

Mag. Milena HAZLER-PAPIČ

Poselitev kot prostorski sistem in predmet obravnave v prostorskem načrtovanju – osnovni pojmi

Ob izteku veljave planskih aktov države in občin za obdobje od leta 1984 do leta 2000 (2004) je pozornost usmerjena na spremembe na področju usmerjanja razvoja poselitve, kakor jih prinaša novi zakon o urejanju prostora. Primerjava nove terminologije z že uveljavljeno ne kaže bistvenega izboljšanja. Nekateri novo predloženi pojmi so v že uveljavljeno pojmovno polje vnesli nepotrebno zmedo. Izostala je opredelitev poselitvenega sistema kot prostorske sestavine, kar kaže na njeno pomanjkljivo, necelovito obravnavo. Za ustrezne pojmovne opredelitve na področju poselitve je potrebno le-to spoznavati kot sistem, ki je ob tem tudi samostojno resorno področje. Načrtovanje razvoja poselitve in njeno vključevanje v prostorski planski proces sta pri tem samo dva od vidikov njene obravnave. Prispevek prinaša osnovno analizo prostorskega poselitvenega sistema in s tem povezan predlog pojmovnih oznak.

As the spatial planning on the state and municipality level for the period between 1984 and 2000 (2004) is no longer in value, the focus is set on the changes in the field on settlement planning. The new Law on spatial planning introduced these changes. The new technology, in comparison with the previous one, does not bring any crucial improvement. Some of the newly introduced notions caused an unnecessary confusion in the already set semantic field. A definition of the settlement system as a special component has been ignored, which shows that it was incompletely and insufficiently analysed. In order to obtain appropriate terminology in the field of settlement spatial system, the latter has to be recognised as a system that, at the same time, is an independent ministerial department. The settlement development planning as well as its introduction into the spatial planning process is only one of the possible perspectives of the settlement analyses. This article presents basic analyses of the spatial planning system as well as thereby connected terminology.

Poselitev
Terminologija
Prostorski planski
proces
Resor
Prostorski sistem.

Settlement
Terminology
Spatial planning
process
Ministerial
department
Spatial system

1. Dosedanja obravnava poselitve v prostorskem planskem procesu

Petnajstletno obdobje dolgoročnega plana Republike Slovenije ^[1], od katerega od leta 1991 velja samo njegov prostorski del, se s sprejetjem Strategije prostorskega razvoja Slovenije končuje. Področje poselitve je ta prostorski dokument države obravnaval dokaj statično, v zasnovi urbanega omrežja. Za obvezna izhodišča državnega plana so bila določena središča republiškega pomena, središča širšega in ožjega regionalnega pomena. Z dopolnitvijo dolgoročnega plana RS v letu 1999 ^[2] je celotno področje poselitve po-

stalo obvezno izhodišče, kar je med drugim pomenilo, da se je ugotavljala usklajenost usmerjanja razvoja poselitve na lokalni ravni z državnim prostorskim planom.

2. Poselitvena terminologija na prehodu v novo plansko in zakonodajno obdobje

V dolgoročnem planu RS in dolgoročnih planskih občin je na področju poselitve uveljavljena terminologija iz prejšnjega zakona o urejanju prostora (ZUreP, 1984), ki govori o

omrežju naselij in njihovih območjih (5. člen) in o tem, da se nova poselitve usmerja predvsem v ureditvena območja naselij (17. člen). Ta pa so opredeljena kot »strnjeno pozidane površine in druge površine obstoječega naselja ali nove površine, ki se namenijo za predviden razvoj naselja ali skupine naselij« (33. člen). Iz navedenega je razvidno, da je bila pretekla prostorska zakonodaja v določanju označevalnih pojmov za poselitev dokaj skopa in previdna, predvsem pa se je izogibala formalnopravni uporabi pojma naselje. Dolgoročni plan RS v tej zvezi govori o »središčih«, dopolnitev dolgoročnega plana (OdPSDPP, 1999) pa predvsem o »ureditvenih območjih naselij«, v katera se usmerja nova poselitve.

