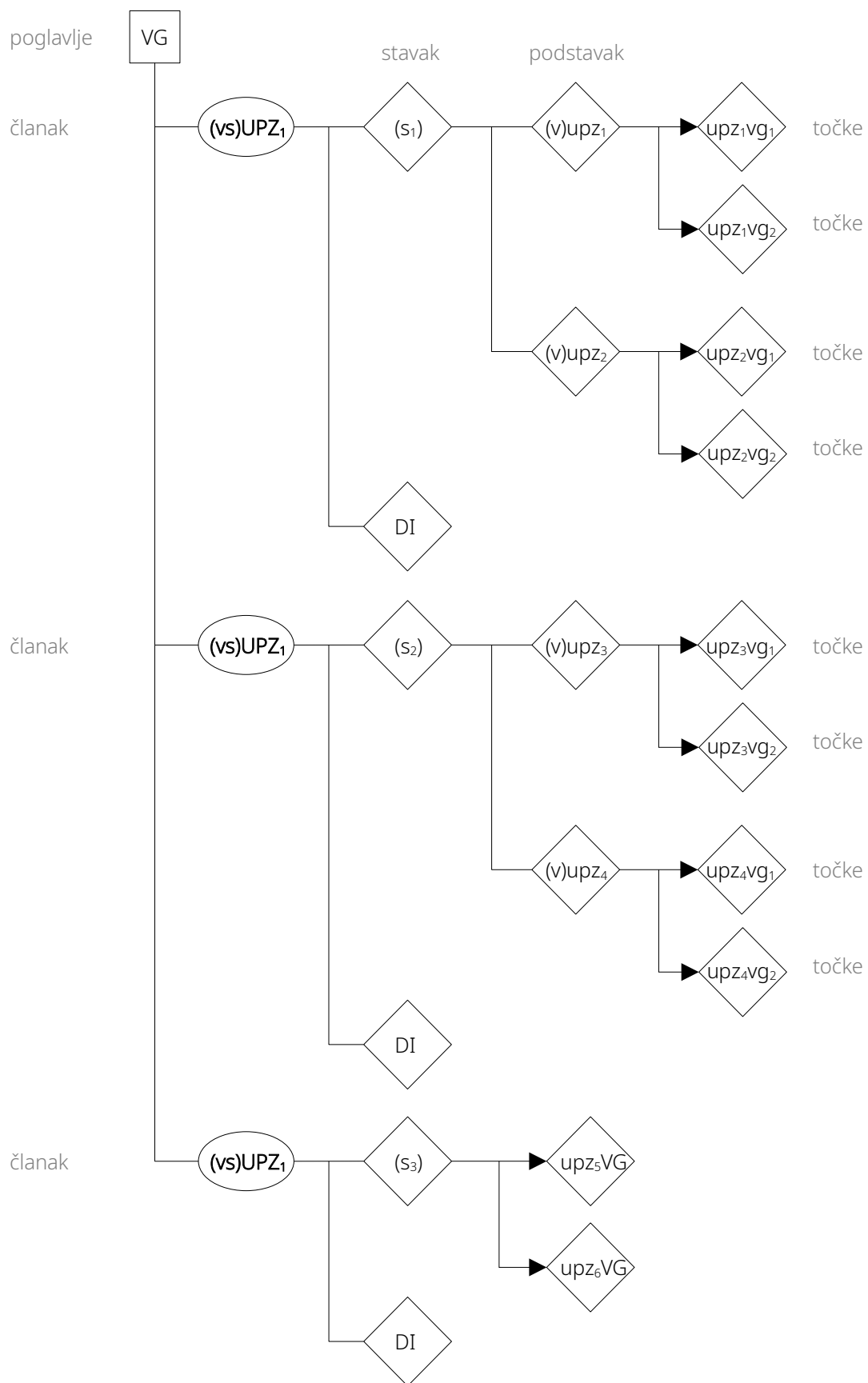


## 2. ZAJEDNIČKI SKUP

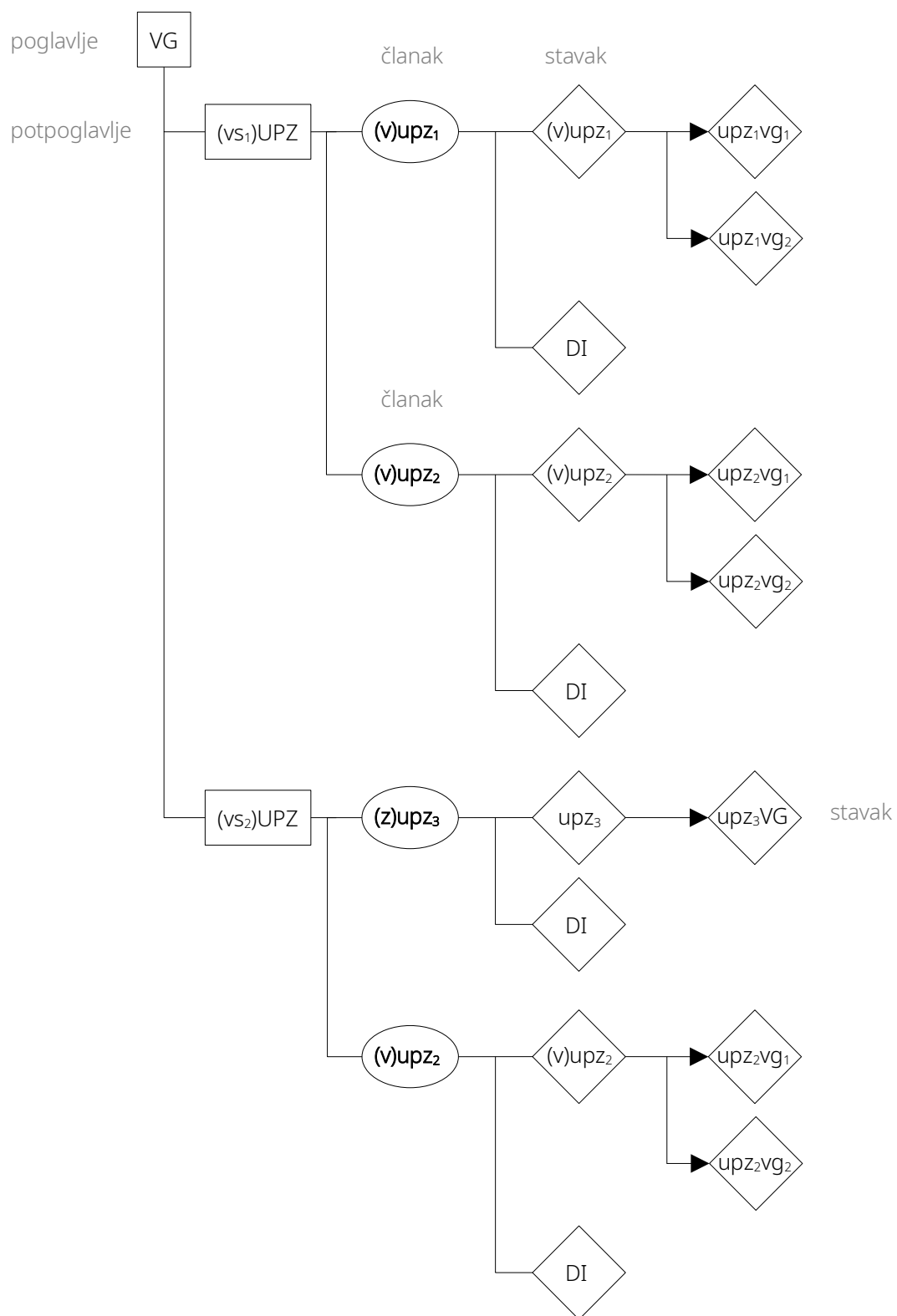
2.1. Podjela na jedinične vrsno specifične članke (može uključivati i jedinične pojedinačno zajedničke)



