letnik 14, št. 1/03

Andrej POGAČNIK

Nova prostorska *ordnunga*

Nova zakona - o urejanju prostora in o graditvi objektov - prinašata vrsto novosti, ki poskušajo sintetizirati značilnosti zlasti »germanskih« zakonodaj. V prispevku avtor podaja svoja kritična stališča do obeh zakonov s predlogi za njuno uspešnejše izvajanje. Sklicuje se na nekatere podzakonske predpise, čeprav so šele v pripravi.

New Slovenian »spatial« laws - The planning law and The building law - bring several novelities. Both include many solutions from »german« codes. The author explains his critical viewpoints about new planning codes and proposes ways for better implementation. In the critical analysis some subordinated planning ordinances are included, although they are still in preparation.

Prostorska zakonodaja Slovenija Primerjava zakonodaj Kritična analiza

Planning law Building law Slovenia Comparison of legislature Critical analysis

Pa jo imamo. Novo zakonodajo. V zadnjih letih, skoraj desetletju, smo se že kar navadili strokovnih kreganj, neskončnega dajanja pripomb in predlogov na osnutke Zakona o urejanju prostora (ZUreP) in Zakona o graditvi objektov (ZGO). Nesprejetje prostorskih zakonov je med urbanisti postalo že normalno stanje in izgovor za vrsto zadreg v stroki. A sledilo je presenečenje. Kopačeva ekipa je naenkrat pritisnila, po desni prehitela dajalce pripomb, povozila jalove procedure in zakona sta bila 1. januarja 2003 sprejeta. Kmalu za njima so kot domine sledili osnutki podzakonskih aktov, pravilnikov, uredb, navodil.

V načelu lahko ugotovimo, da sta oba prostorska zakona dovolj »***up-to-date***« in dovolj proevropska. Navsezadnje so jima bili za vzor nemški zakon (Bundesgesetzbuch, 1990) pa tudi avstrijski, italijanski (Cocchi, 1998), danski, angleški, finski, hrvaški ter priporočila Evropske unije (EU Compendium, 1997)

Oba zakona sta zlasti preobsežna: ZUreP s 191 členi in ZGO z 239 členi. Ob vseh podzakonskih aktih, ki se pripravljajo, in ob tistih sektorskih zakonih, ki se nanju neposredno navezujejo, bo treba veliko pravno in urbanistično znanje za obvladovanje celote. Takšnih strokovnjakov pa je in bo v Sloveniji (pre)malo. V zakonsko besedilo najbrž ne spada podrobna razčlenitev zbornične organiziranosti, tudi podrobna procedura razlastitve bi bolj spadala v kak drug zakon (oziroma je tako zapisana v Baugesetzbuchu). A oglejmo si raje prednosti in zlasti pomanjkljivosti strokovnih vsebin obeh zakonov.

Strategija prostorskega razvoja države (Pravilnik o vsebini ... strategije, april 2003, in Strategija, april 2003) je postala vsebinsko zelo skromen dokument. Čemu? Kje so časi, ko so risali zasnove plana Slovenije v merilu 1 : 250.000 z zelo podrobnimi prostorskimi analizami in ko so izdelali še danes povsem korektno zasnovo primarne rabe na osnovi naravnih danosti! Današnja strategija je zvodenela v zelo načelne koncepte, prikazane v merilu 1 : 1.000.000. Slovenska strategija prostorskega razvoja bi morala imeti vse vsebinske značilnosti regionalnega plana, saj je država po velikosti primerljiva s srednjo evropsko regijo. »Državni regionalni plan« bi dal dovolj konkretne pobude za plane slovenskih regij, ki bi »***from bottom up***« združevale tudi pobude iz svojih občin.

Regionalna zasnova (zakaj ne regionalni plan ali načrt?) prostorskega razvoja je seveda dobrodošel dokument (Pravilnik o vsebini ... regionalne zasnove, 2002). Namenjena naj bo zlasti umeščanju državnih infrastruktur v prostor in zavarovanim območjem na ozemlju več občin ter prekmejnemu sodelovanju (Predlog uredbe, 2002). Toda, ali se bodo občine prostovoljno res vključevale v smiselne planske, funkcijske, urbane, tehniške, naravne regije? Primera »čudne« spodnjeposavske regije in lokalpatriotsko navdušenje nad premajhno koroško regijo sta več kot zgovorna.

Z urbanistično »zasnovo« smo spet obtičali na pol poti v razviti svet. Zakaj ni govora o urbanističnem načrtu (celo generalnem urbanističnem planu, »master« planu) ali o mestnem načrtu, kot ga pozna razviti svet, z jasno definirano vsebino mestnega razvoja? Načrt, ki bi poudarjal avtonomnost mesta (Dimitrovska-Andrews, 1994), njegovo specifičnost in neodvisnost od občinskih, regijskih,

celo državnih strategij. Podobno je s krajinsko »zasnovo«. Zakaj ni imenovana krajinski načrt (angl. landscape plan), katere glavne naloge so pejsažne ter hortikulturne ureditve, nega krajine in varstvo naravnega okolja?