Novi zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002) [3], v 2. členu prinaša opredelitev osnovnih pojmov. Pri tem je neprevidno opredelil naselje kot območje strnjene pozidave. V nedorečene pojmovne opredelitve na področju poselitve vnaša ta opredelitev dokajšen predsodek. Ne le, da je tako opredeljen in uporabljen pojem naselje v povezavi s poselitvijo in prostorskim planiranjem strokovno nejasen, pojem je tudi neskladen z opredelitvijo v zakonu o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb (ZIENUS, 1980) [4], ki v 2. členu pravi, da je naselje »strnjena ali nestrnjena skupina stavb, ki sestavljajo naseljeno zemljepisno enoto (mesto, trg, vas, industrijsko naselje, zdravilišče in podobno), ki ima skupno ime, lastni sistem oštevilčenja stavb in določeno območje, ki ga tvori eden ali več statističnih okolišev«. Na majavo osnovo »novega naselja« je ZUreP-1 navezal še dve opredelitvi: nov pojem **poselitveno območje** – »poselitvena območja so območja naselij in območja, predvidena za njihovo širitev, ki so kot takšna določena v prostorskih aktih«. V nasprotju z določili prejšnjega zakona se v novi vlogi pojavlja pojem **ureditveno območje naselja** kot »prostorsko in funkcionalno zaokroženo območje, ki se ureja z regionalno zasnovo prostorskega razvoja ter z urbanistično oziroma krajinsko zasnovo in z lokacijskim načrtom« (2. člen). Ter še: **prostorska ureditev** je načrtovana razmestitev dejavnosti in objektov na določenem ureditvenem območju.

Zanimivo je, da ZUreP-1 med opredelitvami v 2. členu ob pojmih **prostor** (ekvivalent narava), **prostorski razvoj**, **prostorska ureditev**, **prostorsko načrtovanje** ni opredelil tudi

pojma **poselitev**, čeprav je podana definicija **krajine**, ki da je del prostora, katerega značilnost je prevladujoča prisotnost naravnih sestavin in je rezultat medsebojnega delovanja in vplivanja naravnih in človeških dejavnikov. Ničesar torej o poselitvi, kot prostorskem sistemu, ki dejansko (kulturno) krajino »dela«. Po Lahu (1995) je kulturna krajina »poseljena in z delom ljudi spremenjena«, VSL (1997–98) pa na drugi strani poselitev opredeljuje kot »proces izrabe prostora za trajno naselitev ljudi, tudi stanja takšne rabe; naravne danosti in socialno-gospodarska stopnja razvoja določajo poselitveno strukturo prostora (kulturna pokrajina)«. [5]

Za odsotnost definicije poselitve v samem zakonu je očitni razlog v njeni neceloviti obravnavi. Obravnava, ki bi omogočala dosegati splošne in konkretne cilje v razvoju poselitve, poselitvenega prostorskega sistema. Cilji pa so: ohraniti oziroma doseči prepoznavnost njegovih elementov in struktur, povezanost z ostalimi sestavinami prostora in celovit pogled na njegov razvoj, ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja. [6] Predlog ustreznih pojmovnih opredelitev na področju poselitve lahko izhaja le iz njene celovite obravnave.

3. Poselitev kot prostorski sistem in prostorska sestavina

Naravni in antropogeni prostorski sistemi
Človek (gr. *anthropos*) v naravnem prostorskem sistemu ustvarja antropogeni prostorski sistem. V tem procesu se zaradi navzočnosti in delovanja človeka naravni prostorski sistem spreminja in preoblikuje tako, da dobiva značilnosti kultiviranega naravnega sistema, dopolnjenega z antropogenimi elementi, elementi poselitvenega sistema. Za to spremenjeno naravno celoto (narava + človek), ki nastopa kot podsistem naravnega sistema, je splošno uveljavljeno ime kulturna krajina.

Prostorski sistemi kot prostorske sestavine
V prostorskem planskem procesu se srečujejo številni naravni in antropogeni prostorski sistemi, ki bi jih lahko povezali s pojmom »prostorske sestavine«, in obsegajo tako naravne kakor od človeka ustvarjene sestavine

prostora.^[7] S povezovanjem t. i. prostorskih sestavin v smiselno povezane sklope se je v praksi prostorskega planiranja uveljavila »delovna« opredelitev različnih skupin prostorskih sistemov (poselitev, infrastruktura, krajina).

Prostorski sistemi v prostorskem planskem procesu

Pri predlogu osnovnih prostorskih sistemov, ki so predmet obravnave v prostorskem planskem procesu so privzeti nekateri pojmi, ki so že uveljavljeni na področju prostorskega planiranja (kulturna krajina, poselitve); pokazalo pa se je za potrebno, da se uveljavljena delitev dopolni s sistemom, poimenovanim **kultivirana narava** (Hazler-Papič 2003). S tem se namreč iz kulturne krajine izloči »vsakršno poseganje v naravo in njeno preoblikovanje, ki je posledica naselitve človeka in ki ni gradnja naselij in objektov, temveč je to preoblikovanje narave zaradi gospodarskega ali kateregakoli drugega procesa«. Z opredelitvijo tega prostorskega sistema je mogoče natančneje opredeliti delovanje sistema poselitve v prostoru, njegovo navezavo na sistem kulturne krajine in pojasniti njuno pogosto neusklajenost.