## 2.2. Podjela na djelomične vrsno specifične članke

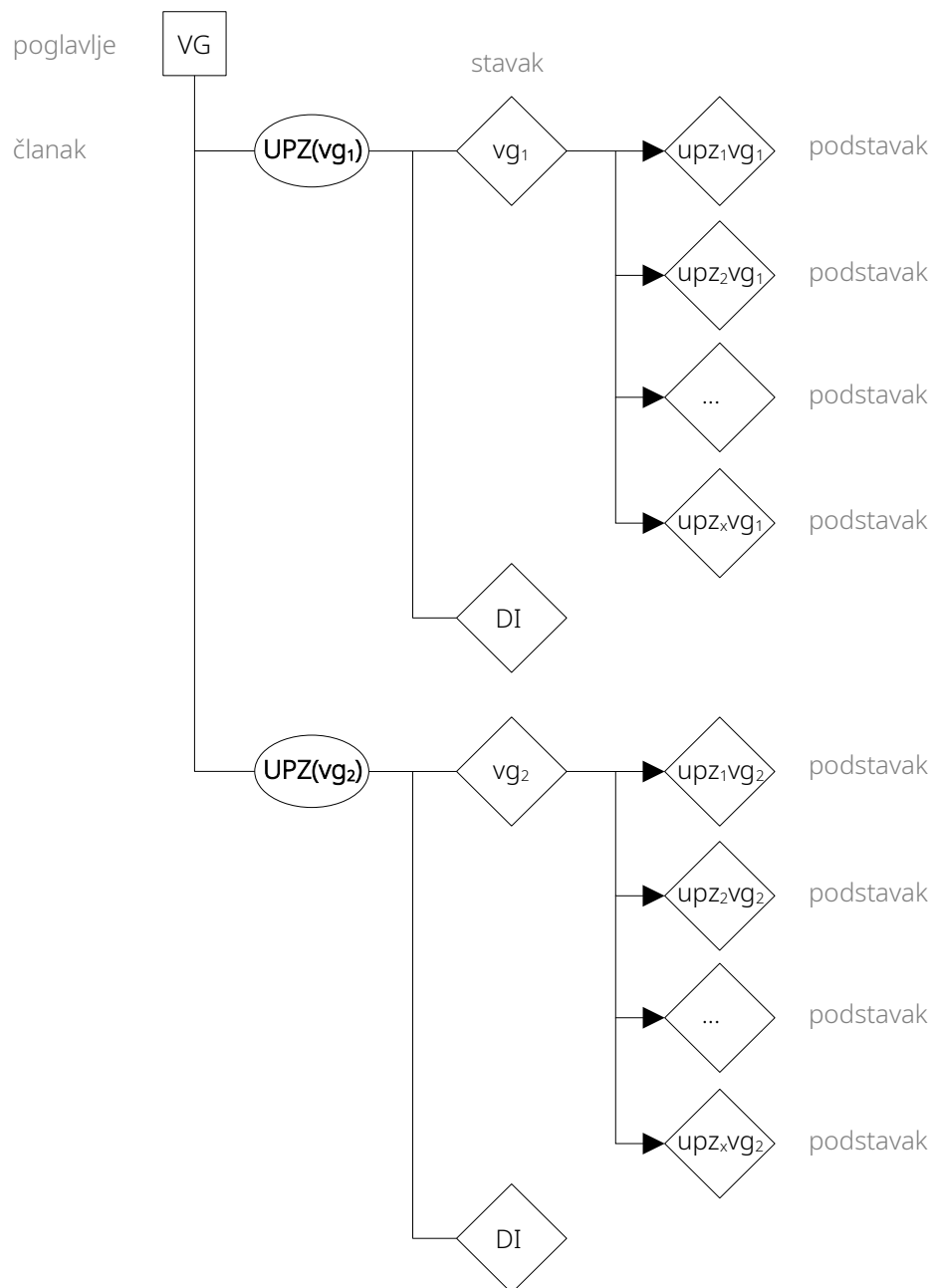


### 2.3. Podjela na odjeljke s djelomičnim vrsno specifičnim temama



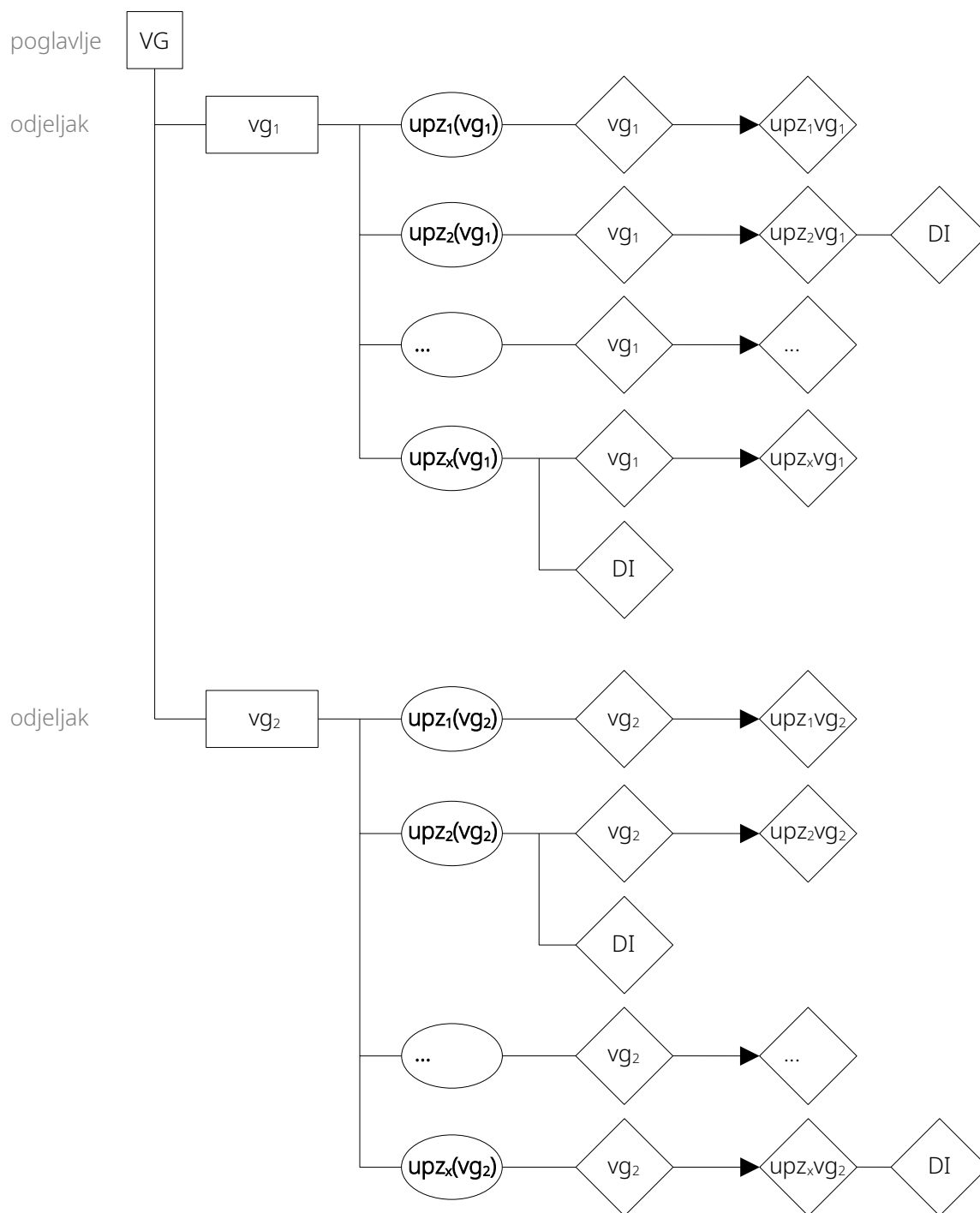
