

Jože KAVČIČ

## Urejanje prostora v naši zakonodaji in praksi

V članku z vidika urejanja prostora in izvajanja prostorskih projektov analiziram dve obdobji. Najprej obravnavam prvi slovenski (republiški) zakon o urbanističnem načrtovanju, ki je bil sprejet pred 60 leti, nato pa prvi slovenski celovit sistem urbanističnega planiranja in regionalnega prostorskega planiranja. Predstavljena je še zakonodaja s področja graditve objektov, prvi slovenski zakon o graditvi objektov in zakonodaja s področja urejanja stavbnih zemljišč. Na podlagi te pravne ureditve so prikazani primeri iz prakse urbanističnega načrtovanja in graditve na območju Ljubljane in kritična mnenja stroke. V drugem delu članka obravnavam urejanje prostora z vidika zakonodaje, ki je bila sprejeta v samostojni državi. Najprej predstavim prvi celovit zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), strategijo prostorskega

razvoja Slovenije in prostorski red Slovenije, ki sta bila z zadnjim zakonom ponovno oživiljena. Preden je bil prvi zakon uveljavljen v praksi, je bil razgrajen in spremenjen z zakonom o prostorskem načrtovanju. Lani je bila s sprejetjem ZUreP-2 vsebina urejanja prostora ponovno združena. V zvezi z vsebinskimi novostmi objavljam nekaj kritičnih mnenj, obstaja verjetnost, da številne od njih ne bodo uveljavljene v praksi, kar še posebej velja za regionalne prostorske plane in aktivno zemljiško politiko.

**Ključne besede:** urejanje prostora, graditev objektov, urbanistični načrt Ljubljane, ZUreP-1, SPRS, PRS, ZUreP-2, regionalni prostorski plan

### 1 Uvod

Državni zbor je na seji 24. oktobra 2017 sprejel zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), gradbeni zakon (GZ) in zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), ki so bili v Uradnem listu RS objavljeni 2. novembra 2017, veljati so začeli petnajsti dan po objavi, uporabljajo pa se od 1. junija 2018. To je tretja bistvena sprememba krovne zakonodaje na področju urejanja prostora po sprejetju ZUreP-1 (Ur. l. RS, št. 110/02), ki je začel veljati 1. januarja 2003. Še preden je bil zakon v celoti preizkušen in uveljavljen, se je leta 2005 začel pripravljati nov zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), ki je začel veljati aprila 2007 (Ur. l. RS, št. 33/07). Sledil je zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. l. RS, št. 80/10), v vmesnem času pa se je še pogosto spreminjala normativna ureditev na zakonski in podzakonski ravni. V petnajstih letih je bilo sistemskih eksperimentov na tem področju bistveno preveč.

Priprave »trojčka« so bile dolgotrajne, gradivo je bilo obravnavano na številnih posvetih med letoma 2015 in 2017. V zvezi s prostorsko problematiko je bilo pripravljeno več analiz in študij. Poudariti želim Analizo izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov (Sklepno poročilo, marec 2014) in Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije (september 2016), ki je pripravljeno kot strokovna podlaga za prenovo Strategije prostorskega razvoja Slovenije. V sklepnem poročilu analize (marec 2014) je ugotovljeno, da se ukrepi z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Kot najbolj problematična sta poudarjena pomanjkanje programov

in neizvajanje ukrepov na področju aktivne zemljiške politike in stanovanjske gradnje. Podobne ocene so tudi v poročilu o prostorskem razvoju (september 2016).

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) je novembra 2015 objavilo oceno stanja, cilje in namen zakonov ter povzetek ključnih rešitev. Ocenjeno je, da so drobljenje krovne materije v več zakonov, njihovo dodatno spreminjanje in številni sektorski zakoni osnovni razlogi za nedoseganje zastavljenih ciljev. Ključno naj bi bilo tudi spoznanje, da je regulacija prostora preveč podrobna. V prostorski in tudi širši zakonodaji naj bi bilo skoraj v celoti spregledano področje razvojnega načrtovanja. Ugotovljena je tudi dolgoletna odsotnost ukrepov zemljiške politike, v okviru katere manjkajo ukrepi gospodarjenja z zemljišči in aktivizacija teh. Popolnoma spregledan element prostorskega razvoja naj bi bila tudi ekonomika prostora.

Med ključnimi rešitvami se omenjajo opredelitev območja naselij ter spremembe postopkov priprave državnih prostorskih načrtov (DPN) in občinskih prostorskih načrtov (OPN). MOP naj bi dobil večjo vlogo in ponovno postal ključni sogovornik občine. Vlogo odločevalca in usmerjevalca v primerih, v katerih pride pri pripravi OPN oz. DPN do neusklajenosti, prevzema prostorski svet Vlade RS (v nadaljevanju: vlada). Kot pomembna novost zakona je navedena (ponovna) opredelitev gradbene parcele. Uvaja se poglavje dokumenti razvojnega načrtovanja, v katero se (ponovno) uvršča Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, Ur. l. RS, št. 76/04). Uvaja se

regionalno prostorsko planiranje z navezavo novega zakona na predpise o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Pomembnejša novost naj bi bilo tudi poglavje o zemljiški politiki, v katerem se posebej omenjajo naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči in povezava z davčno politiko na področju nepremičnin.

V letu 2015 so bile organizirane različne strokovne delavnice in pripravljeno poročilo o prostorskem razvoju, do priprave končnega predloga vlade pa je bilo opravljeno več posvetov.

V gradivu, ki ga je vlada 26. maja 2017 poslala državnemu zboru (v nadaljevanju: DZ), je navedena tudi ocena stanja in razlogi za sprejetje ZUreP-2. Celostna prenova je utemeljena v združitvi krovne materije, ki je zdaj zaobjeta v treh zakonih, ki so se poleg tega pogosto spreminjali, negativni vpliv za doseganje ciljev pa so imeli še številni sektorski zakoni. OPN s strateškimi in izvedbenimi vsebinami je ocenjen kot preokoren, regulacija prostora je pogosto preveč podrobna. Skoraj v celoti naj bi bilo spregledano področje razvojnega načrtovanja, na izvedbeni strani pa so že veliko let odsotni mehanizmi zemljiške politike. Kot novost je vzpostavljena nadresorska komisija za prostorski razvoj vlade in prostorski svet MOP. Dana je pravna podlaga za ukrepanje nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu. Predvidene so tri obvezne strokovne podlage (urbanistična in krajinska zasnova ter elaborat ekonomike za OPN in OPPN). Prostorski akti se delijo na strateške in izvedbene, vpeljana je prostorsko strateško planiranje na regionalni ravni in nov postopek načrtovanja prostorskih ureditev državnega pomena. Strateška raven regionalnega planiranja se navezuje na razvojne regije po zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (12 regij). Določen je nov postopek državnega prostorskega načrtovanja, ki se konča s sprejetjem uredbe o DPN oz. izdajo celovitega dovoljenja. V zvezi s tem je predvideno sprejetje uredbe o najustreznejši varianti.

Predvideni so prenova zemljiške politike in nove aktivnosti, ki omogočajo pridobivanje, razvoj in opremljanje stavbnih zemljišč ter finančna sredstva. Izpostavljen je problem evidence stavbnih zemljišč in predvidena nova sistemska rešitev spremljanja stanja prostora. Ponovno so uvedene gradbene parcele stavb (ukinjene leta 1997) kot bistven element prostorske in gradbene zakonodaje. Pri tem ne gre samo za vprašanja projektiranja in pridobitve gradbenega dovoljenja za stavbo, temveč za parcelo, ki služi stavbi ves čas njene rabe.

Kljub obsežnim gradivom in različnim analizam, ki so dostopne na spletnih straneh MOP, se ob novi spremembi sistema urejanja prostora zastavlja več vprašanj, npr.:

- katere konkretne probleme je v preteklosti povzročala normativna ureditev in do katerih problemov je prihajalo zaradi neizvajanja nalog nosilcev na državni ravni;

- ali je za izvedbo ključnih novih sistemskih rešitev zagotovljena potrebna finančna in strokovna podpora in kateri državni organi so za to zadolženi oz. odgovorni;
- zakaj že v začetku prihaja do velikih zamud pri pripravi podzakonskih predpisov.

Številne težave in problemi so prepoznani na splošni ravni in na tej so ponujene tudi nove rešitve, ki pa ne zagotavljajo sprememb v dosednji praksi, predvsem na ravni MOP in drugih državnih organov. Že iz nekaterih analiz, ki so jih pripravile zunanje strokovne institucije, izhaja, da se niz konkretno določenih nalog ne izvaja zadovoljivo, kar velja zlasti za ukrepe zemljiške politike in stanovanjsko gospodarstvo. V SPRS so na osmih straneh določene naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora, pristojnih za izvajanje prostorske strategije. MOP bi moral spremljati izvajanje strategije in vsaka štiri leta pripraviti poročilo o stanju na področju urejanja prostora, toda ta naloga se ni izvajala. V zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Ur. l. RS, št. 33/07) je predvideno, da MOP pripravi državni strateški prostorski načrt v šestih mesecih po uveljavitvi zakona, ki bo nadomestil SPRS, toda ta še vedno velja do njegove uveljavitve. Ker državni strateški prostorski načrt ni bil nikoli niti pripravljen, je ves čas veljala SPRS. MOP bi moral spremljati njeno izvajanje in vsaka štiri leta pripraviti poročilo o stanju na področju urejanja prostora, kar pa se ni izvajalo.

Računsko sodišče je izvedlo več revizij smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči na ravni države in občin in podobnih nalog v zvezi z nepremičnim premoženjem. Ugotovljen je niz nepravilnosti – od vodenja evidenc do sklepanja pravnih poslov. Računsko sodišče je z mnenjem o javnofinančnem vprašanju (13. 4. 2010) tudi opozorilo na neustrezno prenašanje zgrajene infrastrukture v lasti RS ali lokalne skupnosti v last izvajalcev gospodarske javne službe. Prav tako je izdalo mnenje glede prenosa energetske infrastrukture. Ugotovilo je tudi velike nepravilnosti državnih organov in DARS pri načrtovanju in gradnji predora Šentvid itd. Tudi različni primeri iz prakse kažejo na nepravilnosti pri delu državnih organov, ki primarno ne nastajajo zaradi neustrezne zakonodaje.

Težko je sprejeti tudi ugotovitve, da so bila do zdaj spregledana področja razvojnega načrtovanja, ekonomike prostora, zemljiške politike in vodenje potrebnih evidenc. Te vsebine so bile vedno neločljivo vključene v sistem urejanja prostora in prakso pri izvajanju prostorskih ureditev. Načrt razvojnih programov je del proračunske dokumentacije, v kateri se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije v prihodnjih štirih letih in viri financiranja. Časovna projekcija prostorskega razvoja se nanaša na obdobje 15–30 let, toda že na tej ravni se morajo obravnavati osnovna vprašanja ekonomike vsaj z vidika opredeljevanja različnih namenov oz. programov, potrebne gospodarske in družbene infrastrukture, stopnje izkoriščenosti zemljišč

za gradnjo itd. Obravnavajo se tudi bistveno širša razvojna vprašanja, povezana z znanimi in potencialnimi investitorji, vendar ta niso vključena v proračunsko razvojno načrtovanje. V vseh pravnih ureditvah je bilo vedno predpisano tudi vodenje potrebnih evidenc. Iz gradiv nista razvidni ocena vodenja evidenc po obstoječih predpisih (ki mu je računsko sodišče dalo negativno oceno) ter ločeno primerjava starega in novega informacijskega sistema.

Na vsa vprašanja, kaj konkretno so na področju urejanja prostora problemi sistemske oziroma pravne ureditve in kaj so problemi, ki izhajajo iz neustrezne prakse, ne dobimo odgovora. Kaže se celo neki skupni imenovalec utemeljevanja sprememb, na katerih je temeljila pretekla dezintegracija in sedanja integracija sistema. Gre za program všečnih obljub o različnih izboljšavah in skrajševanju rokov, čeprav vzroki problemov najpogosteje ne izhajajo iz pravne ureditve, temveč iz neustrezne vsebine prostorskih aktov, neizvajanja konkretnih nalog nosilcev urejanja prostora in nestrokovnega oz. nepravilno vodenega dela v državni in občinski upravi. To je vidno tudi iz že omenjenih analiz zunanjih institucij in revizijskih poročil računskega sodišča, niso pa te vsebine obravnavane v analizah MOP.

V določenih gradivih se sramežljivo omenjajo nekatere dobre rešitve v preteklosti, vendar pa nisem nikjer zasledil, da bi se v zvezi s tem citirala tudi konkretna zakonska določba ali praksa. Vzbuja se skoraj vtis, da je treba nekatere zakone izbrisati iz uradne zgodovine o urejanju prostora v Sloveniji. Zato želim v tem razmišljanju najprej omeniti osnovne značilnosti pravne ureditve na področju prostorskega načrtovanja v preteklosti. To se mi zdi primerno tudi zaradi okrogle obletnice, ker je bil prvi slovenski zakon o urbanističnem načrtovanju sprejet julija 1958, tj. pred 60 leti.

Opis normativne ureditve prostorskega načrtovanja v preteklosti se navezuje samo na nekatera vprašanja, zato ne gre za prikaz zgodovine, želim pa na primeru Ljubljane predstaviti tudi nekatere konkretne primere iz prakse. Zgodovina je npr. podrobneje prikazana v članku Tima Mavriča *Zgodovinski pregled razvoja urbanističnih ustanov in zakonodaje v Sloveniji med letoma 1945 in 1990* (Urbani izziv – strokovna izdaja, 2017). Prav tako je ta vsebina obravnavana v prvem poglavju knjige Jožeta Dekleve *Urejanje prostora na občinski ravni* (Uradni list RS, Ljubljana, 2011) z naslovom Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu. Sam sem del vsebin, ki so omenjene v tem članku, opisal v člankih *Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane* (Urbani izziv – posebna izdaja, 2011) in *Moderni urbanizem Ljubljane – obletnice, razstave in aktualna vprašanja* (Urbani izziv – posebna izdaja, 2015).