Osnovni prostorski sistemi, obravnavani v prostorskem planskem procesu, so:

- naravni prostorski sistemi,
- antropogeni prostorski sistemi.

Antropogeni prostorski sistemi so:

- sistem poselitve (ožji antropogeni prostorski sistem),
- sistem kultivirane narave,
- sistem kulturne krajine (širši antropogeni prostorski sistem).

3.1 Sistem poselitve

Če je narava primarni prostorski sistem, je poselitev sekundarni prostorski sistem, kulturna krajina pa terciarni. Sistem poselitve je antropogeni prostorski sistem v ožjem pomenu, medtem ko je kulturna krajina antropogeni prostorski sistem v širšem pomenu. Sistem kulturne krajine je hierarhično najvišji antropogeni prostorski sistem. Poselitve je grajeni del prostorskega sistema, ki ga je ustvaril človek, s tem da je preoblikoval naravne sestavine prostora in obsega stavbe (objekte) in povezave med njimi. Za poselitev velja, da je to tisti del antropogenega pro-

storskega sistema, ki je glede spreminjanja in preoblikovanja prostora edini dejaven in ki vpliva na oblikovanje sistema kultivirane narave in kulturne krajine.

3.2 Analiza sistema poselitve

Evidence objektov

Osnova vsake raziskave so evidence. V poselitvi se evidentira njene osnovne dele/elemente – stavbe, (objekte in naprave). Arhitekturne raziskave s tega področja predstavljajo sistematično, zahtevno in dolgotrajno delo. Tako tudi strokovne podlage za prostorske planske akte ta del praviloma preskočijo, se pa na ravni urbanizma in prostorskega planiranja urejajo srednje in višje ravni. Na področju poselitve naj bi se prepoznavanje elementov sistema izvajalo na čim celovitejši način, zato je pomembna interdisciplinarna sestava skupine.

Določanje struktur

Elementi sistema so med seboj v različnih odnosih in s tem tvorijo strukture sistema. Poselitvene strukture se ločijo po tipih.^[8] Pogosto merilo pri določanju poselitvenih struktur je gostota elementov v strukturah. Na osnovi tega merila poselitev sestavljajo goste (strnjene) in redke (razložene) strukture in njihove medsebojne povezave.

Opredelitev struktur sistema je za razloček od postopka pri evidentiranju elementov sistema, kjer je raziskovalec v vlogi spoznavalca, v večji meri stvar odločitve raziskovalca oziroma je rezultat »pogleda na sistem«. Ta pa je po ugotovitvi sistemskih teoretikov »del kreativnega raziskovalnega procesa in ostaja v domeni intuitivnih postopkov« (Kljajič 1984:21). Odnosi med elementi so strukturalni, procesni in prostorsko-časovni (Mulej 1992: 68). Taki odnosi se pojavljajo tudi v poselitvenih strukturah – »naseljih«.^[9] V vsakem primeru se beseda struktura nanaša na sistem oziroma na tip organiziranosti njegovih elementov v celoto. Struktura se spreminja skladno s cilji in okoljem, tako da omogoča najboljše delovanje sistema.

Sam pojem »naselje« za uporabo v sistemski analizi poselitve ni dovolj natančen. Bistvena pomanjkljivost v opredelitvi »naselja« kot sestavnega dela poselitvenega sistema je, da ni opredeljeno kot območje, temveč kot struktura oziroma da je enkrat opredeljeno

kot območje, drugič pa kot struktura. Po sistemski teoriji se pojma ne smeta mešati, saj imata popolnoma različne lastnosti: struktura je nekaj, kar je določljivo po kriterijih raziskovalca, območje pa to, kar je mogoče enačiti s sistemom.

Sistem kot celota iz več delov

Sistem lahko intuitivno razumemo kot celoto, sestavljeno iz elementov, pri čemer vsi lahko vplivajo na lastnost sistema, nobeden pa ne more neodvisno od drugih vplivati na spremembo celote, tudi noben podsistem ne more neodvisno vplivati na delovanje celote (Acoff 1994). Sistem je celota, večja od vsote svojih delov in ne more biti reducirana nanje (Russelov paradoks celovitosti). Okolje sistema poselitve je naravni sistem.