### 3. ODVOJENI SKUPOVI

#### 3.1. Podjela na potpuno skupno specifične članke

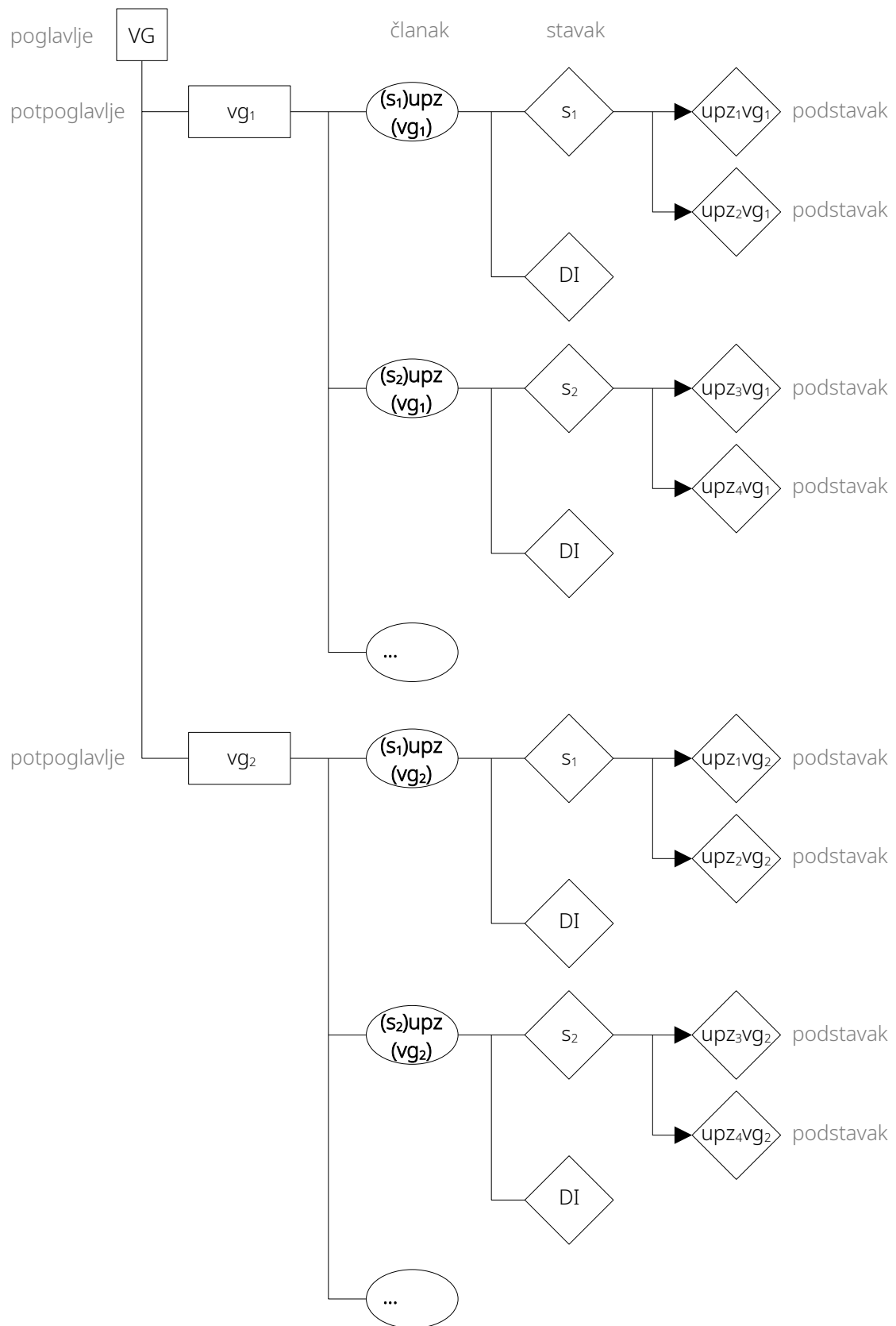




3.2. Podjela na odjeljke o pojedinim vrstama građevina, s jediničnim pojedinačno specifičnim člancima