## 2 Slovenska zakonodaja o urbanističnem načrtovanju

Pravna podlaga za sodobno urbanistično načrtovanje je normativna državna ureditev, ki ureja okvirno vsebino in postopke priprave, sprejemanja in potrjevanja prostorskih aktov, vprašanja zemljiške politike in infrastrukture, pogoje izvajanja oz. dovoljevanja gradenj, nadzor in sankcioniranje. V času Avstro-Ogrske je to področje urejal npr. stavbni red za Kranjsko iz leta 1875, za Ljubljano pa je bil po velikem potresu aprila 1895 sprejet poseben zakon. V kraljevini Jugoslaviji je veljala centralizirana pravna ureditev z gradbenim zakonom (1931) in pravilnikom za izdelavo regulacijskih načrtov (1932).

### 2.1 Zakon o urbanističnih projektih

Prvi slovenski zakon o urbanističnem načrtovanju je zakon o urbanističnih projektih (Ur. l. LRS, št. 22/58). Omenjeni zakon je bil objavljen 10. julija 1958 in je veljal do sprejetja zakona o urbanističnem planiranju aprila 1967. Navezoval se je na zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. l. LRS, št. 13/56), na podlagi katerega so se za celotno območje občine ali za njene posamezne dele določali gradbeni okoliši. Osnovni namen določevanja gradbenih okolišev je bilo zavarovanje kmetijskih zemljišč pred gradbenimi posegi in določitev zemljišč, za katera se niti izjemoma ne sme dovoliti gradnja. Sklepe o določitvi gradbenih okolišev so sprejemali okrajni ljudski odbori na predlog občinskih odborov, vključevali pa so gradbene potrebe vsaj za prihodnji dve leti, z novim urbanističnim zakonom pa so ti členi prenehali veljati. Urbanistični projekt je bil tudi pravna podlaga za razlastitev.

Zakon je določal, da se urbanistični projekt izdelava za gradbeni okoliš in vplivno območje naselja, kar pomeni, da ni bil obravnavan celotni prostor občine. Upoštevati so se morale potrebe razvoja naselja za obdobje, ki ne sme biti krajše od trideset let, novelira pa se vsakih pet let. Sestavljata ga urbanistični program in ureditveni načrt. Oba sta morala vključevati tudi ekonomsko utemeljitev. Prvi je zajemal celotno vplivno območje in je lahko spremenil območje gradbenega okoliša. Vključeval je (programske) osnove prometa, namensko rabo (coning), vodnogospodarske ureditve in osnove komunalnih naprav. Ureditveni načrt je na tehnično izvedbeni ravni opredeljeval urbanistično ureditev gradbenega okoliša in določal območja zazidave, za katera je bilo treba izdelati zazidalne načrte. Občinski ljudski odbor je najprej sprejel osnutek urbanističnega programa, ki je bil javno razgrnjen za tri mesece. Po opravljenih obravnavah je bil pripravljen predlog, ki je bil po sprejetju poslan v odobritev okrajnemu odboru, njegove pripombe pa so morale biti obvezno upoštevane. Za odobritev teh prostorskih

aktov v pomembnejših mestih oz. za pomembnejše posege je bilo potrebno soglasje sekretariata za urbanizem. Ko je bil urbanistični program sprejet in potrjen, je bil izdelan ureditveni načrt. Postopek sprejemanja in potrditve je bil enak kot pri urbanističnem programu.

Na podlagi zakona je bilo izdano Navodilo za izdelavo urbanističnega projekta (Ur. l. SRS, št. 1/65). Navodilo je precej obsežno in podrobno, prinaša pa tudi nekatere novosti. Vplivna območja v občini se določijo s sklepom občinskih skupščin, v zvezi s tem so predpisani potrebna dokumentacija in grafični prikazi. Za elemente urbanističnega programa (prostor, prebivalstvo, proizvodnja in oskrba) je podrobno določeno, kaj vsebujeta njihova analiza in sinteza ter kaj mora biti prikazano grafično. Na podlagi uskladitve elementov urbanističnega programa se ugotovi stanje urbanizacije v vplivnih območjih in izdela prognoza za urbanizacijo naselij in vplivnih območij za najmanj 30-letno obdobje. Določena so izhodišča za izdelavo prognoze (karakteristike urbanega prostora, komunikacije, demografska prognoza, prognoza zaposlovanja in namere višjih družbenopolitičnih skupnosti). Prognoza je vsebinsko morala vključevati razporeditev in zaposlitev bodočega prebivalstva, zmogljivost naselij in njihova medsebojna funkcionalna razmerja, vse vrste komunikacij, coniranje proizvodnih zmogljivosti in zavarovanja prostora zaradi ekoloških razlogov, naravnih znamenitosti, krajinskih značilnosti, območij za posebne namene itd. Predpisani so bili grafični prikazi za posamezne elemente urbanističnega programa in perspektivna zbirna karta.

Za ureditveni načrt je najprej določena vsebina programskih osnov (tekstualni in grafični del), vključno z družbenoekonomsko utemeljitvijo. Nato sledi vsebina ureditvenega načrta, ki vključuje tudi tehnično ekonomsko poročilo (tudi z oceno urbanih stroškov) in pravilnik za izvajanje (s faktorji izrabe površin, gostoto poselitve, razmerji med zazidanimi in nezazidanimi površinami itd.).

V navodilu je navedeno, za katera območja se izdelajo zazidalni načrti (omenja se organsko zaključen del naselja), ki se izdelajo vsaj v dveh variantah. Zazidalni načrt je sestavljen iz programskega in tehničnega dela, njuna vsebina pa je podrobneje določena v desetih točkah. V prvem delu se opravita inventarizacija stanja in valorizacija določenih objektov in urbanističnih ambientov, prihodnja izraba površin in prihodnja gostota naselitve ter faktor izrabe zemljišča. Tehnični del pa je vključeval različne geodetske načrte, obsežno vsebino arhitektonsko zazidalnega načrta, tlorisne situacije celotne prihodnje ureditve z višinskimi kotami in profili ter hortikulture in krajinske načrte ozelenitve. Vključeval je tudi pravilnik za izvajanje zazidalnega načrta.

V zvezi z gradnjo objektov je bila predpisana pridobitev odločbe o ožji lokaciji, ki jo je izdal pristojni občinski organ za urbanizem na podlagi ureditvenega ali zazidalnega načrta. Predpisana je bila izdelava lokacijske dokumentacije, ki jo je izdelal zavod za urbanizem oz. pooblaščen organizacija. Lokacijska dokumentacija je morala vsebovati podatke iz veljavnega ureditvenega ali zazidalnega načrta in kopijo konkretnega dela, geodetski načrt, višinske podatke objekta, arhitektonsko zazidalno situacijo, tlorisno situacijo komunalnih naprav z višinskimi kotami in profili ter geodetsko zazidalno situacijo prihodnjega stanja terena in objektov.

Navedena ureditev je bila pomembna, ker je postavila občine kot nosilce urbanističnega načrtovanja, določila naloge upravnih organov in ločila strokovne naloge pooblaščenih organizacij oz. zavodov za urbanizem.

Načrtovanje in izvajanje prostorskih ureditev je bilo pomembno povezano še z zakonom o urbanistični inšpekciji (Ur. l. SRS št. 21/64), odlokom o določitvi krajev, za katera daje soglasje k potrditvi urbanističnega programa sekretariat za urbanizem (Ur. l. LRS št. 15/59) in uredbo za izdajanje izjemnih dovoljenj izven gradbenih okolišev (Ur. l. SRS, št. 29/63).

## 2.2 Prvi celovit sistem prostorskega načrtovanja v Sloveniji

Aprila 1967 sta bila sprejeta zakon o regionalnem prostorskem planiranju in zakon o urbanističnem planiranju (Ur. l. SRS, št. 16/67). Celovitost načrtovanja je utemeljena s tem, da je prvi vključeval celotno območje republike, drugi pa celotno območje občine, obravnavano pa je gospodarjenje s prostorom oziroma njegovo urejanje in varovanje.

### 2.2.1 Zakon o regionalnem prostorskem planiranju

Zakon je določal, da regionalni prostorski plan za območje republike ali območje s posebnim namenom oziroma posamezne elemente regionalnega prostorskega plana za območje republike sprejme skupščina SR Slovenije. Za njegovo izdelavo je bil odgovoren republiški sekretariat za urbanizem skupaj z zavodom SRS za planiranje. Zadolžen je bil za pripravo programa za izdelavo regionalnega prostorskega plana, ki ga potrdi skupščina SRS.

V zakonu sta bila posebej predvidena še priprava in sprejetje regionalnega prostorskega plana za vsebino 3. točke 6. člena: »Namenska porazdelitev površin po osnovnih kategorijah (za kmetijstvo, gozdarstvo, turizem, stanovanjsko graditev, promet in infrastrukturo) ter zavarovana območja in za določeno namensko rabo rezervirana območja.« To vsebino vključuje re-



gionalni prostorski plan, za njegovo pripravo pa so odgovorne prizadete občine, ki ga sporazumno sprejmejo.

Po sprejetju zakona je bil ustanovljen Biro za regionalno prostorsko planiranje in leta 1972 Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje (direktor Milan Naprudnik). Pripravljene so bila številna strokovna gradiva in tematske karte, pomembni dokumenti pa so bili potrjeni na izvršnem svetu in republiški skupščini, ob novi ustavni ureditvi leta 1974 pa je bilo nadaljnje delo prekinjeno.

Zakon je prenehal veljati (razen nekaj določb) s sprejetjem zakona o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije (Ur. l. SRS, št. 1/80), v celoti pa s sprejetjem zakona o urejanju prostora (Ur. l. SRS, št. 18/84).

### 2.2.2 Zakon o urbanističnem planiranju

Zakon je določil vrsto in vsebino prostorskih aktov, postopek izdelave in sprejemanja, lokacijsko dovoljenje in lokacijsko dokumentacijo, urbanistično službo in urbanistično inšpekcijo. Veljal je od aprila 1967 do sprejetja zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor junija 1984 (Ur. l. SRS, št. 18/84).

Predvideno je, da se za celotno območje občine izdelava urbanistični program, ki ga pripravi pooblaščen delovna organizacija, za usklajevanje z regionalnimi prostorskimi plani skrbi republiški sekretariat za urbanizem. Z njim ali pa s posebnim predpisom občina določi območja, ki se urejajo z urbanističnim in zazidalnim načrtom ali samo z zazidalnim načrtom ali urbanističnim redom. Prostorski akti se izdelajo za dobo, ki jo določi občinska skupščina. Opredeljeni sta okvirna vsebina urbanističnega programa in grafična dokumentacija za vodnogospodarske ureditve, prometno in energetska omrežja ter namensko porazdelitev površin.

Za območje mesta ali naselja in njegovo okolico je predpisana izdelava urbanističnega načrta, za katerega so določeni obvezna tekstualna vsebina in grafični prikazi, vključno z ekonomsko-tehničnim poročilom. Za mesta ali posamezne dele se izdelujejo zazidalni načrti (ZN), ki so podlaga za izdelavo lokacijske dokumentacije in izdajo lokacijskega dovoljenja. V programskem delu ZN so analizirane urbane funkcije, osnove za izrabo zemljišč in graditev objektov ter predračun komunalne ureditve. Tehnični del je vseboval arhitektonsko dokumentacijo in dokumentacijo za realizacijo zazidalne osnove, načrt parcelacije, načrt komunalnih naprav, pravilnik za izvajanje in ekonomsko-tehnično poročilo. Zazidalne načrte so lahko izdelovale organizacije, ki so bile registrirane za to dejavnost. V postopkih sprejemanja prostorskih aktov je bila predvidena javna razgrnitev, ki je morala trajati najmanj 30 dni.

Za območja, ki niso zajeta z urbanističnim ali zazidalnim načrtom, je občina sprejela urbanistični red.

Zakon je tudi določal, da lahko občinska skupščina z odlokom razglasi splošno prepoved graditve in prepoved parcelacije zemljišča, za katero se predvideva izdelava zazidalnega načrta.

Za graditev objektov je investitor moral pridobiti lokacijsko dovoljenje, ki ga je izdal občinski upravni organ, za objekte širšega regionalnega pomena pa republiški sekretariat za urbanizem. Zahtevi za izdajo je morala biti priložena lokacijska dokumentacija s predpisanimi soglasji in dokazilom o upravičenosti razpolaganja z zemljiščem.

Upravne zadeve s področja urbanističnega planiranja je opravljal občinski organ, pristojen za urbanizem, strokovne zadeve pa pooblaščen strokovna delovna organizacija. Za izvedbo določenih projektov oz. načrtov je bila potrebna ustrezna registracija.

## 3 Graditev objektov

### 3.1 Zvezni zakon o graditvi objektov

Osnovne pogoje na področju graditve je določal temeljni zakon o graditvi investicijskih objektov (Ur. l. FNRJ, št. 45/61), ki je začel veljati decembra 1961, prenehali pa sta veljati uredba o gradbenem projektiranju in uredba o graditvi (obe Ur. l. FLRJ, št. 32/58) ter več različnih podzakonskih predpisov. V izhodišču sta poudarjeni samostojnost in odgovornost investitorja za sprejemanje odločitev o gradnji ter tudi odgovornost poslovnih partnerjev pri izvedbi. Določen je bil postopek izdelave in sprejetja investicijskega programa, izdelava investicijsko-tehnične dokumentacije, pridobitev soglasij in gradbenega dovoljenja, graditev objekta, tehnični pregled in pridobitev uporabnega dovoljenja. Vsebinska posameznih dokumentov in izvedba postopkov sta bili določeni nedvoumno ter v jasnem pravnem in tehniškem jeziku. Organi inšpekcij so imeli poleg nadzora in ugotavljanja nepravilnosti pravico ustaviti gradnjo, če pa je bila ta zaradi različnih pomanjkljivosti nevarna, so lahko (kljub izdanemu gradbenemu dovoljenju) ukazali odstranitev objekta. Obsežno je bilo tudi poglavje kazenskih določb.