4. Problematika pojmovnih oznak za področje poselitve

Pojmovne oznake za področje poselitve so povečini že ustaljene, dogovorjene ali določene. Vendar pa je naselitev ali poselitev tako prvobitna zadeva, da se vsakdanji izrazi, ki jih uporabljamo zanjo, prepletajo z izrazjem, ki jih za to področje uporabljajo različne vede v različnih dejavnostih. Strokovno poimenovanje ni vedno enoznačno, kar povzroča določene težave. Zato je dobrodošlo, da je pri vsaki obravnavi pojasnjen njihov pomen.

Pojmi stavba, objekt in naselje

Pojmi objekt, stavba in naselje so najpogostejše v rabi, ko se govori o področju poselitve. Za prostorski planski proces je pomembno, kako so označeni v veljavnih zakonih: tako zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE) določa, da se v katastru stavb evidentirajo podatki o stavbah in o delih stavb, ob tem pa v 58. členu opredeljuje: »Stavba je zgradba, v katero lahko človek vstopi in je namenjena njegovemu stalnemu ali začasnemu prebivanju, opravljanju poslovne ali druge dejavnosti ali zaščiti ter je ni mogoče prestaviti brez škode za njeno substanco.«^[10] Naselje je opredeljeno v zakonu o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb (ZIENUS). Pojma »objekt« v navedeni zakonodaji ni mogoče zaslediti kot sinonim za stavbo, je širši in s tem ne dovolj določen.

Navedene opredelitve so področju poselitve v določeno oporo, vendar ne ustrezajo temu, kar bi pogojno lahko imenovali »poselitvena terminologija«. Zaradi tega je primerno za raziskovanje poselitve oblikovati samostojno terminologijo, ki bi povzemala temeljno in aplikativno raziskovalno delo na tem področju.

Opredelitev stavbe in naselja kot prostorske enote

Naselje je v zakonu (ZENDMPE) opredeljeno kot prostorska enota. Takšna opredelitev je za prepoznavanje in raziskovanje enot v sistemu poselitve sprejemljiva, ker ne pušča vmesnega praznega prostora. Ves prostor je pokrit z območji naselja kot prostorskimi enotami. Prostor tako označuje šifra naselja, ta pa, vezana na šifro občine, dejansko enoznačno identificira območje vsakega naselja v državi. Vse, kar se torej na območju naselja, opredeljenega po tem zakonu, »dogaja«, resor za poselitev lahko evidentira in prepozna kot (osnovno ali nadrejeno) enoto poselitve, ki pa je vezana tudi na univerzalno šifro območja naselja. S tem ima območje vsakega naselja (kot statistično območje in kot prostorska enota) že svoj identifikator, ki velja za celotno območje Slovenije. Skupni povezovalni šifrant za enote poselitvenega sistema je torej po tem predlogu območje naselja z imenom, statistično številko in območjem, določenim z ZENDMPE.^[11]

Na enoto naselja so po sistemu prostorskih enot vezane stavbe s hišno številko prek registra oziroma katastra stavb. Če je opredelitev naselja kot območja po navedenih dveh zakonih (ZIENUS in ZENDEMPE) ustrezen okvir poselitvenim evidencam, pa je definicija stavbe kot enote, ki se vpisuje v register stavb, za poselitev bistveno preozka. Zato bo potrebno to podatkovno zbirko zasnovati v resorju za poselitev kot bazo podatkov vseh elementov poselitve in jo povezati z ustreznim registrom prostorskih enot.

Poimenovanje poselitvenih enot v prostorskem planiranju

Po dosedanjem načinu poselitvene enote v delovnih nalogah resorja za poselitev niso evidentirane kot stanje na področju poselitve, neodvisno od prostorskega planskega procesa, temveč samo v povezavi s pripravo prostorskega plana. Takrat pa se meje poselitvenih enot v bistvu izenačijo s t. i. ureditvenim območjem naselja. To naj bi po nekaterih tolmačenjih označevalo tudi meje

samega naselbinskega telesa, prepoznane prostorske enote kot stanja, razširjene za »razvojne potrebe«. [12]