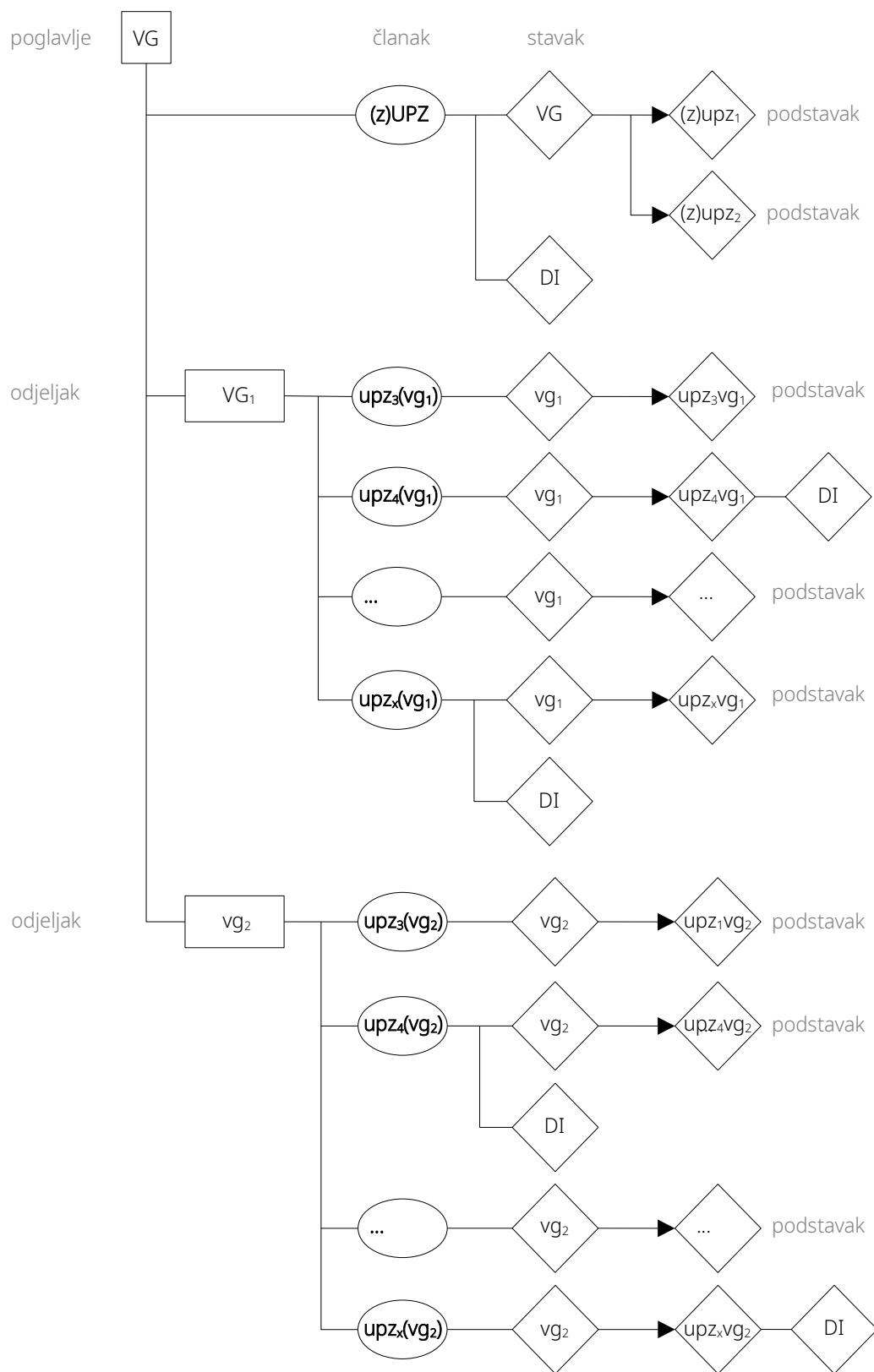


3.3. Podjela na odjeljke o pojedinim vrstama građevina, s djelomičnim pojedinačno specifičnim člancima

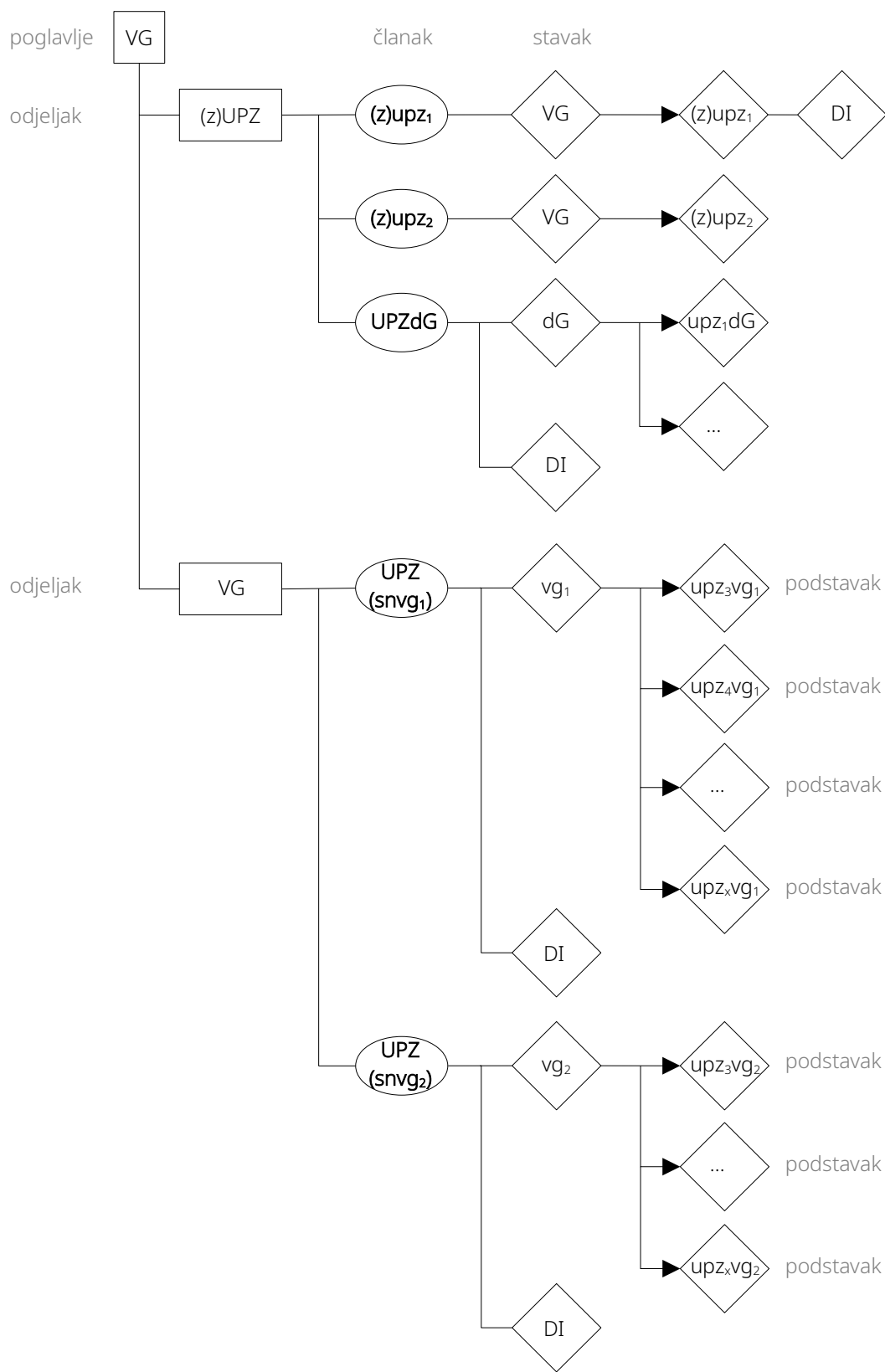