Razen v zakonu je bilo finančno področje graditve regulirano v več podzakonskih predpisih, nato pa je bila s spremembami in dopolnitvami zakona (Ur. l. FLRJ, št. 52/66) ta vsebina vključena v zakon kot poglavje VIII – Sredstva za izgradnjo investicijskih objektov. Določeno je bilo, kaj je dokazilo o zagotovitvi sredstev za financiranje gradnje investicijskega objekta (kar je bil eden od pogojev za pridobitev GD) in kaj so instrumenti zavarovanja plačil po sklenjenih pogodbah. Izvajanje poglavja VIII je nadzorovala služba družbenega knjigovodstva (SDK),

večina členov pa se je začejala z besedilom: »Investitor je dolžan ...« SDK je spremljal izvedbo investicije, prekrški so bili sankcionirani, SDK pa je lahko zahteval tudi, da inšpekcija ustavi gradnjo. Samostojno je dajal tudi navodila za izvajane teh določil zakona. V Glasniku SDK julija 1967 je bilo navedeno, da pripravo in opremljanje zemljišča v večjih mestih izvajajo pooblaščen organizacije, ki dejansko ne nastopajo kot investitor objektov, zato se nanje ne nanaša poglavje VIII. To je bila velika ugodnost, ki se je najprej uveljavila v Beogradu, z nekaj zapleti pa nato tudi v Ljubljani.

Za prihodnji sistem graditve objektov je bil ključen člen 68, ki ima tri stavke. Določa, da lahko gospodarske organizacije v okviru svojega poslovanja gradijo investicijske objekte za trg. Proizvajalec gradi te objekte v okviru svoje redne dejavnosti zaradi prodaje, zato ni bilo treba sprejemati predpisanih odločitev o gradnji investicijskih objektov in investicijskih programov. Prav tako se na gradnjo za trg ne nanaša poglavje VIII. V Ljubljani je skoraj vsa gradnja potekala s statusom gradnje za trg (GD se je glasilo na gradbeno podjetje, objekt pa je bil predmet prodaje). Ta člen je bil pozneje spremenjen (Ur. l. SFRJ, št. 55/69) in od januarja 1970 je bila gradnja za trg zožena na stanovanjske in spremljajoče objekte, trgovino, komunalno dejavnost in druge storitvene dejavnosti, ta vsebina pa se je v praksi tolmačila zelo ekstenzivno.

### 3.2 Republiški zakon o graditvi objektov

V času veljavnosti zveznega temeljnega zakona o graditvi objektov je bil v Sloveniji sprejet zakon o ureditvi določenih vprašanj s področja graditve investicijskih objektov (Ur. l. SRS, št. 10/68). Obravnaval je izdelavo investicijsko-tehnične dokumentacije, gradbeno dovoljenje, tehnični pregled in uporabno dovoljenje. Določal je tudi, da mora investitor vlogi za pridobitev GD priložiti lokacijsko dovoljenje (zvezni zakon je zahteval potrdilo pristojnega organa o skladnosti gradnje s prostorskimi akti).

Prvi slovenski zakon, ki je zajemal celotno pravno materijo s področja graditve objektov je zakon o graditvi objektov (Ur. l. SRS, št. 42/73). Zakon je urejal graditev in rekonstrukcijo vseh objektov. Določeno je bilo, da se na podlagi investicijskega programa izdelata tehnična dokumentacija (projekt za pridobitev GD, projekt za razpis, projekt za izvedbo, projekt izvedenih del in izvleček za etažne lastnike). Opredeljeni so bili okvirna vsebina, postopek izdelave in (notranja) kontrola dokumentacije. Gradbeno dovoljenje je izdal pristojni občinski organ, za določene objekte pa republiški sekretariat za urbanizem. Vlogi za pridobitev GD je bilo potrebno priložiti dokazilo o pravici uporabe oz. lastninsko ali služnostno pravico, pravnomočno lokacijsko dovoljenje, PGD, izvleček za etažne lastnike, pred-

pisana soglasja in dokaz o zagotovljenih finančnih sredstvih. Predvidena je bila priglasitev za objekte, za katere ni bilo potrebno GD. V zvezi z gradnjo so bile določene obveznosti investitorja in izvajalske organizacije (pri gradnji objektov za trg je nadzor opravljal organ, ki ga je določila skupščina občine). Organi tehnične inšpekcije so lahko v primeru nepravilnosti ustavili gradnjo, pri večjih nepravilnostih pa ob ogrožanju varnosti tudi ukazali odstranitev objekta. Določena sta bila postopek in dokumentacija za izvedbo tehničnega pregleda in izdajo uporabnega dovoljenja. V zvezi z graditvijo objektov občanov in civilnih pravnih oseb je bilo določeno, da lahko v svoji režiji gradijo objekte za lastne potrebe, če koristna površina ne presega 200 m<sup>2</sup> in je zagotovljeno strokovno vodstvo. Precej obsežna je vsebina šestih členov kazenskih določb.

V tej fazi sta še ostala v veljavi člen 68 zveznega zakona (gradnja za trg) in poglavje VIII (Sredstva za graditev investicijskih objektov).

Januarja 1982 je začel veljati zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (Ur. l. SRS, št. 39/81). Zakonu sta bili dodani dve poglavji. Najprej je določeno družbenoekonomsko in strokovno ocenjevanje upravičenosti investicij, kar so opravljale posebne komisije. Nato je dodano še poglavje o zagotavljanju sredstev za financiranje investicijskih objektov. V glavnem so bila povzeta določila zveznega zakona (ki je v celoti prenehal veljati), iz obveznosti zagotavljanja sredstev pa je bila izvzeta stanovanjska graditev.

Izvajanje zakona o graditvi objektov je bilo v tem času pomembno povezano še z:

- zakonom o investicijski dokumentaciji (Ur. l. SRS, št. 7/76) in
- zakonom o tehničnih inšpekcijah na področju industrije in gradbeništva (Ur. l. SRS, št. 12/70).

## 4 Urejanje stavbnih zemljišč

### 4.1 Zakon o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča (Ur. l. SRS, št. 42/66)

Zakon je določil stavbna zemljišča (vezano na urbanistični načrt). Urejanje stavbnega zemljišča je razčlenil na pripravo (različna terenska dela, odstranitev in nadomestitev obstoječih objektov, naprav in nasadov) ter opremljanje stavbnega zemljišča s primarnimi in sekundarnimi komunalnimi napravami in objekti kolektivne in individualne rabe. Za izvedbo urejanja je bila zadolžena občina, ki je lahko za ta dela pooblastila delovno organizacijo za urejanje stavbnega zemljišča. Urbanistični načrt naj bi določal etape izvedbe, občina pa bi morala v skladu z etapo financirati izgradnjo kolektivnih komunalnih naprav, komunalne organizacije pa izgradnjo komunalnih naprav in-

dividualne rabe. Ta ureditev se ni nikoli izvajala oz. etape v zakonskem smislu niso bile določene.

Na podlagi zakona je v Ljubljani mestni svet sprejel odlok o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča (Glasnik št. 2, 7. 2. 1967). Najprej so povzete odločbe zakona o stavbnih zemljiščih in njegovem urejanju. Etape graditve naj bi določil mestni svet s posebnim predpisom, če pa etape niso bile predpisane, je investitor plačal tudi dejanske stroške opremljanja zemljišča, kar je bila redna praksa. Za stavbna zemljišča, ki so bila oddana na natečaju, je veljalo, da so opremljena, če so bili zgrajeni vodovodno omrežje, kanalizacija, električno omrežje in dostopne poti ter tudi plinovod in toplovod, če sta bila predvidena s prostorskim aktom. V tem času so bile ustanovljene oz. pooblašene za pridobivanje, urejanje in oddajanje stavbnih zemljišč v Ljubljani štiri organizacije (za občini Ljubljana Bežigrad in Ljubljana Moste-Polje je bilo pooblašeno skupno podjetje Soseska).

#### 4.2 Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem (Ur. l. SRS, št. 7/77)

Zakon je spremenil prejšnjo ureditev in predvidel, da lahko občina prenese upravljanje stavbnih zemljišč na komunalno ali stavbno zemljiško skupnost. Urejanje stavbnega zemljišča je bilo razčlenjeno na pripravo in opremljanje. Priprava je obsegala različne raziskave, izdelavo zazidalnega načrta, sanacijska dela, pridobitev zemljišča, odstranitev obstoječih in izgradnjo nadomestnih objektov. Opremljanje je vključevalo gradnjo komunalnih objektov za individualno in skupno rabo, ki so se po pomenu delila na sekundarno, primarno in magistralno omrežje. Stavbna zemljišča so se delila na urejena, delno urejena in neurejena. Financiranje naj bi v ureditvenem območju naselja vsaj v določenem delu prevzela občina oz. komunalna skupnost in komunalne organizacije. Investitor naj bi plačal sorazmerni del stroškov priprave in opremljanja, investitor v stanovanjski soseski pa sorazmerni del stroškov priprave in sorazmerni del stroškov komunalnih naprav skupne rabe. Predvidena je uvedba nadomestila za uporabo zazidanega in nezazidanega stavbnega zemljišča v območjih ureditvenega ali zazidalnega načrta. Plačila nadomestila so bili za pet let oproščeni kupci stanovanj in stanovanjskih hiš, če so v ceni nakupa plačali tudi stroške urejanja.

Navedena normativna ureditev na področju urbanističnega načrtovanja, urejanja stavbnih zemljišč in graditve objektov je veljala do sprejetja zakona o urejanju prostora, zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in zakona o stavbnih zemljiščih (vsi Ur. l. SRS, št. 18/84) in zakona o graditvi objektov (Ur. l. SRS, št. 34/84).

## 5 Osnovne značilnosti urbanističnega načrtovanja in graditve na območju Ljubljane v obdobju 1960–1980

V skoraj celotnem obravnavanem obdobju je veljal zvezni pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih za graditev stanovanj (Ur. l. SFRJ, št. 45/67), ki mu je bila podaljšana veljavnost tudi z zakonom o graditvi objektov leta 1984. Poleg tega je v Ljubljani veljal še odlok o določitvi meril stanovanjskega standarda (Ur. l. SRS, št. 33/73). Omenjena predpisa in člen 68 (gradnja za trg) sta dala dolgoročni pečat blokovni stanovanjski gradnji. Pogosto so ob sklicevanju na ekonomske zakonitosti prevladali interesi močnih gradbenih podjetij, ki so dosegala zgoščevanje gradnje, prilagajanje strukture stanovanj čim lažji prodaji, stanovanjski objekti in tlorisi so bili podrejeni tehnologiji gradnje, višinski gabariti pa zahtevam za dvigala (P + 4 brez, P + 7 eno in P + 12 dve dvigali). Pečat družinski gradnji pa so dali tipski projekti hiš, ki so bili poceni in na podlagi katerih se je po splošnem prepričanju lažje pridobilo gradbeno dovoljenje, »vklapljali so se v vsa naselja«.

Območje Ljubljane je bilo upravno-teritorialno razdeljeno na pet občin, ki so bile samostojne izvirne enote in so imele več pravic kot mesto, ki je temeljilo na statutu. Tako je imela Ljubljana v odnosu do republike oslabljen status, poseben problem pa je bilo tudi usklajeno urbanistično načrtovanje razvoja mesta in njegova izvedba. Pravno podlago za ustrezno rešitev je dal šele zakon o mestih, ki so razdeljena na občine (Ur. l. SRS, št. 11/64). Določeno je bilo, da so zadeve skupnega pomena za mesto na področju urbanizma sprejemanje generalnega urbanističnega načrta za mesto in urbanističnega programa, sprejemanje urbanističnih in zazidalnih načrtov itd. Odnosi med občinami in mestom pa so se večkrat spreminjali in čez približno deset let je bila pristojnost sprejemanja zazidalnih načrtov prenesena na občine. Razdelitev mesta je imela tudi pozitivno stran, ker se je zaradi nje razvijalo širše območje Ljubljane, dinamiko pa je pospeševalo tudi tekmovanje med občinami.

### 5.1 Urbanistični program Ljubljane (UP 57)

Naročilo izdelave urbanističnega programa Ljubljane je leta 1954 vodila urbanistična komisija mestnega ljudskega odbora Ljubljana. Decembra je bila obravnavana širša problematika, shemo urbanističnega elaborata je pripravil Projektivni atelje (PA), njegovo vsebino je predstavil inž. Sedlar. Predvidene so bile tri cone. Prva je obsegala mestno območje, za katero se je pripravil glavni urbanistični projekt. Druga cona je zajemala ožje gravitacijsko območje, za katero je bil predviden idejni urbanistični projekt, tretja pa širše gravitacijsko območje, za



katero naj bi bil izdelan idejni regionalni projekt. Urbanistični program Ljubljane je v letih 1955–1957 pripravila številna skupina strokovnjakov pod vodstvom Saše Sedlarja in Božidarja Gvardijančiča, cestni in železniški promet je obdelal Jože Pucihar. Tekstualni del je obsegal tri knjige s približno 700 stranmi, v četrti pa je bilo 44 kart. Gradivo uradno ni bilo obravnavano niti javno razgrnjeno, zato UP 57 ni bil uradni prostorski akt Ljubljane, je pa vplival na vsebino GUP 66. Mislim, da bi karta Urbanistični program Ljubljane, Ureditev področja, avtor inž. arh. S. Sedlar, avgust 1957, merilo 1 : 25.000, morala dobiti svoje mesto v prikazu Sedlarjeve zapuščine in tudi v prikazu urbanistične zgodovine Ljubljane. V arhivu LUZ je druga in četrta knjiga, prve in tretje ni. Tega gradiva pred leti nisem uspel najti niti v zgodovinskem arhivu Ljubljane niti v NUK (arhiv sekretariata za urbanizem) niti na FGG.