V planski meji »uređitveno območje« je tako skrito ali zakrito bistvo vsega, »kar se je do sedaj zgodilo in se še bo zgodilo z naseljem«. To pa pomeni, da ni mogoče ugotavljati tipologije in kategorije konkretnih poselitvenih enot niti primerjati načrtovanega razvojnega koraka z izhodišnim stanjem teh enot. Zaradi tega je neogibno ločiti ta koraka in pojmu »uređitveno območje«, ki je vezan na akt spreminjanja stanja, dodati podatek o stanju poselitvene enote (evidenca!). Podatek je sestavni del resorne zbirke podatkov (registra podatkov) in je bistvena informacija o stanju sistema, za katerega resor skrbi. [13]

5. Predlog pojmovnih oznak na področju poselitve

Izhodišče

Predlog izhaja iz uveljavljenih in dogovorjenih oznak, skuša pa jih razvrstiti v smiselno povezano celoto. Najpogostejša oznaka, ki se uporablja v poselitvi, je naselje, naslednja pojma sta še poselitev in naselitev. Zaradi ločevanja med pojmom naselitev in poselitev [14] je primerno iz korena naseliti izpeljati vsa poimenovanja za strukture v sistemu poselitve, medtem ko je koren poseliti primeren za označevanje celote. Npr.: poselitev določenega območja in ne naselitev določenega območja. Če gre za naselitev, je že mogoče opredeliti, kakšna je – torej tipologija struktur in elementov, če pa gre za poselitev, je pomembno samo to, da je območje označeno kot poseljeno.

Poimenovanje območja obravnave

Območje obravnave poselitve je vsakič poljubno, vendar ga je treba vedno dosledno označiti. Za vsako konkretno območje, ki se raziskuje z vidika prepoznavanja poselitvenega sistema, se uporablja pojem poselitveno območje (POB). V tem območju nato opredelimo (v skladu s pojmi, ki sledijo) naselitvena središča in naselitvena območja. Vendar pa pojem pomeni, da se izbrano območje obravnava v celoti in celovito z vidika poselitve in da se ga dojema kot del poselitvenega sistema.

poselitveno območje (POB) => del sistema poselitve (obravnavani del)

Poimenovanje poselitvenih elementov in struktur

Raziskovalec je pri temeljnih raziskavah v določanju pojmov načeloma svoboden. To velja tudi za področje poselitve. Vendar pa je dobrodošlo, da je mogoče evidence iz temeljnih raziskav uporabljati pri strokovnem delu v aplikativnih in strokovnih gradivih. Temeljno raziskovalno delo je namreč najbolj kakovostna osnova t. i. resornih evidenc, če je le pripravljeno tako, da je mogoče njegove rezultate prevzeti na relativno enostaven način.

Za elemente poselitvega sistema se predlaga enoten pojem naselitveni objekt. Pojem je nov in zajema vse gradnje, povezane z naselitvijo. Zaradi nevtralne oblike je primerna osnova za prve evidence, ki jih nato tipološko opredelimo. Loči se tudi od že uveljavljenega pojma »stavbe«, ki je za poselitev preozek, in od preohlapnega pojma »objekt«. Podatki o naselitvenih objektih (EN) so vodeni v registru naselitvenih objektov v resorju za poselitev.

naselitveni objekt (EN) = > vsakršna gradnja povezana z naselitvijo

Predlog pojmovne oznake za strukture poselitvenega sistema: pojem naselje, kakor se zdaj nedosledno uporablja, naj se realno poisti s pojmom poselitev, tako da vsa območja naselij (opredeljena kot statistične prostorske enote) pravzaprav pomenijo na določenem obravnavanem območju sistem poselitve v celoti. V naslednjem koraku se sistem poselitve deli po gostoti njegovih elementov na:

naselitvena središča (NS) = > goste strukture sistema poselitve

naselitvena območja (NO) = > redke strukture sistema poselitve

Razloček med pojmi poselitveno območje, naselitveno območje in naselitveno središče je v tem, da se zadnji oznaki uporabljata za že prepoznani, evidentirani strukturi v poselitvenem sistemu, katerega raziskovani del je poselitveno območje. Razloček je treba obdržati zaradi tega, ker gre za dva ali več korakov v raziskavi, pri čemer je mogoče na enem in istem poselitvenem območju, ki je

točno določeno, na osnovi različnih kriterijev prepoznati različne poselitvene strukture. Npr.: če je merilo gostota elementov, se takšne strukture imenujejo naselitveno središče ali naselitveno območje; če je merilo zgodovinska poselitvena oblika, imamo opraviti s poimenovanji vas, mesto, trg; če je merilo vsebina, pa je poimenovanje strukture lahko počitniško naselje, zdraviliško naselje, planšarsko naselje itn. Vsakič seveda vedno s primernim pojasnilom o izbranih merilih.