### 3. MJEŠOVITI PRISTUP

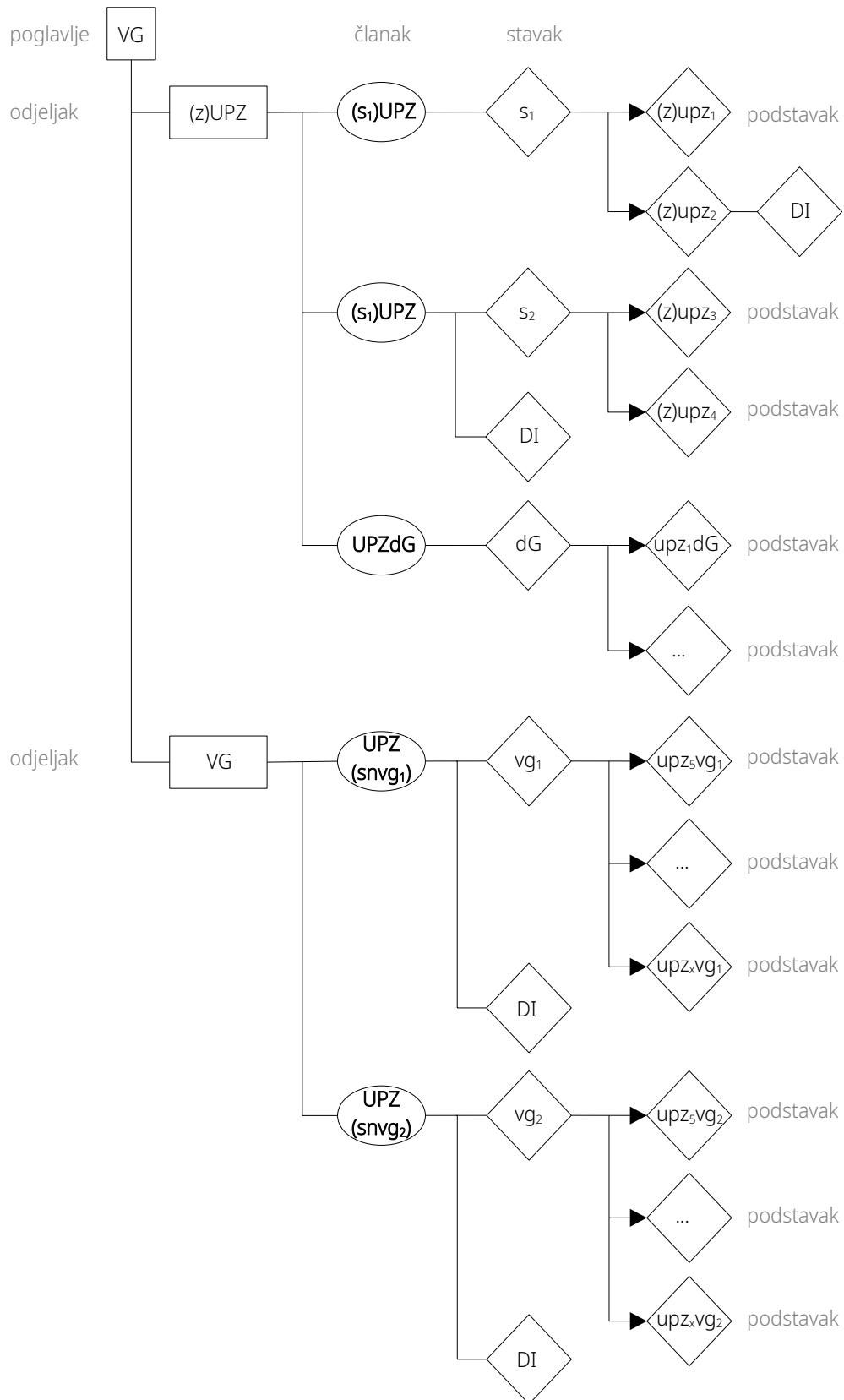
#### 3.1. Potpuni skupno zajednički članak i odjeljci o vrstama građevina (s jediničnim pojedinačno specifičnim člancima)