## 5.2 Generalni urbanistični plan Ljubljane (GUP 66)

Prvi povojni uradni prostorski akt oz. drugi v moderni urbanistični zgodovini Ljubljane je bil generalni urbanistični plan Ljubljane (prvi je bil popotresni regulacijski načrt, izdelan in potrjen v letih 1895–98). GUP 66 je pripravila je strokovna ekipa Ljubljanskega urbanističnega zavoda (LUZ). Zavod je bil ustanovljen leta 1960 kot Okrajni zavod za urbanizem, leta 1962 pa se je preimenoval v Zavod za urbanizem in leta 1964 v Ljubljanski urbanistični zavod. Ves čas je imel status organizacije s samostojnim financiranjem. V začetni fazi priprave GUP je bilo uporabljeno gradivo urbanističnega programa iz leta 1957.

GUP je zajemal širše (ureditveno) območje mesta oziroma 17.700 ha, kar je bilo približno 20 % celotne površine takratnih ljubljanskih občin (90.000 ha) oziroma 2/3 sedanjega območja MOL. Ureditveno območje je povzeto po UP-57, razen območja na levi strani Save od Šentjakoba do Podgrada, kar bi težko ocenili kot izboljšavo. Ob sprejemanju GUP na mestnem svetu januarja 1966 je direktor LUZ Marko Šlajmer v svoji obrazložitvi poudaril, da so se želeli izogniti načinu coniranja z določanjem izključne namembnosti, zato je pretežno prevzeto načelo prepletanja funkcij. Vključeni so predvsem elementi, ki imajo moč in značaj predpisa (zazidljivo, nezazidljivo, osnovni sistem urbanistične organizacije, prometno omrežje, komunalna, spomeniško varstvo). V takih okvirih naj bi bil GUP vodilni dokument urbanistične politike Ljubljane.

Odlok o sprejetju generalnega plana urbanističnega razvoja mesta Ljubljane je bil 4. februarja 1966 objavljen v Glasniku št. 6. Po sprejetju je bila potrjena skladnost 66 zazidalnih in ureditvenih načrtov, do leta 1972 pa je bilo na območju GUP potrjeno še 110 prostorskih aktov in z njimi povezanih dokumentov. Ob uveljavitvi zakona o urbanističnem planiranju je

z manjšo dopolnitvijo ugotovljeno, da je GUP v smislu zakona urbanistični načrt za območje Ljubljane.

GUP je veljal 20 let (1966–1986) in je s 30-letno projekcijo prostorskega razvoja določil mejo mestnega območja in morfološko podobo današnje Ljubljane (strnjen razvoj mestnega središča, kraki razvoja ob vpadnicah, vmesni zeleni klini, stanovanjske soseske, industrijske cone, obsežna infrastruktura, cestni in avtocestni sistem). Zaradi novih razvojnih potreb, varovanja okolja in kmetijskih zemljišč, določitve avtocestnega sistema in poteka regionalnih cest itd. je bil večkrat spremenjen oz. dopolnjen. Poznejši prostorski akt, ki ga je nadomestil (Dokumenti Ljubljana 2000), je ob ugotovitvi, da je Ljubljana dosegla prag prostorskega razvoja (mestni urbanist V. B. Mušič), obstoječo prostorsko projekcijo samo nadgradil. V dolgoročnem planu Ljubljane za obdobje 1986–2000 (Ur. l. SRS, št. 11/86) je bilo predvideno, da se bo mesto na popolnoma nova območja širilo po letu 2000.

## 5.3 Urbanistični program Ljubljane (UP 72)

Na podlagi zakona o urbanističnem planiranju, ki je določal, da mora občina za celotno območje sprejeti urbanistični program, je skupščina mesta Ljubljane sprejela odlok o urbanističnem programu za območje mesta Ljubljane (Ur. l. SRS, št. 28/72). V naslednjem letu je bil odlok dopolnjen (Ur. l. SRS, št. 2/73).

Določeno je bilo, da urbanistični program sestavljajo generalni plan urbanističnega razvoja Ljubljane, programske elementi urbanističnega načrta Medvod ter konkretno navedeno tekstualno in grafično gradivo. Določen je sistem urbanističnega načrtovanja, ki je obsegal tri ravni prostorskih dokumentov:

- z urbanističnimi in zazidalnimi načrti se urejata ureditveno območje Ljubljane in Medvod ter ureditveno območje krajinskega parka Polhograjski dolomiti;
- za določena območja oz. naselja v občinah Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Moste-Polje, Ljubljana Šiška, Ljubljana Vič-Rudnik, ki so naštetja v odloku in niso zajeta v prvi alineji, je predpisana izdelava zazidalnega načrta (občina Ljubljana Center je bila vsa v območju GUP);
- vsa druga naselja oz. območja se urejajo z urbanističnimi redi, ki jih sprejmejo občine.

Za območja, za katera ni predvidena izdelava zazidalnega načrta, se lokacijsko dovoljenje izdaja na podlagi urbanističnega programa, urbanističnega načrta ali urbanističnega reda. Lokacijska in gradbena dovoljenja so izdajale občine.

Štiri ljubljanske občine, omenjene v drugi alineji, so sprejele in objavile urbanistične rede aprila in maja 1974, veljali pa so za vsa območja oz. naselja, ki niso bila navedena v prvi in drugi alineji (Ljubljana Bežigrad, Ur. l. SRS, št. 20/74; Ljublja-



na Moste-Polje, Ur. l. SRS, št. 16/74; Ljubljana Šiška, Ur. l. SRS, št. 17/74; Ljubljana Vič-Rudnik, Ur. l. SRS, št. 18/74). V njih so določeni zazidljive površine in pogoji graditve. V določenih primerih oz. za posamezna območja je bila predpisana izdelava skupinske lokacijske dokumentacije. Z urbanističnimi redi (kot tudi pozneje s prostorskimi ureditvenimi pogoji) je bilo mogoče sorazmerno učinkovito varovati prostor, problem pa je bila pogosto njihova posplošena vsebina brez upoštevanja specifičnosti naselij in njihovih potreb z vidika prenove in širitve.

Celovit pregled urbanistične dokumentacije Ljubljane tega obdobja mora vključevati urbanistični program za celotno območje, urbanistični načrt (GUP), sprejete zazidalne načrte in urbanistične rede štirih ljubljanskih občin. Pri obravnavah in tudi na razstavah se praviloma parcialno omenja GUP in eventualno še kakšen zazidalni načrt središča mesta.

## 6 Izvajanje prostorskih projektov

Zakonsko ureditev graditve objektov sta urejali zvezna in republiška zakonodaja, ki sta se večkrat spreminjali. Pridobivanje in urejanje stavbnih zemljišč sta urejala republiški zakon in predpis mesta Ljubljane. Zakonsko predvideni sistem financiranja na tem področju ni bil uveljavljen. Območje Ljubljane je bilo razdeljeno na pet občin, ki so imele več pravic kot mesto, pozneje so bile ustanovljene še (5 + 1) stanovanjske in komunalne skupnosti. Spremembe oz. reorganizacije so bile pogoste tudi glede pristojnosti in organizacije služb na področju družbenega načrtovanja, urbanizma in urejanja stavbnih zemljišč. Kljub tem, precej neugodnim okoliščinam, je potekalo sorazmerno učinkovito in vsaj okvirno usklajeno prostorsko načrtovanje razvoja mesta in koordinirana izvedba projektov. V določenem obdobju je bila poleg blokovne stanovanjske gradnje dana še ponudba za stavbna zemljišča na Viču, temeljne plošče in hiše v Dravljah in Kosezah, tržno in združeno gradnjo v Murglah, tretjo fazo vrstnih hiš v Novem Polju itd. To ne bi bilo mogoče brez dobrega in učinkovitega strokovnega dela pri pripravi in sprejemanju prostorskih aktov, pridobivanju in urejanju stavbnih zemljišč ter projektiranju in graditvi objektov. Ključno je bilo organiziranje projektnih skupin z odgovornim vodjem in fleksibilnim timom, v katerem so bili v začetni fazi predvsem urbanisti in projektanti objektov (gradbenih podjetij in posameznih investorjev), predstavniki podjetij za urejanje stavbnih zemljišč in stanovanjskega podjetja. Pri gradnji Štepanjskega naselja in soseske Fužine je pomembno strokovno vlogo opravil Gradbeni center Slovenije.

Delovanje celotnega sistema je bilo močno podprto s poslovno politiko Ljubljanske banke, ki je s srednjeročnimi in kratkoročnimi krediti omogočila pridobivanje in pripravo stavbnih zemljišč ter gradnjo stanovanjskih objektov za trg. S tem se je

povečala ponudba stanovanj, ki je bila vedno premajhna. Banka je razvila tudi stanovanjsko varčevanje, tako da se je povečevalo število stanovanj v lasti občanov. Po letu 1981 je število lastniških stanovanj v velikih stanovanjskih soseskah presežilo 50 %. Kot velik razvojni korak omenjam tudi kredit LB podjetju Soseska, s katerim je to leta 1971 od zveznega sekretariata za ljudsko obrambo odkupilo več kot 100 hektarjev vojaškega letališča med Mostami in Poljem (takratno območje MP-3). S tem je bilo onemogočeno drobljenje lastništva in dana podlaga za organizacijo največje industrijsko poslovne cone.

V prostorske akte je bila vključena tudi osnovna ekonomska vsebina – v vseh fazah izdelave zazidalnega načrta so bile pripravljene variantne rešitve s prikazanimi urbanističnimi parametri. Sestavni deli zazidalnih načrtov so bila ekonomsko-tehnična poročila. V zazidalnih načrtih za velike stanovanjske soseske se je 40–50 % stroškov njihove izdelave nanašalo na infrastrukturo. Ta vsebina je bila nato še natančneje obdelana v lokacijskih dokumentacijah. Sočasno z izdelavo ZN sta potekala pridobivanje in priprava stavbnega zemljišča. Že v začetni fazi je bilo treba zagotoviti večje število nadomestnih stanovanj in drugih nadomestnih objektov, nadomestna stavbna in kmetijska zemljišča, včasih je bilo treba preseliti celotne kmetije. Specifični problemi pa so nastali, kadar se je projekt dotikal železnice, elektrogospodarstva, JLA ali državnih cest, s tem da so se najtežje reševali problemi, povezani z železnico. S pravnega in finančnega vidika, pogosto pa tudi s časovnega, sta bila pridobivanje in priprava stavbnega zemljišča najzahtevnejši fazi izvedbe projekta.

Opremljanje stavbnih zemljišč z individualnimi in kolektivnimi komunalnimi napravami je potekalo sočasno z drugo gradnjo, končano pa je bilo z zelenicami, hortikulturo itd. po dokončanju visoke gradnje. V Ljubljani je v prilogi 1 k družbenem planu mesta za obdobje 1986–90 (Ur. l. SRS, št. 11/86) prikazana struktura povprečnih stroškov na tem področju: pridobivanje zemljišča 8 %, priprava zemljišča 35 %, opremljanje zemljišča (individualne kom. naprave – sekundar) 27 %, opremljanje zemljišča (kolektivne kom. naprave – sekundar) 30 %. V praksi je prihajalo do večjih odstopanj od povprečja, ker so bili na posameznih območjih zelo različni objekti, ki jih je bilo treba odstraniti oz. nadomestiti, obstajale pa so tudi različne stopnje opremljanja zemljišča.

Izračuni stroškov pridobivanja in urejanja (tj. priprave in opremljanja) stavbnega zemljišča so morali biti popolni in natančni, potrjevale pa so jih občinske skupščine. Dejansko je šlo za specifične investicijske programe, v katerih so bili predvideni vse aktivnosti in vsi stroški na eni strani ter viri sredstev na drugi. Jasno je moralo biti, kaj bo investitor plačal v komunalnem prispevku in kakšen urbanistični standard mu je zagotovljen. Po sprejetju zakona o stavbnih zemljiščih leta 1984 sta bila izdana

še zelo podrobno navodilo o enotni metodologiji za pripravo investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč (Ur. l. SRS, št. 33/85) in pravilnik o evidenci stavbnih zemljišč (Ur. l. SRS, št. 11/88), za katerega je bila leta 2003 uporaba podaljšana (do sprejetja novih izvršilnih predpisov) tudi z ZUreP-1.

Kljub taki ureditvi je v praksi prihajalo do precejšnjih težav. V začetnih fazah so gradbena podjetja sama urejala posamezna območja, po njihovem odhodu zunanja ureditev včasih ni bila dokončana, pogosto je ostala tudi polno zasedena gradbiščna baraka. V trnovski soseski je bilo težko ugotoviti, kateri stari objekti so vključeni v stroške priprave oz. cene stanovanj, in bi morali biti odstranjeni, kar ni bil osamljen primer. Na območju soseske Fužine (in sosednje obrtne cone) je bilo med staro Zaloško cesto in železnico obsežno območje, ki ga je z barakami in hangarji zasedala JLA. Stroški odkupa in zagotovitev nadomestnih objektov so bili sorazmerno veliki ter so bili s sklepom skupščine občine preneseni na poslovno industrijsko cono MP 3 (nekdanje letališče), ker bi stanovanjsko gradnjo z njimi preveč obremenili.