Naselitvena središča (NS) in naselitvena območja (NO) so enote poselitvenega sistema in so nadrejene enote osnovni enoti, ki je naselitveni objekt (EN). Podatki o njih so vodeni v registru naselitvenih objektov in registru naselitvenih središč in naselitvenih območij.

Poimenovanje poselitve v nalogah prostorskega planiranja

V tem primeru je pri poimenovanju potrebno upoštevati navodila resorja za poselitev in izrazja t. i. prostorske zakonodaje. Pojem naselje naj se v resorju za poselitev poisti s statističnim območjem naselja, določenim v registru prostorskih enot, katerega skrbnik je Geodetska uprava Republike Slovenije. S tem registrom so povezane druge podatkovne zbirke, ki so pomembne v prostorskem planiranju: v registru prostorskih enot je tudi register stavb v povezavi s katastrom stavb, kataster zemljiških parcel; možna je tudi povezava z registrom kulturne dediščine itn.^[15]

Po prostorski zakonodaji (ZUreP, 1984) ^[16] so za področje poselitve določena t. i. ureditvena območja naselij in druga ureditvena območja. Predlog poimenovanj za planske enote, povezane s poselitvijo, je naslednji: Za izbrana naselitvena območja in naselitvena središča ali njihove dele se opredelijo razvojna območja. Pri tem se prostorsko razvoj lahko pojmuje kot »razvoj navznoter« obstoječih poselitvenih struktur ali njihova širitev, tj. »razvoj navzven«.

V prostorskem planu se za izbrana naselitvena središča in naselitvena območja v povezavi z načrtovanjem njihovega razvoja določi območje urejanja, t. i. ureditvena območja (UO), za katere velja, da imajo določen planski status, glede na vrsto sedanje in načrtovane rabe površin, glede na stanje zavarovanja določenih območij ipd. Ta ureditvena območ-

ja so lahko tudi popolnoma »nova« in različna od meja naselitvenih območij in naselitvenih središč, ki so bila evidentirana v temeljnih in aplikativnih raziskavah. Izjemo ma so lahko tudi zunaj naselitvenih območij in naselitvenih središč; v tem primeru jih je mogoče opredeliti le z lego v določenem statističnem območju naselja.

ureditveno območje UO => ureditveno območje goste poselitve (UOG)

ureditveno območje UO => ureditveno območje redke poselitve (UOR)

Ureditvena območja goste in redke poselitve (UOG in UOR) so v registru ureditvenih območij, ki ga vodita resor za poselitev in prostorski planski resor. Na ta območja se nato navezujejo območja, ki označujejo načine urejanja prostora s prostorsko izvedbenimi akti.

6. Predlog oblikovanja podatkovne zbirke za poselitev

Poselitev v sedanjih uradnih podatkovnih zbirkah

Resorno področje je opredeljeno z zakonom in uradno zbirko podatkov o prostorski sestavi, katere skrbnik je. Upravno-pravna urejenost področja naj bi omogočala pregled nad njegovim stanjem in usmerjala razvoj področja. Podatki so urejeni skladno z določili zakona, praviloma tudi javno dostopni.

Uradna zbirka podatkov za poselitveni sistem v naši državi ne obstaja: ni je na ravni temeljne evidence, aplikativne evidence, evidence enot iz veljavnih planskih aktov, še manj v obliki registra enot poselitvenega sistema. V strokovni in upravni javnosti so mnenja o potrebnosti take vrste registra različna. Kljub temu je na teoretični ravni mogoče razviti zasnovano podatkovnega sistema za področje poselitve. Pri tem je treba ugotoviti, da obstajajo določene podatkovne zbirke, ki zadevajo področje poselitve, vendar pa niso zasnovane na način, da bi lahko v celoti prevzele podatkovni sistem, ki bi se zbiral v poselitvenem resorju. Te zbirke so v skladu z določili 72. člena zakona (ZENDMPE) predvsem: register in kataster stavb in register prostorskih enot.

Povezava podatkov o elementih poselitvenega sistema z obstoječimi podatkovnimi zbirkami, npr. z registrom in katastrom stavb, v celoti ni mogoča, saj je definicija stavbe v zakonu takšna, da ne omogoča podelitve univerzalnega identifikatorja vsem naselitvenim objektom, ki bi jih na področju poselitve pridobili z evidentiranjem.^[17]

Predlog oblikovanja registra poselitve

Za uradno zbirko podatkov za poselitve je treba opredeliti osnovno enoto poselitvenega sistema, ki v zbirki podatkov dobi svoj identifikator. Kot osnovne enote poselitvenega sistema se določijo elementi sistema (osnovna enota). Strukture sistema so osnovne enote na hierarhično višji ravni (nadrejena enota). Med sekundarne enote poselitvenega sistema se lahko uvrstijo tudi elementi okolice sistema (enota okolice), s katerimi so elementi poselitvenega sistema tesno povezani, npr. zemljiška parcela.