3.2. Odjeljak sa zajedničkim normama (jedinični pojedinačno zajednički članci) i odjeljak sa specifičnim normama (potpuni skupno specifični preostali članci)



3.3. Odjeljak sa zajedničkim normama (djelomični skupno zajednički članci) i odjeljak sa specifičnim normama (potpuni skupno specifični preostali članci)



### **Prilog 3. Pregled načela i općih pravila normativnog izričaja**

Ovdje se navodi sažeti pregled načela i općih pravila koja su eksplicitno tako označena u dostupnoj i korištenoj literaturi. Srodna materija je obrađena i u drugoj korištenoj literaturi, ali ne tako da je povoljna za sažeto citiranje: taj materijal je, zajedno s ovdje navedenim, upotrebljen za definiranje sadržaja i izvođenje zaključaka u ovoj disertaciji.

Neka načela i pravila su doslovno prenesena, dok su druga parafrazirana radi jednostavnosti i sažetosti pregleda. Izrazi „načelo”, „pravilo” i „zahtjev” se koriste prema upotrebi u izvornome tekstu, a za manji dio izvora u kojima takve karakterizacije nema je procijenjen odgovarajući izraz.

**„Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes”,** Bundesamt für Justiz (2019), str. 151-155

Načelo harmonije pravnog poretka [*str. 151-153*]:

- a. pravo treba biti temeljito promijenjeno: nova pravna norma znači mijenjanje postojećeg pravnog poretka
- b. ne smije biti nejasnoća i dvojbi o primjenjivosti pojedine norme
- c. subjekti prava trebaju znati koja norma je mjerodavna
- d. pri izradi propisa treba izbjegavati proturječja i sukobe ciljeva uređenja s drugim općim aktima
- e. poštivanje hijerarhije pri razrješavanju sukoba normi (*lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori, lex specialis derogat legi generali*)

Načelo gustoće uređenja [*str. 153-154*]:

- a. odmjerena gustoća uređenja je ona koja uzima u obzir: doseg uređenog područja, potrebe adresata (pravna sigurnost), razinu uređenja
- b. oznake previsoke gustoće: uređivanje situacija koje su mogle biti uređene na nižoj razini općeg akta, uređivanje netipičnih situacija, uređivanje nebitnih razlika, odgovaranje na nepostavljena pitanja, sadržavanje obrazloženja normi
- c. oznake preniske gustoće: uređivanje samo općih načela umjesto preciznog uređenja ponašanja, preotvoreno i prekratko uređivanje s previše praznina, nerazjašnjenost

dvojbena slučaja, postojanje neodgovorena pitanja, bitne razlike nisu prepoznate.

Načelo očuvanja jedinstva materije [str. 154-155]:

- a. opći akt uređuje samo jednu materiju ali potpuno, u okviru svoje razine uređivanja
- b. u jedan opći akt spada ono što je smisleno povezano
- c. što se međusobno ne uvjetuje, treba razdvojiti
- d. povezivanje ili razdvajanje uređenja treba biti prikladno za adresate
- e. povezivanje ili razdvajanje treba odgovarati: uklapanju u postojeći pravni poredak, mogućnosti nalaženja, razumljivosti, upotrebljivosti uređenja.

**„Handbuch der Rechtssetzungstechnik – Teil 1: Legistische Richtlinien“**,

Bundeskanzleramt (1990), str. 5-6

- a. pravilo jezične štedljivosti: pravni propisi su sažeti i jednostavni za shvatiti.
- b. pravilo apstraktnosti: pravne propise treba apstraktno formulirati, a primjere koristiti samo tada kada pojašnjuju pojmove ili doprinose konkretizaciji općih odredbi
- c. pravilo razumljivosti: iz teksta propisa se mora nedvojbeno izvesti adresate pojedinačnih uređenja i propisano ponašanje
- d. pravilo jezične jasnoće: pravni propisi trebaju biti lako čitljivi, u osnovi formulirani prema općoj jezičnoj upotrebi; primjenjuju li se pojmovi u drugačijem značenju ili stručni pojmovi, to treba u tekstu propisa jasno označiti te uzeti u obzir krug adresata predmetnog propisa
- e. pravilo sustavnosti: u osnovi teksta pravnog propisa mora ležati jasno prepoznatljiv sustav; propisi trebaju biti strukturirani u sustavnom, jasno poredanom slijedu, bez prekida
- f. pravilo raščlanjenja: što sadržajno pripada zajedno, treba biti zajedno obuhvaćeno.