Kronološki pogled na izvedbo urbanističnih projektov ni predmet članka, vendar bi omenil tri stanovanjske soseske. ŠS-6 Ljubljana – Šiška, LUZ, 1964–68, urbanizem Janez Vovk, d. i. a., in Aleš Šarec, d. i. a., ker je s 3.700 stanovanji prva velika stanovanjska soseska v Ljubljani. Druga je stanovanjska soseska BS-6 (za Bežigradom), LUZ, 1963–64, urbanizem Janez Berdajs, d. i. a., ker je prva soseska z ločenim prometom za pešce in motorni promet. Tretja je stanovanjska soseska MS 4/5 Fužine, LUZ, urbanizem Boris Novak, d. i. a., Stanko Štor, d. i. a., Darja Horvic, d. i. a., ki je največja, zadnja in najbolj obrekovana. Načrtovana je bila na 68,4 ha bruto oz. 62,5 ha neto površine s 4.700 stanovanji in 15.200 prebivalci. Po popisu Statističnega urada RS leta 1991 je na tem območju 4.518 stanovanj z 12.086 prebivalci, v zasebni lasti pa je bilo takrat 52 % stanovanj. Soseska ima med primerljivimi območji v Ljubljani najnižjo gostoto stanovanj, visok urbanistični standard z najvišjim deležem zelenih, rekreacijskih in športnih površin. Trditve, da so Fužine soseska z najvišjo gostoto prebivalcev v Sloveniji, so napačne in brez vsake podlage. Prav tako je napačna in pravzaprav nesmiselna trditev, da je bilo 70 % stanovanj v lasti države, ki jih je dajala v neprofitni najem. Takega sistema ni bilo ne v teoriji ne v praksi in ne na Fužinah (več v članku *Resnične Fužine*, Urbani izziv – posebna izdaja, 2015).

## 7 Strokovne ocene in kritike obravnavanega obdobja

### 7.1 Aktualni problemi stanovanjske gradnje

Decembra 1983 je izšel Arhitektov bilten št. 68/69 z naslovom Aktualni problemi razvoja stanovanjske gradnje v Sloveniji.

Omeniti želim tri avtorje. V članku *Družbena organizacija stanovanjske gradnje* Marjan Bežan kritično ocenjuje gradnjo za trg in na primeru Draveljske soseske logiko različnih racionalizacij oz. poenostavljanj, ki so pripeljala do samo enega razpona sten, arhitektura objektov pa je bila marginalizirana in rezultat je samo siromašnejše bivanjsko okolje.

Viktor Pust v članku *Tipologija bivanja* (osnovne vrednote in oblikovanje humanosti) predstavi analitični pregled razvoja bivanja pri nas in v svetu s konkretnimi prikazi različnih projektov. Med drugim tudi ugotavlja, da »za nadaljnji razvoj naselij postaja vse pomembnejša povezanost bivalnih, rekreacijskih in ustvarjalnih funkcij (aktivnosti) v okviru bivanja, kar je bistveno za vrnitev 'življenja' oziroma za aktivnejše življenje v naselju ter za razvoj identitete posameznikov in skupin«. Posebej obravnava še aktualne probleme tipologije stanovanjske gradnje.

Vladimir Brezar v članku *Arhitektura množične stanovanjske gradnje v luči gradbenih tehnologij* najprej obravnava shemo štirih polj, ki se pollašajo stanovanja kot kompleksnega pojava. To so polja funkcije, tehnologije, sociologije in semantike. Po opredelitvi vsebine vseh polj so s tega vidika obravnavane tehnologije gradnje. V zvezi s tem je navedeno: »Namesto omejitve na ozko področje stroke (arhitekture) je pri tem treba jemati problem tehnološke prevlade v stanovanjski arhitekturi kot objektivno zgodovinsko dejstvo in ugotoviti njegove posledice.« Pri novih tehnologijah gradnje stanovanjskih objektov skupni problem ni toliko v tehnologiji kot v razpetini. V zvezi z velikimi razpetinami (do 6 m) je navedeno: »Tako velika razpetina omogoča 'dobre' tlorise, torej funkcionalno dopadljive. Svoboda, ki jo teh 6 metrov obljublja, pa je navidezna in namenjena le arhitektu; tlorisi teh stanovanj so namreč tako dokončni, da jim ni mogoče nič dodati in nič odvzeti ter skoraj nič ni mogoče premakniti.« Navedena je tudi ugotovitev, da »primerjava različnih objektov v Sloveniji, ki so grajeni v sistemu prostorskih opažev – tu gre predvsem za velike stanovanjske soseske –, govori o celi paleti različnih tipov objektov, različnih gabaritov, arhitektur in priča o tem, da so tipologija objektov, način zazidave, arhitektonsko oblikovanje, izbor streh, oken, ograj in materialov pomembnejši od samega načina izvedbe«.

### 7.2 Stališča Ljubljanskega urbanističnega zavoda

LUZ (takrat Zavod za družbeni razvoj Ljubljane, TOZD Urbanizem) je marca 1980 objavil krajši tipkopis Aktualna vprašanja ljubljanskega urbanizma. To je bila reakcija na delovno gradivo, ki je bilo objavljeno na mestni ravni za posvet o urbanizmu v Ljubljani. Na podobnih posvetih se je večina kritike usmerila na LUZ oz. njegovega direktorja, ki je bil dežurni

krivec za številne urbanistične probleme mesta (dolgoletni direktor je bil Vido Vavken, d. i. a.). Na občinski ravni so bili odnosi praviloma dobri, ker je vsaka občina imela na LUZ svojega »občinskega urbanista«.

V gradivu so bili omenjeni nekateri problemi v zvezi z neprijetno organizirano urbanistično dejavnostjo v mestu, šibkim planiranjem investicij in zapoznelim naročanjem urbanistične dokumentacije. Poseben poudarek je dan potrebi po medobčinskem sodelovanju in sodelovanju v regionalnih okvirih, kot bistven problem pa je poudarjeno urejanje mesta Ljubljane kot celote. GUP že deset let (po letu 1971) ni obnoven, čeprav bi moralo biti to storjeno vsakih pet let. Mesto ne skrbi za izdelavo kompleksnejših sektorskih projektov. V strukturi naročil za izdelavo urbanistične dokumentacije je mesto pri LUZ udeleženo le z 3,9 % vseh sredstev. Nesprejemljivo je stalno neselektivno in neobjektivno kritiziranje vsega urbanizma, navedeni pa so nekateri negativni in sporni pojavi. Sporna je strukturiranost mesta s socialnega in ekonomskega vidika, lokacije nekaterih objektov so napačne in izsiljene. Premajhen je poudarek celovitosti mesta in regije, premajhno upoštevanje ekoloških aspektov urbanizma, dobrega bivalnega okolja, prostih, zelenih in športnih površin. Premajhen je poudarek na nekaterih vrstah prometa, predvsem javnega mestnega prometa, pešprometa in kolesarskega prometa. Omenjajo se zanemarjanje celovite podobe mesta, neselektivnost in neinventivnost ljubljanske arhitekture in zanemarjanje kulturnih vidikov urbanizma.

Negativno je ocenjeno gradivo, pripravljeno za projekt Ljubljana 2000. Predlaga se, naj se najprej kritično analizira dosedanji razvoj in ocenijo tudi prihodnji problemi, predvidi se mogoč in zelen razvoj, postavijo se cilji dolgoročnega razvoja in variante urbanističnih zasnov, ki jim sledi operacionalizacija. Predlagani so projekti, ki bi jih morali pripraviti za Ljubljano in širši prostor. Prikazan je dosedanji razvoj LUZ (ki je imel takrat 130 zaposlenih s širokim spektrom strokovne izobrazbe) ter opravljeno študijsko in načrtovalsko delo v dvajsetih letih. LUZ je letno izdelal tudi okoli 2.400 lokacijskih dokumentacij ter 1.300 pisnih in grafičnih lokacijskih informacij. Posebno intenzivno je bilo tudi vsakodnevno sodelovanje z občani, ki jim je bil LUZ vedno na voljo za ustne informacije.

## 8 Urejanje prostora v samostojni državi

Prva zakona o urejanju prostora in graditvi objektov v samostojni državi sta bila zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in zakon o graditvi objektov (ZGO-1), oba objavljena v Ur. l. RS, št. 110/02, veljati pa sta začela 1. januarja 2003. Pred tem je bil sicer sprejet zakon o planiranju in urejanju prostora v

prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90). Z njim je bil rešen samo postopek sprejemanja prostorskih aktov, kot je določal takratni zakon o urejanju naselij. Priprava nove zakonodaje se je zelo zavlekla, čeprav je že prejšnja ureditev nudila dobro podlago za pripravo nove (zakon o urejanju prostora, zakon o urejanju naselij in zakon o stavbnih zemljiščih, vsi objavljeni v Ur. l. SRS, št. 18/84). Ukrepalo je celo ustavno sodišče in zakonodajo na tem področju razveljavilo (odločba z dne 14. 2. 2002) z enoletnim odložnim rokom.

### 8.1 Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)

Zakon je obravnaval obsežno vsebino, in sicer temeljne določbe, pristojnosti na področju urejanja prostora, prostorskega načrtovanja, prostorskih ukrepov in opremljanja zemljišč za gradnjo, sistem zbirk prostorskih podatkov s poročilom o stanju na področju prostorskega razvoja, opravljanja dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja ter nadzor in kazenske določbe. Določena je vsebina termina »aktivna zemljiška politika«, po katerem naj bi država podpirala občine pri pridobivanju zemljišč in drugih nepremičnin, ki so potrebne za razvoj naselij. V 184. členu je določeno, da je začetek izvajanja aktivne zemljiške politike vezan na dopolnitev splošnih aktov Stanovanjskega sklada RS.

Prostorski akti so razdeljeni na strateške in izvedbene. Strateški so strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), prostorski red Slovenije (PRS), regionalna zasnova prostorskega razvoja (RZPR) in strategija prostorskega razvoja občine (SPRO). Izvedbeni akti pa so državni in občinski lokacijski načrti (DLN, OLN) in prostorski red občine (PRO).

SPRS določa cilje prostorskega razvoja države, zasnovo poselitve, infrastrukture in krajine in določa ukrepe za njeno izvajanje. PRS je zbirka temeljnih pravil za urejanje prostora na državni, regionalni in občinski ravni, v določenih primerih pa je tudi konkretna pravna podlaga za umeščanje objektov v prostor. Z RZPR se država in občine dogovorijo o uskladitvi prostorskih ureditev. Minister za prostor imenuje programski svet, ki koordinira pripravo. Izdela se program priprave RZPR, ki ga na predlog programskega sveta potrdijo občinski sveti in sprejme minister za prostor. Po javni razgrnitvi dopolnjen predlog potrdi vlada na predlog ministra za prostor po prehodnem mnenju programskega sveta. Potrjen predlog pošlje vlada v sprejetje občinam udeleženkam.

SPRO določa zasnovo urejanja prostora in razvoja dejavnosti v prostoru. Pomembnejši sestavini sta urbanistična in krajinska zasnova. PRO je temeljni izvedbeni občinski prostorski akt in določa namensko rabo prostora za celotno območje občine. Poleg tega je tudi podlaga za pripravo OLN in določa pravila za urejanje prostora na območjih, za katera niso sprejeti OLN.



Pred objavo odloka o SPRS oz. PRO je treba prostorski akt poslati v potrditev ministru za prostor.

Zakon je omogočal sklenitev urbanistične pogodbe, s katero je investitor načrtovane ureditve sprejel tudi obveznost za zgraditev objektov v javno korist oz. zagotovil opremljenost stavbnega zemljišča. V obsežnem poglavju o prostorskih ukrepih sta določena tudi postopek razlastitve in komasacija. Določen je sistem zbirk prostorskih podatkov in obveznost, da vlada vsaka štiri leta državnemu zboru predstavi poročilo o stanju na področju urejanja prostora. V prehodnih določbah je tudi člen, da se do izdaje novih izvršilnih predpisov uporablja še 11 starih pravilnikov oz. navodil v zvezi z evidencami in vsebino določenih dokumentov.

## 8.2 Strategija prostorskega razvoja Slovenije

Na podlagi zakona, sprejetega pravilnika in programa priprave je izdelan ključni krovni dokument strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), ki jo je državni zbor sprejel z odlokom 18. junija 2004 in velja od 20. julija 2004 (Ur. l. RS, 76/04), vlada pa je sprejela tudi drugi krovni dokument, tj. uredbo o prostorskem redu Slovenije (PRS; Ur. l. RS, št. 122/04), ki velja od 13. novembra 2004. Oba dokumenta imata obsežno vsebino; SPRS obsega 80 strani v Uradnem listu RS, PRS pa ima 103 člene.

Poznejši zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07) je določil, da bo SPRS zamenjana z državnim strateškim prostorskim načrtom, vendar je še vedno veljala do uveljavitve novega akta. Ta prostorski akt ni bil nikoli pripravljen (zaslediti ga ni bilo mogoče niti v programih dela vlade in ministrstva) in SPRS tako velja že 14 let. V končnem delu strategije so določene konkretne naloge in aktivnosti nosilcev urejanja ter drugih subjektov, pristojnih za njeno izvajanje. Navedeno je 30 nosilcev urejanja prostora (pozneje se je to število zmanjšalo) za različna področja in njihove konkretne naloge. Med njimi je tudi področje aktivne zemljiške politike in stanovanjske gradnje, oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov, razvoj finančnih spodbud za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje in drugih javnih interesov, predlaganje ukrepov za izboljšanje nepremičninskih evidenc itd. Posebej so določene tudi naloge nosilca urejanja prostora za področje strukturne politike in skladnega regionalnega razvoja.

SPRS določa tudi načine ugotavljanja skladnosti razvojnih dokumentov s prostorsko strategijo. Po njeni uveljavitvi MOP ves čas spremlja razvojne dokumente posameznih območij in dejavnosti ter v okviru svojih pristojnosti opozarja na njihova morebitna neskladja in predlaga njihovo usklajitev. Za

zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov skrbi vlada v postopku medresorskega usklajevanja.