S takšnim pristopom dobi resorno področje poselitve v svojem registru poselitve dve samostojni, vendar povezani podatkovni zbirki, dva registra: register naselitvenih objektov in register naselitvenih središč in naselitvenih območij, ki sta neposredno povezana z registrom zemljiških parcel oz. zemljiškim katastrom.

Povezava registra poselitve z registrom prostorskih enot

Uradna podatkovna zbirka za področje poselitve (register poselitve) mora biti določena z zakonom. Ta zakon bi moral določiti tudi način povezave z drugimi podatkovnimi zbirkami, med njimi npr. tudi z registrom nepremične kulturne dediščine.^[18] Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE) predvideva povezovanje z drugimi podatkovnimi zbirkami: 3. člen zakona določa, da sta »zemljiški kataster in kataster stavb temeljni evidenci podatkov o zemljiščih in stavbah. Druge evidence podatkov o zemljiščih in stavbah, ki jih vodijo organi državne uprave, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, se povezujejo z zemljiškim katastrom in katastrom stavb, če tako določa zakon.« To so tako imenovani »gostujoči podatki«, za katere isti člen zakona določa, da za vpis in vzdrževanje gostujočih podatkov v zemljiškem katastru in katastru stavb skrbi organ, pristojen za evidenco, v kateri se vodijo ti podatki.

Če se z zemljiškim katastrom oz. katastrom stavb povezuje več evidenc o istovrstnih podatkih, geodetska uprava obvešča pristojne organe o spremembah teh podatkov in o morebitnih neuskkljenostih med evidencaми. Za usklajevanje evidenc o istovrstnih podatkih skrbi medresorska komisija, ki jo ustanovi Vlada Republike Slovenije in v kateri sodelujejo predstavniki ministrstev, pristojni za evidence podatkov o nepremičninah, ki se povezujejo z zemljiškim katastrom oz. katastrom stavb.

V tem primeru bi bili gostujoči podatki v zemljiškem katastru in katastru stavb podatki iz registra poselitve, ki bi ga vodil resor za poselitve in npr. registra nepremične kulturne dediščine.^[19] Problem je v tem, da je identifikacijski sistem zadnjih dveh širši in zaradi tega ne bi bil v celoti kompatibilen z registrom stavb. Krovna podatkovna zbirka za evidenco elementov poselitvenega sistema bi pravzaprav lahko bil le register naselitvenih objektov.

7. Poselitev kot samostojno resorno področje

Prostorski sistemi so vključeni v prostorski planski proces prek vladnih resorjev. Vsako resorno področje se na svoj način odziva in opredeljuje do aktualne prostorske stvarnosti in jo soustvarja. Skozi njeno spoznavanje resor prispeva k oblikovanju prostorske politike; je kazalnik (indikator) in nadzornik (kontrolor) trajnostnega razvoja na svojem področju. Vsako resorno področje je s prostorsko sestavino, katere skrbnik je, nosilec ohranjanja določene identitete v prostoru. Z razpoložljivimi orodji v prostorskem planskem procesu vpliva na ohranjanje in razvijanje te identitete.

V tej povezavi bo tudi poselitev potrebno spoznavati kot sistem, za katerega skrbi samostojno resorno področje. Načrtovanje razvoja poselitve in njeno vključevanje v prostorski planski proces bosta pri tem samo dva od vidikov njene obravnave.

Mag. Milena Hazler-Papič, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad za prostorski razvoj;
E-pošta: milena.hazler-papic@gov.si