„(Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple”, Flückiger (2019), str. 559-564

Zahtjevi čitkosti (jezične jasnoće):

- a. odmjerjenost – lakoća čitanja ovisi o duljini riječi, poznatosti vokabulara, odnosu konkretnih i apstraktnih riječi, složenosti i obliku rečenica
- b. sažetost i jednostavnost – jezgrovitost i konciznost su klasične odlike čitkosti; rečenice trebaju izricati samo jednu ideju, članak treba okupljati ideje koje su međusobno logički povezane, članak ne bi trebao izricati više od jednog pravila, tekst treba biti podijeljen u lako probavljive odjeljke koji prate slijed argumenta
- c. terminološka preciznost – izričaj je neprecizan ako redaktor koristi istu riječ kako bi označio različite pojmove ili različite riječi za isti pojam
- d. ispravnost – poštivanje pravopisnih pravila, gramatičkih i interpunkcijskih doprinosi čitkosti

„Über kurz oder lang: zur angemessenen Kürze in der Formulierung von Rechtsvorschriften”, Hartmann, Parádi (2018), str. 236-237

Pravila kratkog izražavanja:

- a. sadržaj ograničiti na normativno, a sve ostalo kao što je obrazloženje ili motivacija norme, ispustiti
- b. isti sadržaj uređenja ne ponavljati, a osobito ne odredbe iz pravnog uređenja više razine ponavljati u onome niže razine
- c. formulacije ne oblikovati komplicirano i razvučeno, nego što jednostavnije moguće

Načela normiranja koja pomažu da sažeti izričaj ostane razumljiv:

- a. norma ne smije biti prešutno uređena u drugoj normi, već svaku normativnu tvrdnju treba izričito formulirati
- b. više normativnih tvrdnji ne smije biti pomiješano u jednoj rečenici, već se svaka normativna tvrdnja treba nalaziti u vlastitoj rečenici
- c. svaku odredbu treba tako formulirati da je nedvojbeno jasan međusobni odnos pojedinih rečeničnih dijelova
- d. upućivanje treba upotrebljavati samo s oprezom, a gdje god je moguće, treba ga izbjeći i uređenje izraziti neposredno



**„Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen”**, Lötscher (1995), str. 111 (tamo sažeto iz *Hill, H. (1982): Einführung in die Gesetzgebungslehre. Heidelberg, Müller*)

Zahtjevi koje propis treba ispuniti s jezično-komunikacijskog gledišta:

- a. opseg: propis treba biti formuliran kratko i sažeto
- b. značajnost: propis se treba odnositi na predmet uređenja, bez općenitih ili samorazumljivih odredbi
- c. preciznost: norme treba precizno formulirati, tako da cjelovito obuhvate problemske slučajeve, da nedvosmisleno označe odnose uvjetovanosti, daju jasno osnovu za odlučivanje u primjeni i ne dopuste prostor za proizvoljne odluke; isto uvijek treba istim označiti, a različito različitom
- d. razumljivost: propisi trebaju biti razumljivi
- e. prikladnost: preciznost i razumljivost trebaju biti primjerene području uređenja i adresatskom krugu

**„Die Technik der Rechtssetzung”**, Holzinger (1988)

Načelo ekonomičnosti nomotehnike – sa što moguće manje pravila treba doći do željene cjeline uređenja. Može se obuhvatiti detaljnijim zahtjevima [*str. 286-290*]:

- a. izbjegavanja suvišnih odredbi odnosno suvišnog uređivanja: ne davati dodatne informacije koje ne donose dodatnu spoznaju o sadržaju uređenja
- b. uopćavanja – pravilo treba: obuhvatiti što više slučajeva iz područja uređenja te ne uređivati pojedinačne slučajeve, ali i ne uopćavati toliko da uređenje ne bude jasno ili nesustavno; jednakovrsna uređenja u različitim područjima treba obuhvatiti zajedničkim pravilima
- c. upućivanja: uređenje ukazivanjem na druge odredbe smanjuje količinu pravne materije, izbjegava ponavljanja
- d. derogacije: treba izbaciti prevaziđene materije iz pravnog sustava.

Načelo jasnoće uređenja – područje važenja treba jednoznačno odrediti u osobnom, prostornom, materijalnom i vremenskom smislu. Može se obuhvatiti detaljnijim zahtjevima [str. 290-291]:

- a. jednoznačnog normiranja ponašanja koje je adresatima zapovijedeno ili zabranjeno, i to pomoću zapovijedi i zabrana danih u zapovjednom obliku
- b. korištenja samo onih neodređenih pojmova čiji sadržaj je odrediv u mjeri koja dozvoljava provjeru usklađenosti odluke sa zakonom
- c. jasne odredivosti opsega iznimke od općeg uređenja
- d. prepoznatljivosti vrste korištenog nabiranja
- e. izbjegavanje proturječnih uređenja
- f. preglednosti raščlanjenja propisa i njegovih pojedinačnih odredbi, uz formalnu ujednačenost
- g. naslova koji trebaju dati predodžbu o sadržaju.

Osnove za prosuđivanje o načelu razumljivosti izričaja [str. 292]:

- a. razina razumljivosti može biti različita ovisno o predmetu uređenja i o očekivanom krugu adresata
- b. nužna je barem minimalna razina intelektualnog napora za razumijevanje propisa
- c. prednost treba imati razumljivost za one adresate kojima je propis primarni izvor saznanja o pravu
- d. razumljivost, u dvojbi, treba uzmaknuti pred preciznošću

Bitno za razumljivost izričaja [str. 294]:

- a. poštivati pravila pravopisa, sintakse i označavanja
- b. izbjegavati tuđice i rijetko korištene riječi
- c. izbjegavati preduge i pretjerano složene rečenice
- d. poštivati lingvističke kriterije razumljivosti, prema dimenzijama: i. jednostavnost / složenost, 2. raščlanjenje-red / nepreglednost-nepovezanost, 3. kratkoća-pregnantnost / opsežnost, 4. dodatna jezična stimulacija / odsutnost stimulacije

Načelo preciznosti izričaja: riječi uvijek koristiti u istom značenju, a unutar istog propisa, uređenja koja se tiču istih ili sličnih predmeta, a ne mogu se obuhvatiti jednom odredbom, budu u odvojenim odredbama na jednak način formulirana. [str. 295]

Načelo sustavnog reda [str. 296]:

- a. pravni propisi mogu ispuniti svoju bitnu informativnu svrhu samo kad određena mjera raščlanjenja osigurava njihovu preglednost i time njihovu „prepoznatljivost”
- b. sistemski položaj pravnih propisa ali i njihovih dijelova, značajan je za tumačenje pa time i za njihov sadržaj u okvirima primjene prava
- c. raščlanjenje propisa je uvelike određeno njegovim predmetom uređenja.