Določeno je tudi, da izvajanje prostorske strategije spremlja MOP, ki vsaka štiri leta po njeni uveljavitvi pripravi poročilo o stanju na področju urejanja prostora. Poročilo temelji na obveznih minimalnih enotnih kazalnikih, ki so podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja in za analizo izvajanja strategije.

Predstaviti želim nekaj ugotovitev, ki so navedene v dveh študijah. Prva je Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov, Sklepno poročilo, marec 2014 (izvajalec Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, podizvajalec Acer Novo mesto d. o. o.). Ugotovljeno je, da po sprejetju SPRS ni potekalo sprotno in sistematično spremljanje izvajanja in njenih učinkov v prostoru. Ukrepi se z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Očitno je predvsem pomanjkanje programov na področju urbane prenovitve in zemljiške politike. Kot neuspešno pri izvajanju svojih nalog je bilo ocenjeno (tedanje) ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti, neuspešno pa pri spremljanju stanja na področju urejanja prostora. Te naloge ne opravlja niti država niti občine. Delo ministrstva je pri izvedbi te naloge ocenjeno z najnižjo oceno.

Kritične ocene izvajanja SPRS so ponovljene tudi v študiji SPRS, Poročilo o prostorskem razvoju, september 2016, MOP (izvajalci Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje, Katedra za geoinformatiko in katastre nepremičnin, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo in Acer Novo mesto d. o. o.). Posebej se obravnava neuspešno izvajanje ukrepov na področju zemljiške politike in stanovanjske graditve. Oblikovanje programa ukrepov za spodbujanje delovanja trga zemljišč in večjo ponudbo opremljenih zemljišč ni uspešno. Oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov se ne izvaja, ukrepi, zapisani v ZUreP-1, pa so neustrezni. Manjkajo finančne spodbude za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje in druge javne interese.

V zvezi z razlogi oz. sistemskimi ovirami so omenjeni pomanjkanje koordinacije, spremembe področne zakonodaje, pomanjkanje finančnih sredstev, odsotnost regionalne ravni, odsotnost različnih instrumentov, pomanjkljive evidence in nejasne ali zastarele opredelitve v SPRS. V sklepnih ugotovitvah je navedeno, da bo morala nova strategija doseči izboljšavo treh kritičnih področij:

- usklajevanje med interesi v prostoru,



- zemljiška politika in urbana prenova,
- spremljanje izvajanja in stanja v prostoru.

Po uveljavitvi ZUreP-2 je SPRS ostala v veljavi in se šteje za strategijo, ki jo predpisuje ta zakon.

### 8.3 Prostorski red Slovenije

PRS v uvodu določa splošna pravila prostorskega načrtovanja (strokovne podlage, členitev prostora), načrtovanje prostorskih sistemov (načrtovanje poselitve, načrtovanje gospodarske infrastrukture, načrtovanje v krajini). V poglavju načrtovanje in graditev objektov so obravnavani tudi stopnja izkoriščenosti zemljišč za gradnjo ter velikosti in oblike gradbenih parcel. Temu sledi poglavje o načrtovanju zelenih površin in drugih javnih odprtih prostorov. 100. člen se nanaša na opremljanje zemljišč za gradnjo in določa, da se v postopku izdelave prostorskega akta oziroma ob njegovih spremembah in dopolnitvah presoja smotrnost načrtovane prostorske ureditve tudi z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo in v zvezi s tem navaja potrebne podlage. Ta vsebina je sorazmerno skromna in poplošena, saj je že ob sprejetju programa priprave PRS (Ur. l. RS, št. 60/04) najavljeno, da bo to poglavje vključevalo »zahteve in usmeritve glede priprave in opremljanja zemljišč ter priključevanje objektov na javno gospodarsko infrastrukturo«. V celoti manjka tudi konkretna pravna podlaga za umeščanje določenih objektov v prostor.

Po uveljavitvi ZUreP-2 je PRS ostal v veljavi, ni pa obravnavan kot prostorski akt.

### 8.4 Aktivna zemljiška politika

Aktivnosti na področju zemljiške politike so prvi konkretni ukrepi izvedbe načrtovanih prostorskih ureditev. Po moji oceni je bila pravna ureditev tega področja ves čas pomanjkljiva, velikokrat tudi škodljiva, kar pretežno velja tudi za ureditev v novem zakonu. Če želi javni sektor odkupiti večji del zemljišč, ki so namenjena za razvoj naselja, mora to storiti v začetni fazi načrtovanja, preden postanejo zemljišča stavbna in opremljena, ker je to povezano s ceno zemljišč. Med osnovnimi cilji zemljiške politike mora biti tudi zajemanje zemljiške rente. Ukrepi zemljiške politike in nakup zemljišč morajo potekati sočasno s prostorskim načrtovanjem. Fazi pridobitve zemljišča (in drugih nepremičnin) ne sledi faza opremljanja stavbnega zemljišča z lokalno komunalno infrastrukturo, temveč faza priprave stavbnega zemljišča. To ni upoštevano niti v prvem niti v sedanjem zakonu o urejanju prostora. Faza vključuje različne raziskave (od geoloških do arheoloških) in priprave različnih načrtov, odstranjevanje objektov in druge infrastrukture, zagotovitev nadomestnih objektov in zemljišč, sanacijo terena

(ker gre za manj vredna zemljišča so pogosto potrebne obsežne izravnave terena) ter pogosto tudi rekonstrukcije in prestavitve državnih cest. Če se predvidena ureditev dotika tudi železnice, daljnovodov in primarnih plinovodov, so na vidiku velike težave in stroški. V preteklih letih sem sodeloval pri izvedbi več projektov, pri katerih so ti stroški nekajkrat preseglji stroške komunalnega opremljanja, poseben problem pa je bil vedno povezan s časom izvedbe. Ko se je v enem primeru predstavnik tujega investitorja pozanimal o možnosti gradnje in izvedel, da bo za izvedbo te faze potrebno 36 mesecev (kar je bila optimistična ocena), je rekel, da ostaja samo dilema, ali še počaka na kavo ali pa se takoj poslovi.

Občina ali javni sklad, ki želi biti investitor gradnje ali pa ponudnik opremljenega stavbnega zemljišča, se mora soočiti s temi nalogami in jih tudi izvesti. Predpogoj za izvedbo osnovnih aktivnosti zemljiške politike pa so zagotovljena potrebna finančna sredstva. Tu ne gre samo za bilančno oceno stroškov in virov sredstev s plačili investitorjev, temveč praviloma za večletno obdobje, v katerem so potrebna vlaganja pred sklenitvijo pogodb z investitorji in pred pritokom komunalnega prispevka. V vsakem primeru mora ponudnik stavbnega zemljišča pri tem prevzeti tudi naložbena tveganja.

### 8.5 Program opremljanja zemljišč za gradnjo

Vlada je izdala uredbo o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo (Ur. l. RS, št. 117/04), ki je začela veljati 20. julija 2005. Določeno je, da program opremljanja vsebuje prikaz obstoječe in predvidene komunalne infrastrukture, investicije v gradnjo komunalne infrastrukture in podlage za odmero komunalnega prispevka. Program temelji na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter mora biti skladen s prostorskimi akti in načrtom razvojnih programov občinskih proračunov. Posebej je navedeno, da ga občina sprejme ob upoštevanju finančne konstrukcije posamezne investicije iz načrta razvojnih programov občinskega proračuna. Pojem komunalne infrastrukture ni določen z navedbo objektov, naprav in javnih površin, ki so predvideni v prostorskem aktu, temveč se omenjajo objekti, omrežja in javne površine za izvajanje lokalnih gospodarskih služb. Programu morata biti priložena seznama upoštevanih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in prostorskih aktov ter upoštevanih projektnih in investicijskih dokumentacij. Določeno je, da mora pristojni občinski organ ob poročanju o izvajanju občinskega proračuna, to je dvakrat letno in ob sprejemanju načrta razvojnih programov občinskega proračuna, proučiti izvajanje programa opremljanja in o tem poročati občinskemu svetu. Podatke iz programa opremljanja mora občina poslati ministrstvu, pristojnemu za vodenje zbirke pravnih režimov, s čimer naj bi bila zagotovljena transparentnost sistemov programov opremljanja in nadzor nad

njimi. Po mojem prepričanju spada ta predpis med vsebinsko najbolj neprimerno, nejasno in birokratsko podzakonsko ureditev, ki je bila pozneje nekoliko popravljena, razširilo pa se je ponavljanje »čudežnih razvojnih besed«.

Navedena uredba je veljala do objave uredbe o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (Ur. l. RS, št. 80/07). S tem je odpravljen vsaj del prejšnje nesmiselne vsebine, ki je vključevala najrazličnejše strategije ter proračunske dokumente in predpisane obravnave. Program opremljanja zdaj določa komunalno opremo, ki jo je treba zgraditi ali rekonstruirati, kar izhaja iz prostorskega akta in drugih razvojnih aktov občine. Vsebina programa opremljanja je podlaga za finančno načrtovanje občine in ne obratno. Določeno je, da morajo biti roki za gradnjo opredeljeni vsaj za štiri leta, in sicer za pridobitev lastninske pravice, izdelavo dokumentacije, pridobitev gradbenega dovoljenja, gradnjo, zaključek te in pridobitev uporabnega dovoljenja. To je v številnih primerih nerealno, ker je vsaj del programa opremljanja odprt kot tržna ponudba stavbnih zemljišč investitorjem visoke gradnje in so roki izvedbe odvisni od njih.

Dodatne nejasnosti vnaša še pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja (Ur. l. RS, št. 93/08). Opis stroškov ni naveden v tehniškem jeziku, ki se uporablja pri projektiranju, temveč bolj spominja na opomnik za predavanje. Jasno bi moralo biti, da je kabelska kanalizacija za elektroenergetsko (in tudi telekomunikacijsko) omrežje sestavni del javne ceste v lasti občine in se daje v najem, ne pa v last sistemskemu operaterju.

## 9 Razgradnja sistema urejanja prostora

Prvi sistemsko celovit zakon in prvi v samostojni državi ni dobil priložnosti resnega preizkusa in uveljavitve v praksi. Po treh letih od sprejetja sta se naslednja vlada in MOP odločila za dezintegracijo sistema in v ločenem zakonu drugače uredila področja prostorskega načrtovanja, opremljanja stavbnih zemljišč in prostorskega informacijskega sistema. Potrebnost sistemskih sprememb je temeljila na pavšalnih ocenah problemov, ki so izhajali iz neusklajenosti postopkov priprave in sprejemanja prostorskih aktov glede na predpise o varstvu okolja. Drugi temeljni razlogi naj bi bili vsebine prostorskih aktov, nejasna razmerja med njimi ter pravno nedorečeni postopki njihove priprave in sprejemanja. Določeni so roki sprejetja novih prostorskih aktov na ravni države in občin, ki so bili v celoti nerealni in v praksi niso bili uresničeni.

Več strokovnih institucij je v posebni izjavi opozorilo na neprimernost razgraditve sistema in potrebo, da se z manjšimi

posegi odpravijo pomanjkljivosti zakonodaje, ki so se pokazale v praksi. Dane so številne pripombe, v parlamentarni proceduri sprejemanja zakona pa je bilo dano skoraj toliko amandmajev, kot je bilo členov zakona. Tudi zakonodajna pravna služba državnega zbora je ugotovila, da niti iz gradiva niti iz obrazložitve ni jasno, zakaj se je predlagatelj odločil za pristop, da bo materija, ki je bila doslej v ZUreP-1, postala predmet več zakonov, kar je prej pomanjkljivost kot prednost itd. V obravnavah je bilo dano malo konkretnih pojasnil, za probleme, ki nastajajo v praksi, pa skoraj ni bilo strokovno utemeljenih odgovorov. To me močno spominja na parlamentarno proceduro sprejemanja ZUreP-2. Pri tem mislim predvsem na obravnavo ZUreP-2 na odboru za infrastrukturo, okolje in prostor 3. oktobra 2017, ko je bilo neuspešno dano veliko opozoril in predlogov v zvezi s prostorskimi problemi, infrastrukturo in zemljiško politiko.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt; Ur. l. RS, št. 33/07) je začel veljati 28. aprila 2007. Določil je nove prostorske akte na državni, medobčinski in občinski ravni. Na državni ravni sta državni strateški prostorski načrt (DSPN) in državni prostorski načrt (DPN), na medobčinski regionalni prostorski načrt (RPN), občinska akta pa sta občinski prostorski načrt (OPN) in občinski podrobni prostorski načrt (OPPN).

DSPN sprejme na predlog vlade državni zbor in v sistemu prostorskih aktov nadomesti SPRS, ki velja do njegovega sprejetja. Po sprejetju DSPN vlada z uredbo določi načrt izvajanja z DPN po območjih, ki so praviloma območja razvojnih regij. V 91. členu je določeno, da MOP pripravi DSPN najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov. Po mojem uvidu v objavljene dokumente izdelava DSPN ni bila nikoli niti vključena v letne programe dela vlade in MOP in tako ni bil pokazan niti resen namen za izvedbo te strateške zakonske naloge.

V zakonu je tudi poglavje Medobčinski prostorski akti, v nadaljevanju pa se v vseh členih govori o regionalnem prostorskem načrtu (RPN). Dejansko je to neobvezen medobčinski prostorski akt, ki ga sprejmejo vse udeležene občine. Priprava regionalnih zasnov prostorskega razvoja je ustavljena in vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja je prekinjena. Temeljni prostorski akt občine je OPN, pokriva celotno območje občine in je vsebinsko enovit, lahko pa občina ločeno sprejme strateški in izvedbeni del. Te prostorske akte bi morale občine sprejeti najpozneje v 24 mesecih po uveljavitvi pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave OPN... (Ur. l. RS, št. 99/07 z dne 30. 10. 2007). V zakonskem roku izdelani OPN so bili prej izjema kot pravilo. Občina lahko sprejme tudi občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) kot najpodrobnejši izvedbeni prostorski akt. OPN (s spremembo glede strateškega dela) in OPPN sta vključena kot prostorska akta tudi v ZUreP-2.