Opombe

- [1] Dolgoročni plan Republike Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000, Uradni list SRS, št. 1/86 in nadaljnji.
- [2] Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin planskih aktov Republike Slovenije, Od-PSDP, Uradni list RS, št. 11/99.
- [3] Zakon o urejanju naselij, ZUerP-1, Uradni list RS, št. 110/2002.
- [4] Zakonu o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb, ZIENUS, Uradni list SRS, št. 5/80.
- [5] A. Lah, Leksikon okolje in človek, Ljubljana, 1995; VSL – Veliki splošni leksikon, DZS, Ljubljana, 1997-98.
- [6] »Trajnostni razvoj je razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanje generacije, ne da bi pri tem ogrozil zmožnost prihodnjih generacij, da bi zadovoljevale svoje potrebe« je definicija Svetovne komisije za okolje in razvoj (Brundtlandova komisija) iz leta 1987. Načelo trajnostnega razvoja je bilo sprejeto na konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju v Rio de Janeriu, leta 1992.
- [7] Pojem prostorske sestavine v tem prispevku označuje dejanske sestavine prostora (gozdovi, rude, vode, prst, naravna dediščina, kulturna dediščina itd.), ki so predmet načrtovane rabe prostora oziroma prostorskega planiranja.
- [8] Značilna je delitev na mestna in vaška naselja, na zdraviliška, rudarska naselja.
- [9] Pojem »naselje« je v narekovajih zaradi svoje nedoločnosti, ki je pojasnjena v nadaljevanju.
- [10] Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE, Uradni list RS, št. 52/2000).
- [11] Po ZENDMPE meje območij naselij predlaga občina, v uradne podatke, v register, jih vnese geodetska uprava. Skrbnik registra prostorskih enot je Geodetska uprava RS. Z novim pravilnikom se bo mogoče na osnovno podatkovno zbirko pripeti s podatki posameznega resorja.
- [12] Razmerja v prikazovanju stanja in načrtovanju razvoja poselitve so ostala podobna tudi v ZUerP-1 (2002).
- [13] Pri predlaganem načinu organizacije podatkov o poselitvi gre za postopke in vsebine, ki so primerljive z vsebino varstva nepremične kulturne dediščine, vendar z razliko, da je sistem poselitve širši in lahko zajame tudi register nepremične kulturne dediščine.
- [14] naseliti: napraviti, da kdo pride kam prebivat; poseliti: z naselitvijo zasesti, zavzeti (Slovar slovenskega knjižnega jezika, SSKJ, 1993).
- [15] Po 3. členu ZENDMPE t. i. gostujoči podatki.
- [16] Prispevek kot ustaljene privzema pojme, ki jih določa zakon o urejanju prostora, (ZUreP, Uradni list SRS, št. 18/84), saj se ti povezujejo s celotno generacijo prostorskih planov države in občin. Terminologija iz sedaj veljavnega zakona o urejanju prostora naj bi se povezovala s t. i. strategijo prostorskega razvoja in prostorskim redom države in lokalnih skupnosti. Strategije prostorskega razvoja lokalne skupnosti se še niso začele izdelovati oziroma se izdelujejo samo t. i. testni primeri. Ti odpirajo predvsem na področju načrtovanja poselitve kar nekaj nedorečenosti.
- [17] Ta problem se pokaže tudi pri povezavi registra nepremične kulturne dediščine in registra stavb, prvi je namreč »širši«, vsebuje tudi kozolce, kašče, vodnjake itn., ki v registru stavb ne ustrezajo definiciji »stavbe«.
- [18] Pomen nepremične kulturne dediščine (t. i. institucionalno varovane kulturne dediščine) je v tem, da v odnosu do poselitve pomeni eno od lastnosti elementov in struktur poselitvenega sistema. Institucionalno varovana kulturna dediščina (IKD) kot zgodovinsko zaznamovan – ahron in zaradi tega ne samozadosten prostorski sistem, ne more narekovati »smeri razvoja« poselitvenega sistema, vendar pa je kot eden od pomembnejših opredeljevalcev prepoznavnosti antropogenih prostorskih enot njegova nepogrešljiva prvina in njegov nepogrešljiv del.
- [19] Pravilnik o registru nepremične kulturne dediščine, Uradni list RS, št. 25/2002.

Viri in literatura

- Hazler – Papič, M. (2003) Obravnava institucionalno varovane kulturne dediščine v prostorskem planskem procesu, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana 2003 (magistrska naloga).
- Kljajić, M. (1994), Teorija sistemov, Moderna organizacija, Kranj 1994.
- Mulej, M. idr. (1992) Teorije sistemov, Ekonomska poslovna fakulteta Maribor, Maribor 1992.
- Vodilna načela za trajnostni razvoj evropske celine. Evropska konferenca ministrov, odgovornih za CEMAT, Hannover 7-8 september 2000. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad za prostorsko planiranje, november 2000.
- Evropske prostorsko razvojne perspektive (EPRP), V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije, Dogovorjeno na neformalnem svetu ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad za prostorsko planiranje, september 2000.