Načelo ujednačenog formalnog oblikovanja: ujednačenost oblikovanja formalnih sastavnih dijelova pravnih propisa odgovara načelu jasnoće uređenja i načelu sustavnog reda. [str. 297]

„**Linguistisch-pragmatische Zugänge zur Rechtssemantik**”, Luttermann 2015, str. 277-278

- a. zahtjev preciznost i učinkovitosti: stvaralac teksta treba jezik zakona postaviti ekonomično i učinkovito, tako da pronade najpovoljniji odnos između postavljene svrhe i primijenjenog srdstva
- b. načelo transparentnosti: upotreba jezika treba biti bliska građanima

„**Cómo legislar con sabiduría y elocuencia**”, Marchili (2009)

Stilske vrline:

- a. čistoća: standardan, gramatički ispravan jezik [str. 398]
- b. jasnoća: razumljivost, shvatljivost diskursa [str. 403-410]
  - i. birati uobičajene i prikladne riječi s obzirom na adresate, u prihvaćenom značenju, a tehničke izraze ako pomažu ekonomičnosti i preciznosti
  - ii. težiti transparentnim izrazima, koji jasno prikazuju koncepte, bez potrebe za definiranjem
  - iii. iste ideje izražavati istim riječima i izrazima, u istim formulacijama
  - iv. izražavati se precizno: dosljedno biti jezgrovit i točan, tako da se ne izriče više od dovoljnog za razumijevanje i da se koriste određeni pojmovi
  - v. rigorozna točnost je bitna kada materiju treba urediti tako da se tumači restriktivno, a pravnim standardima se može pribjeći tamo gdje je prihvatljivo ekstenzivno tumačenje

- c. ukras: jezična motivacija [*str. 410-413, 416, 421*]
  - i. izričaj treba dati povoljan dojam o zakonodavcu i kod adresata izazvati zadovoljavajuće utiske; treba pomoći, a ne ometati, otežati ili zamijeniti cilj kojeg diskurs slijedi
  - ii. ne koristiti elegantnu varijaciju, jer je isto istim vrlina; stilske figure u pravilu nisu dio preskriptivnog diskursa, ali se analogijsko uređivanje ili pravne fikcije može njima smatrati
- d. prikladnost: odgovarajuća upotreba raspoloživih sredstava [*str. 453-457*]
  - i. stil treba biti taktičan: odmjeren prema osobama i okolnostima, građen na poznavanju vrijednosti upotrebljenih izraza, sredstava njihovog variranja te uobičajenih formulacija
  - ii. stil treba biti razmjern s važnošću uređene materije, tako da nije ni višeg ni nižeg karaktera od nje

„**Nomotehnika: Izrada općih akata s praktičnim primjerima**”. Milotić, Peranić (2015), str. 390-392

Osnovna načela normiranja:

- a. određenost cilja normiranja: treba postojati precizna predodžba o ciljevima koje se aktom želi postići i učincima koje bi akt trebao izazvati
- b. apstraktnost normiranja: opći akt na apstraktan način unaprijed uređuje niz ponovljivih odnosa koji još nisu nastali, ali se njihov nastanak može predvidjeti; ne smije se pretjerano apstrahirati jer se tada svaki pravni odnos mora procjenjivati od slučaja do slučaja
- c. preciznost normiranja: najviši je kriterij normiranja – pravilo mora biti precizno, preciznost ima prednost pred svim ostalim zahtjevima i načelima
- d. univerzalnost normiranja: općost akta se ogleda kroz njegovu univerzalnu primjenu na sve adresate
- e. primjena na buduće slučajeve: normativnom djelatnošću se zahvaća niz ponovljivih odnosa koji još nisu nastali ili nisu postali perfektni, ali se njihov nastanak može predvidjeti nakon što opći akt stupi na snagu

- f. ustavnost i zakonitost: svaki opći akt ima mjesto u hijerarhiji pravnog poretka, što mu određuje mogući normativni sadržaj i određuje da bude usklađen s općim aktima veće pravne snage

Sekundarna načela normiranja:

- a. javnost i dostupnost: akt treba biti objavljen, adresati uključeni u izradu i vakacijski rok ispravno određen
- b. jasnoća normativnog jezika i stila:
  - i. ustaljena struktura, logičnost, jednostavnost, jasnoća i sažetost izričaja
  - ii. uporaba pravnog nazivlja i izričaja
  - iii. usklađenost s pravilima standardnog jezika
  - iv. uporaba poželjnih značajki administrativnoga funkcionalnog stila
  - v. jezik akta mora biti razumljiv prosječnom adresatu
- c. dosljednost normiranja: u općem aktu isto treba izražavati istim i na jednak način, dakle pravnim pojmovima se koristiti dosljedno, uvijek na jednak način – također i u odnosu na druge opće akte
- d. povezanost i usklađenost pravnog poretka: normiranje treba provoditi sustavno i uvažavajući normativne zadanosti u pravnom poretku kao cjelini

### *Životopis autora*

Ante Senjanović je rođen 1980. g. u Splitu, gdje je završio osnovnoškolsko i gimnazijsko obrazovanje. Diplomirao je 2004. g. na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, radom „Urbanističko-arhitektonski zahvat na Manušu u Splitu” o rekonstrukciji urbanog tkiva, pod mentorstvom prof. Marijana Hržića. Radio je kao suradnik u Zavodu za urbanizam i prostorno planiranje Arhitektonskog fakulteta, kao projektant u zagrebačkom NOP studiju, te kao planer u Urbanističkom institutu Hrvatske i u tvrtki Geoprojekt iz Opatije. Trenutno radi na transformaciji prostornih planova u novi digitalni sustav, u tvrtki EKOMENA iz Zagreba, i ne uživa u hrvanju s tom nomotehnički nepromišljenom konstrukcijom.

### *Popis objavljenih radova:*

Senjanović, A. (2024) Question of Presence and Viability of Architectural Type as a Legal Rule in Croatian Urban Planning. *Prostor*. 32(2): 254-265.