Dodatno razgradnjo sistema prostorskega načrtovanja je prinesla izločitev državne ravni z zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. l. RS, št. 80/10). To po mojem prepričanju ni povzročilo posebnega pretresa na drugih področjih, je pa država zase izboljšala pogoje za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar pa se vsaj nekaj let v praksi ni uveljavilo.

## 10 Pomembnejše novosti v ZUreP-2

Nova ureditev je zelo kompleksna, ker se ponovno krovno ureja področje urejanja prostora. V gradivu, ki ga je vlada 26. maja 2017 s predlogom zakona poslala v državni zbor, so navedene te poglobitve rešitve:

- nabor državnih pravil urejanja prostora in državni prostorski red,
- novi udeleženci pri urejanju prostora (Komisija za prostorski razvoj vlade RS, Prostorski svet MOP),
- obvezne strokovne podlage pri urejanju prostora (urbaništica in krajinska zasnova ter elaborat ekonomike,
- vpeljava regionalnega prostorskega plana,
- nov prožen in učinkovit postopek državnega prostorskega načrtovanja,
- nadgradnja sistema občinskega prostorskega načrtovanja,
- prenova zemljiške politike,
- gradbene parcele stavb,
- spremljanje stanja prostora in prostorski informacijski sistem.

V uvodu je že navedeno več vsebin, ki se nanašajo na postopek priprave in vsebino novega zakona. Posebej pa želim obravnavati kot ključno novo prostorsko rešitev regionalno prostorsko planiranje, ki se ponovno uvaja, in prenavo zemljiške politike, ki je po moji oceni dolgoletni najšibkejši del zakonske ureditve in prakse pri urejanju prostora.

### 10.1 Regionalni prostorski plan

Regionalno prostorsko planiranje se navezuje na razvojne regije po zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2, Ur. l. RS, št. 20/11). S tem zakonom se določa način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja. Ustanovljeno je 12 razvojnih regij, ki pa niso konstituirane, zato na regionalni ravni ni pravnih oseb s pravico odločanja. Splošne razvojne naloge opravlja regionalna razvojna agencija. Razvojne odločitve sprejemata razvojni svet regije in svet regije. V praksi to pomeni, da bodo morale 12 regionalnih prostorskih planov soglasno sprejeti vse vključene občine, v končni fazi pa mora za vse RPP soglašati 212 občin.

V 49. členu ZUreP-2 je določeno, da regionalni prostorski plan (RPP) temelji na strategiji in akcijskem programu za njeno izvajanje. Namen in vsebina RPP je določena v 70. členu, ki poleg že omenjenih osnov navaja še druge razvojne akte države in razvojne cilje EU. Določena so področja, na katerih se je treba uskladiti, posebej so omenjene zasnove prostorskih ureditev državnega pomena in zasnove lokalnega pomena, ki jih je treba obvezno uskladiti, če posegajo ali vplivajo na več občin. V zvezi s tem ima 11 mestnih občin pridržek, da lahko same v prostorskih planih določijo prednostna območja za gospodarski razvoj in večja nakupovalna središča.

V 72. členu je določeno, da pripravljavca RPP izbere MOP v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje, državni proračun pa zagotovi 60 % potrebnih sredstev.

Ključna vsebina je določena v 73. členu (priprava in sprejem regionalnega prostorskega plana). Člen ima šest odstavkov, v zvezi s pripravo RPP sta pomembna predvsem prvi in drugi: »(1) Priprava regionalnega prostorskega plana se začne, ko se država in vse občine v razvojni regiji po posvetovanjih z javnostjo dogovorijo in uskladijo o njegovi okvirni vsebini, postopku priprave in načinu sodelovanja z udeleženci pri urejanju prostora (izhodišča za pripravo) in s sosednjimi razvojnimi regijami. Izhodišča za pripravo se javno objavijo v prostorskem informacijskem sistemu. Ministrstvo, pristojno za okolje, odloči o morebitni izvedbi celovite presoje vplivov na okolje. (2) Osnutek regionalnega prostorskega plana se pripravi na strokovnih podlagah, ki jih zagotovijo tudi nosilci urejanja prostora za svoje področje pristojnosti tako, da omogočajo predstavitev razvojnih in varstvenih interesov za razvojno regijo in sosednja območja. Ob pripravi osnutka se pripravi tudi okoljsko poročilo, če je to potrebno.«

V prehodnih in končnih določbah je v poglavju 3 obravnavano sprejetje regionalnih prostorskih planov (274.–277. člen). Določeno je, da se RPP za posamezno razvojno regijo sprejme najpozneje do 1. januarja 2023. Če ni sprejet do tega roka, ga pripravi ministrstvo in sprejme vlada kot akcijski program za izvajanje strategije. Tako sprejeti akcijski program ima pravno naravo RPP.

Postopek priprave in sprejetja RPP je ohlapen, brez odgovornih upravnih in strokovnih nosilcev na državni ravni, brez potrebnih strokovnih podlag in strokovne pomoči ter brez odgovornosti za koordinacijo medregijskega usklajevanja. Menim, da splošna obveznost, ki je določena v drugem odstavku 40. člena ne zadošča: »Ministrstvo zagotavlja strokovno pomoč pri pripravi prostorskih aktov na vseh stopnjah njihove priprave tako, da na prošnjo njihovega pripravljavca izda oceno in usmeritve glede vsebin iz prejšnjega odstavka.« Nadomestno



ukrepanje države je predstavljeno v daljno prihodnost in takrat naj bi MOP sam pripravil RPP. Obstaja velika verjetnost, da po predpisanem scenariju ne bo prišlo do sprejetja RPP, odprto pa je vprašanje, kaj se bo dogajalo po 1. januarju 2023. Prav tako ni upoštevano, da se izteka programsko obdobje za izvajanje regionalne politike (2014–2020) in da bi bilo treba takoj vzpostaviti tesnejše sodelovanje zaradi priprave novih regionalnih razvojnih programov. Menim, da je bil celo prvi pristop k izdelavi regionalnih prostorskih planov pred petdesetimi leti primernejši od sedanjega, saj sta bila najodgovornejša nosilca sekretariat za urbanizem in strokovni zavod, takratni najvišji organ (republiška skupščina) pa je sprejel več usmeritvenih dokumentov.

Na portalu MOP je dostopna študija Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja, Končno poročilo, marec 2018 (nosilci SAZU – Znanstveno raziskovalni center; Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, ACER Novo mesto d. o. o. in Inštitut za ekonomska raziskovanja). Obravnavana sta regionalno prostorsko planiranje in regionalna politika v Sloveniji. V zvezi z ZUreP-2 in ZSRR-2 so analitično in podrobno prikazani ključni deležniki prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni ter njihove naloge v zvezi z RPP in regionalnim razvojnim programom (RRP). V zvezi s tem je navedeno: »Za povezanost obeh področij bi morala v prvi vrsti skrbeti Vlada RS in sicer z jasnimi, medsebojno usklajenimi in povezanim zakonodajnim okvirom, jasnimi strateškimi dokumenti ter zlasti z zagotavljanjem kakovostnega načrtovanja sektorskih politik, ki bi imele cilje določene tudi na regionalni ravni.« Na koncu je dano 12 priporočil, ki se nanašajo na usklajevanje zakonov in podzakonskih aktov na obeh področjih, potrebo po strateških izhodiščih regije kot pomembne podlage za pripravo RPP in RRP, zagotovitev učinkovitega medsektorskega sodelovanja itd. Za pripravljavca RPP naj bi se določile regionalne razvojne agencije (ki se bodo morale kadrovske in finančno okrepiti), vsi RPP pa naj se pripravijo sočasno.

Končno poročilo je bilo objavljeno po sprejetju zakona, vendar predvidevam, da so bili osnovne ugotovitve in priporočila znani že prej. Po moji oceni priporočila, ki so dana v študiji, v glavnem niso upoštevana. Vlada in MOP bi morala v vsakem primeru prevzeti odgovornost, da se v državi prvič vzpostavi regionalna raven prostorskega planiranja in da proces sočasno poteka po skupnem programu.

## 10.2 Prenova zemljiške politike

V ZUreP-1 so navedeni pretežno administrativni instrumenti, v ZUreP-2 pa je določen širši nabor instrumentov za vodenje zemljiške politike. Ukrepi zemljiške politike so določeni v še-

stih poglavjih. V prvem (razvoj stavbnih zemljišč) so določeni razvojne stopnje, opremljanje stavbnih zemljišč in komasacija. Drugo poglavje obravnava varovanje zemljišč, tretje poglavje pa preskrbo in pridobivanje zemljišč ter pravic na njih. Določeno je, da občina pripravi načrt preskrbe z zemljišči s kratkoročnim, srednjeročnim in dolgoročnim delom ter da za oceno potreb po stavbnih in drugih zemljiščih pripravi devet strokovnih podlag (analiza stanja, demografski razvoj, gospodarski razvoj, razvoj občinske prometne in druge infrastrukture, potrebe po stanovanjih vseh vrst itd.). Poglavje vključuje tudi predkupno pravico občine in države ter razlastitev in omejitev lastniške pravice. Četrto poglavje določa finančna sredstva zemljiške politike (komunalni prispevek in takso na neizkoriščena stavbna zemljišča). V petem poglavju sta obravnavani prenova in urejenost prostora, v šestem pa raba javnih površin in grajeno javno dobro.

Načrt preskrbe z zemljišči naj bi količinsko in časovno usklajevo zagotavljal preskrbo zemljišč za prostorski razvoj za obdobja do dveh let, od dveh do petih let in od petih do petnajstih let. Ne dvomim v dobre namene predlagatelja, toda v praksi se tak pristop hitro spremeni v obsežno administriranje in sporočanje lastnikom (oziroma prekupčevalcem) zemljišč o nameranih odkupih, kar vpliva na dvig cen. Če želi javni sektor priskrbeti zemljišča za širitev naselja (za npr. stanovanjsko gradnjo ali zeleni gospodarski razvoj), mora ta pridobiti v začetni fazi načrtovanja po ceni kmetijskih in gozdnih zemljišč ali po še sprejemljivem kompromisu z lastniki zemljišč. Ob obravnavi zakona na pristojnem odboru je prikazan problem, ko je dosežen sporazum z vsemi lastniki, le en posameznik tega ne sprejema, ima tako imenovano »zlato parcelo« in lahko vse poljubno izsiljuje. Problem ni vzbudil posebne pozornosti.

V sistemu tudi ni predvidene nobene finančne stimulacije, komunalni prispevek vključuje samo del stroškov (opremljanje), ni jasno, kako se pokrivajo stroški priprave zemljišča, taksa za neizkoriščena stavbna zemljišča pa še ne bo kmalu pomembnejši vir. Na taki podlagi finančna perspektiva ni obetavna. Nova ureditev bo lahko uspešno izvajana samo v največjih in finančno močnih občinah, pa še te bodo obremenjene z dodatnim administriranjem. Po moji oceni velik del nove vsebine tudi ne spada v zakon, temveč v državni prostorski red, in sicer v sklop priporočil za izvajanje zemljiške politike.

Odrpota so tudi strateška vprašanja zemljiške politike in prodaje nepremičnin na državni ravni. Obstajajo območja in objekti, ki ne bi smeli biti predmet prodaje, temveč se njihova uporaba ureja za določeno dobo s stavno pravico ali z dajanjem koncesije, vendar je tudi pri tem sporno odobranje najdaljše dobe. V zvezi s tem sem želel pridobiti informacije glede letališča Jože Pučnik, Brnik, toda te so se precej razlikovale. Menim,



da bi moralo biti to področje urejeno v SPRS, ki jo sprejema državni zbor.

## 11 Urejanje prostora v praksi

V uvodu je že omenjena potreba po kritični analizi primerov urejanja prostora v praksi, ki naj bi pokazala, kaj so problemi, ki izhajajo iz neustrezne zakonske in podzakonske ureditve, kaj so problemi, ki so povezani z delovanjem državne in občinske uprave, ter kaj so realni problemi investorjev javnega in zasebnega sektorja. Naloga ni preprosta, ker imamo opravka z zelo heterogenim spektrom prostorskih aktov, izdelanih na različnih pravnih podlagah, ki so veljale od leta 1984. Kljub temu bi morale biti opravljene analize različnih postopkov in vsebin posameznih prostorskih aktov, v tem okviru še posebej preverba javnih površin in javne infrastrukture ter zemljiške problematike. Potreben bi bil tudi pregled vsebin programov opremljanja, vključno z elektroenergetskim (in telekomunikacijskim) omrežjem, izračuna komunalnega prispevka, vsebine pogodb, ki so sklenjene z investitorji, in vprašanja, povezana z izvedbo prostorskih projektov. S teh vidikov sem pred leti analiziral vsebino zazidalnega načrta za potniški center Ljubljana, za katerega trdim, da ima velike pomanjkljivosti glede opredelitve javnih programov. V programu opremljanja so vsi stroški rekonstrukcije obodnih cest preneseni na investitorje tega območja, poleg tega se zahteva še plačilo v gotovini. Podoben pristop sem opazil tudi pri drugih občinah – investitor mora zgraditi vso infrastrukturo, ki služi večinoma širšemu območju, poleg tega pa se zahteva še plačilo v gotovini.

V praksi se kaže, da je končni efekt pogostega spreminjanja zakonodaje zaradi skrajševanja rokov in učinkovitejših postopkov ravno obraten. Metod Di Batista v članku *Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji – zgodba o uspehu* (Urbani izziv – posebna izdaja, 2016) navaja roke priprave in sprejetja prostorskih aktov. V prvem obdobju sta bili potrebni dve leti, v obdobju 1994–2002 povprečno tri leta in 5 mesecev, v obdobju 2003–2009 povprečno 6 let in 6 mesecev, danes pa se že bližamo 10 letom in več. Popolnoma se strinjam z njegovo kritiko politične in medijske stigmatizacije programa AC, da se gradi predrago in prepočasi. Te trditve je stroka ovrgla in z ustreznimi primerjavami dokazala, da je bila gradnja med najcenejšimi. Klub temu želim omeniti problematiko z zvezi z gradnjo predora Šentvid, ki se še danes enostransko omenja samo z očitki gradbenim izvajalcem.

Računsko sodišče RS je v revizijskem poročilu Pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid marca 2009 ugotovilo, da se je zaradi sprememb projekta med gradnjo, ki je zahteval tudi spremembo lokacijskega načrta, prvotno načrtovana predračunska vrednost v višini 131.489.000.000 evrov povečala na 295.141.000.000 evrov. V zvezi s tem je:

- Ministrstvu za promet izreklo negativno mnenje, ker je ugotovilo, da investicijska dokumentacija ni bila izdelana v skladu s predpisi, zato so bili podcenjeni investicijski stroški, metodološko sporen pa je bil tudi izračun družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka itd.
- Ministrstvu za okolje in prostor izreklo negativno mnenje, ker je ugotovilo, da izdano gradbeno dovoljenje ni bilo v skladu z lokacijskim načrtom itd.
- DARS izreklo negativno mnenje, ker je kršil predpise o javnem naročanju itd.

Nepravilnosti pri gradnji predora Šentvid so primarno vezane na delo ministrstev (tudi vlade, ki sprejema lokacijski načrt) in DARS kot investitorja, ne pa na gradbene izvajalce, kar se je uveljavilo v javnosti. Sporno je spreminjanje prostorskega akta v času izvajanja projekta, vprašljiva pa je tudi optimalnost spremenjene prostorske rešitve.

Ob obravnavi ZUreP-2 je navedeno, da bo zdaj trasa avtoceste obravnavana kot koridor, kar naj bi omogočalo umeščanje različne infrastrukture in objektov. V zvezi s tem imam kar nekaj negativnih izkušenj in želim omeniti dva primera. Na območju avtoceste, ki je bila že dalj časa v uporabi, je bilo treba postaviti bazno postajo mobilne telefonije. Zemljiškopravno stanje ni bilo urejeno, ker je bil vpisan še vedno nekdanji lastnik. MOP je pogojeval izdajo gradbenega dovoljenja s sklenitvijo služnostne pogodbe z njim. Ta je bil k sreči še živ in investitor ga je prosil, da je za manjši znesek podpisal pogodbo. Takrat sem se pozanimal, kako je z izdajo gradbenih dovoljenj za bencinske servise, in ti postopki so bili precej nejasni in nepregledni.

Drugi primer se nanaša na inšpekcijski ukrep odstranitve objektov na počivališču Povodje na avtocesti Ljubljana–Kranj leta 2013. Zgodba je obsežna, dolgotrajna in še ni končana, zato se bom omejil samo na vprašanje o prostorski aktih. Investitor je z DARS sklenil pogodbo o postavitvi začasnih objektov, vendar sta pristojna upravna enota in MOP ugotovila, da objekti glede na gabarite, namen in rok trajanja nisočasni, zato je bilo treba pridobiti gradbeno dovoljenje. Veljavni prostorski akt tako gradnjo omogoča. Ker investitor kljub sklenjeni pogodbi več kot deset let od DARS ni mogel pridobiti pravice za gradnjo (potreboval bi jo tudi začasne objekte) in na tej podlagi gradbenega dovoljenja, je po odstranitvi objektov tožil državo in DARS.

Državno odvetništvo je glede prostorskih aktov navedlo, da gradnja do leta 2005 ni bila mogoča, ker je bilo to območje zunaj avtocestnega območja, po letu 2005 pa je bilo s spremembo občinskega plana in PUP to območje razširjeno in zajeto v avtocestno območje, toda uvrščeno v morfološko enoto 7 F, kar pomeni, da je namenjeno za komunalne dejavnosti. V zvezi s tem je naveden tudi konkreten člen občinskega PUP,

ki določa, kaj je dopustno. V prvi alineji tega člena se dovoljuje gradnja objektov in naprav za potrebe komunale, energetike, prometa in zvez, prodajnih servisov, bencinskih črpalk in podobno. Druga alineja dopušča gradnjo pokopaliških in sakralnih objektov itd., tretja pa postavitve začasnih in pomožnih objektov. Na priloženi grafični prilogi ima trasa avtoceste oznako 7 F, kar po trditvah državnega odvetništva pomeni, da se na njej lahko gradijo različni komunalni, energetski, sakralni objekti in pokopališča, na počivališčih pa so za potrebe turizma in gostinstva dovoljeni le začasni in pomožni objekti. Preverba spremembe občinskega plana in PUP je pokazala, da so v celoti nepravilne tudi trditve, da je bilo počivališče pred letom 2005 zunaj avtocestnega območja, ker se v spremembah občinskega plana in PUP leta 2005 to območje niti ne omenja, trditve o dovoljenih posegih pa so absurdne. Odvetništvo je kljub nasprotnim dokumentom, v katerih je tekstualno in grafično jasno prikazana prostorska ureditev, ki dovoljuje gradnjo, brez pojasnil ostalo pri svojih trditvah. Pravni zastopnik DARS pa je za isto območje trdil, »da niti lastnik ne bi pridobil gradbenega dovoljenja, ker glede na državne prostorske akte ni bila dovoljena gradnja na obravnavanih zemljiščih«. Ti državni prostorski akti niso bili nikoli konkretno navedeni.

Primer sem navedel, ker se pokaže, da že na sistemski ravni ni pravega pristopa. Gradnja in obratovanje počivališč ob avtocestah mora biti del enotnega sistema, ki se ureja na državni ravni in ne z občinsko regulativo, ki se ob tem še napačno in zavajajoče razlaga. Stališča državnega odvetništva in pravnega zastopnika DARS so kontradiktorna in se izključujejo, namembnost, ki se ob tem omenja, ni smiselna, vendar to sodišča ni motilo. Poleg jasne prostorske (koridorske) ureditve bi morali za vse investitorje veljati enaki pogoji za pridobitev pravice do gradnje in ne nazadnje bi moral DARS tako kot drugi investitorji urediti zemljiškopravno stanje. V ZUreP-1 je PRS obravnavan kot prostorski akt in z njim naj bi reševali podobne probleme na državni ravni, način reševanja te problematike v ZUreP-2 pa (vsaj meni) ni popolnoma jasen.

Računsko sodišče je tudi v različnih revizijskih poročilih obravnavalo postopke sprejemanja prostorskih aktov občin, gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči na ravni države, z različnih vidikov analiziralo stanje v posamezni občini, obravnavalo je prenos zgrajene infrastrukture v last izvajalca gospodarske javne službe itd. Iz teh poročil je mogoče ugotoviti, kateri problemi izhajajo iz normativne ureditve in do kakšnih problemov prihaja v praksi, kadar se na državni in občinski ravni ne spoštujejo pravni akti. Na številnih področjih bi bilo treba le dosledno izvajati veljavna pravila in ne spreminjati pravne ureditve, pokazalo pa se je tudi, kje so spremembe nujne.

V dostopnih gradivih MOP takih analiz ni. Tako kompleksen sistem, kot sta urejanje prostora in graditev objektov, se ne bi smel na novo preurejati brez ugotovitev, koliko delo v praksi odstopa od zakonskih in podzakonskih določil. Očitno pa bi take analize oziroma revizije morale opraviti zunanje institucije, državni in občinski organi pa bi morali pripraviti potrebne informacije in dokumente, ki bi omogočali vpogled v realno stanje in realne probleme. Nekaj upanja na tem področju vzbuja ustanovitev prostorskega sveta, ki je po zakonu pri svojem delu samostojen in neodvisen ter ima pomembno strokovno vlogo. Zaželeno bi bilo, da bi se na svet lahko neposredno obračale tudi nevladne organizacije, ki so omenjene v 58. členu. Upam, da bo začel delovati čim prej ter se bo že na prvih sejah soočil z vsebino in odprtimi vprašanji glede zamud pri pripravi podzakonskih predpisov, pristopa k pripravi RPP ter problemov izvajanja in posodobitve 14 let starih SPRS in PRS. Pričakujem, da ne bo težišče dela takoj preneseno na priljubljene »razvojne« teme, npr. na pripravo vizij prostorskega razvoja.

## 12 Sklepni razmislek

V zadnjih 14 letih smo dobili tri sistemsko pravne ureditve področja urejanja prostora in graditve, vmes pa je bilo še veliko zakonskih in podzakonskih sprememb. Za urejeno pravno državo je to bistveno preveč in tako se ne sme nadaljevati. Tudi zadnja ureditev ima številne pomanjkljivosti, vendar je treba vztrajati pri njeni uveljavitvi (morda z manjšimi popravki) in postopnim dograjevanjem. Pri tem pa se kot stalnica pojavlja ključni problem, da matično ministrstvo ne izvaja svojih sistemskih nalog. V SPRS so konkretno navedene, vendar o tem ni bilo nikoli nobenih poročil, se pa iz drugih virov vidi, da se ne izvajajo. Poleg tega sta SPRS in PRS zastarela in nepopolna, glede njenih sprememb in dopolnitev pa ni informacij. V ZPNačrt je bil določen rok za izdelavo državnega strateškega prostorskega načrta, naloga pa se je ignorirala in ni bila uvrščena niti v program dela. Tudi zdaj se bistveno zamuja pri pripravi podzakonskih predpisov. MOP in vlada sta odgovorna za uveljavitev nove pravne ureditve, treba je spremljati in podpirati njeno izvajanje, nato pa na podlagi praktičnih izkušenj predlagati spremembe in dopolnitve. Sočasno s tem bi moral biti predstavljen tudi večletni program analiz in študij v zvezi z SPRS, PRS, RPP, zemljiško politiko itd.

Drugo področje, ki ga želim omeniti, je področje strokovnega dela oz. gre za prevzemanje odgovornosti s strani stroke. Ob prebiranju že omenjenega magnetograma seje pristojnega odbora se mi je zazdelo, da obstaja, rečeno s parafrazo, »sled sence suma« tihega dogovora med uradno stroko in predlagateljem zakona. Za prvo je bil zanimiv predvsem ZAID, drugi

pa si je želel čim bolj proste roke pri sprejemanju zakona. Na to me navaja razprava, v kateri so nekateri poslanci opozarjali na številne aktualne probleme, strokovnih odgovorov in strokovne pomoči pa niso dobili. Kljub temu upam, da se motim in da bodo strokovne institucije aktivno sodelovale pri izvajanju »trojčka«.

Pomembna je vsebina 46. člena, ki določa, da razvojne in strokovno tehnične naloge na področju urejanja prostora lahko v skladu s programom dela ministrstva izvajata Urbanistični inštitut RS in Geodetski inštitut Slovenije. Predvidevam, da ima MOP v smislu razvojnega načrtovanja večletni program nalog in raziskav za številna področja, ki so aktualna, in da se na teh področjih vzpostavlja dolgoročno sodelovanje. Večina naj bi se to nanašalo na regionalno prostorsko planiranje, lahko pa bi bila vključena tudi posodobitev urbanističnega terminološkega slovarja, ki ga je izdal inštitut, kolikor mi je znano, brez podpore MOP.

Trdnejšo podlago bi morale imeti tudi področje izvajanja strokovnega dela. Strokovne institucije naj bi ob poznavanju problematike na različnih področjih s predlogi nastopale avtonomno ter predlagale izvedbo določenih analiz in študij, o presoji njihove ustreznosti pa naj bi odločal prostorski svet. Tu se mi zdi pomembno povezovanje teorije in izkušenj iz prakse, poleg tega pa je potrebno stalno kritično spremljanje realnega dogajanja, vključno z izvajanjem nalog, ki jih ima MOP. Z vidika prakse naj bi stroka analizirala tudi problem vse hujše birokratizacije urejanja prostora in graditve na zakonski in predvsem podzakonski ravni, ker državna uprava sama tega nikoli ne opazi.

.....  
 Jože Kavčič  
 Pod lipami 64, 1000 Ljubljana  
 E-pošta: doming@siol.net

## Viri in literatura

Aktualna vprašanja ljubljanskega urbanizma, LUZ (takrat Zavod za družbeni razvoj Ljubljane, TOZD Urbanizem), marec 1980, tipkopis.

Arhitektov bilten, št. 68/69, december 1983, Aktualni problemi razvoja stanovanjske gradnje v Sloveniji.

Dekleva, Jože, Urejanje prostora na občinski ravni, Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu (Uradni list RS, 2011).

Di Batista, Metod, Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji – zgodba o uspehu, Urbani izziv, posebna izdaja, 2016.

Mavrič, Tim, Zgodovinski pregled razvoja urbanističnih ustanov in zakonodaje v Sloveniji med letoma 1945 in 1990, Urbani izziv, posebna izdaja, 2017.

Ministrstvo za okolje in prostor, spletni portal:

- Ocena stanja, cilji in namen zakonov ter povzetek ključnih rešitev, november 2015;
- Poročilo o prostorskem Razvoju Slovenije, september 2016;
- Predlog ZUreP-2 z dne 26. 5. 2017, poslan v Državni zbor RS;
- Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov, Sklepno poročilo marec 2014;
- Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja, Končno poročilo, marec 2018.

Naprudnik, Milan, Odgovor na intervju s prof. dr. Janezom Marušičem, objavljen v Delovi prilogi Znanost v četrtek, 12. aprila 2012, Geodetski vestnik, letnik 56 (2012), št. 2.

Računsko sodišče RS, revizijsko poročilo Pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid, marec 2009.

Urejanje prostora, graditev objektov. Uvodna pojasnila: Niko Vladimirov, Alenka Kumer, Mojca Štritof-Brus, Uradni list, april 2003.