Zamisli prostorskih redov, »***ordnung***« ni kaj očitati. Državni prostorski red določa in umešča (ali vsaj rezervira prostor za) državno pomembne objekte, zlasti infrastrukturo (Predlog uredbe, 2003). Država naj bi z redom subsidiarno regulirala vse tisto, česar majhne, kadrovsko šibke ali nezainteresirane občine ne bi zmogle ali hotele, zlasti pa: razpon velikosti parcel, zazidanosti in izrabe, možnosti sočasne ali začasne rabe prostora, kako spoštovati regionalno tipi ko, kako ravnati v izjemnih krajinah, območjih z dobro ohranjeno arhitekturno identiteto itd. Državni red naj bi določal obvezno komunalno opremo, kako ravnati v urbanih razvojnih koridorjih, kako v tipičnem slovenskem obmestju, kako na urbaniziranem podeželju itd. Skratka, splošne in skupne vsebine občinskih redov bi morale biti zajete še v državnem redu. Tako ne bi bilo treba vsaki občini znova izumljati smodnika ali pa prikrojevati strokovnih načel županskemu urbanizmu. Do tod vse lepo in prav ... Toda bojimo se prenormiranosti. V nastajajočem Pravilniku (Pravilnik o ... prostorskem redu države, 2003) z 19 členi je predvidena izdelava »temeljnih pravil«, »podrobnejših pravil« in »meril in pogojev ...«. Kdo bo izpolnil vse te rede s smiselnimi vsebinami, ld bodo dopuščale dovolj kreativne svobode in upoštevale stalne spremembe v prostoru?

Občinska strategija in prostorski red - kot sta zapisana v zakonu in osnutku Pravilnika - sta smiselna dokumenta (glej Geršak Podbreznik, 2002, Konečnik - Kunst et. al., 2002). Opazna je želja piscev zakona, da prostorski redi ponekod lahko prerastejo v »mini« urbanistične načrte oziroma regulacije manjših podeželskih naselij, zlasti z določitvijo stavbnih črt, parcelacije itd. To je zelo pomembno, saj se večina nekaj sto slovenskih urbanih naselij ne bo urejala z urbanistično zasnovo in bo med občinsko strategijo in izdajanjem gradbenih dovoljenj (o)stal le red! Nedvomno v tem segmentu prostorskih dokumentov manjka načrt prenove vasi oziroma urbanizirane vasi, ki bi hkrati urejal z agrarno ekologijo, komasacijo, turistično olepšavo vasi, sožitje urbane poselitve s kmetijami itd. Občinski prostorski red bi moral določiti tudi minimum obveznih lokacijskih načrtov na »svojem« ozemlju, zlasti za zaključene, kompleksne prostorske ureditve. Skratka, zarisati bi moral območja, ki naj se urejajo z lokacijskim načrtom. Nasploh bi moral red jasno razčleniti prostor v morfološke (tudi krajinske, agrarne, gozdne in ne le urbanih) enote enotnega urejanja.

Lokacijski načrt je (p)ostal zelo zahteven in drag dokument (Pravilnik o podrobnejši vsebini ..., 2003). Avtor tega prispevka ga je pri pisanju pravilnika (Pogačnik, 2003) poskušal poenostaviti, a številni členi ZUreP tega niso dopuščali I²!. Tako se bodo v dokumentu ponavljale številne strokovne podlage, izdelane že za red, zahtevana so številna mnenja, pobudnik, pripravljavec in investitor se bodo morali prebiti skozi dve konferenci, razgrnitev in še javno razpravo. Čemu?

S pogojnim lokacijskim načrtom in urbanistično pogodbo sta bila storjena pomembna koraka k bolj fleksibilnemu, življenjskemu in do investitorja prijaznejšemu urbanizmu. A razpon možnosti je ostal skromen. Pri urbanistični pogodbi bi lahko ponudili mnogo več možnih kompromisov pri vzajemnem interesu javnega in zasebnega, tudi za intenzitete rabe, gabaritov, zazidanost, namembnost (ki bi se prilagajala željam investitorja, če svoj dobiček kompenzira z ustrezno uslugo javnemu sektorju).

Lokacijski načrt je precej ponesrečen izraz. Moji študenti v trenutku pomešajo »stari« lokacijski načrt (za ceste, daljnovode ...) z novim, ki je postal skupno ime dokumenta tudi za zazidalne načrte in ureditvene načrte prenove (dopolnilne gradnje in komunalne sanacije). Tudi v širših strokovnih krogih, kaj šele med laiki, pričakujem zmedo. Zakaj nismo ohranili vsem znanega, dobrega starega »zazidalnega načrta« in v svetu že uveljavljenega »načrta prenove« (angl. renewal plan, urban rehabilitation plan, plan of reconstruction ...)? Skratka, pri poimenovanju izvedbenih dokumentov bi morali biti bolj fleksibilni oziroma že z naslovom dokumenta nedvomno povedati, za kaj gre, kaj je njegova vsebina.

Zakonodajalec si je prizadeval olajšati postopke z zamenjavo (prejšnjih) soglasij s (sedanjimi) mnenji, s časovnimi roki izdajanja mnenj, z možnostjo neupoštevanja negativnih mnenj itd. Po mojem pa bodo mnenja le »prebarvana« soglasja. Mnenja bodo, kot doslej, pogojevali z raznimi dodatnimi zahtevami in graditeljem nalagali nove in nove obveznosti ter stroške, če že mnenjedajalcu ne bo uspelo dati oziroma uveljaviti negativnega mnenja.

Največ uspeha in neuspeha nove zakonodaje bo - kot v vseh dosedanjih - v dovoljevanju posegov v prostor. Postopki za gradbena dovoljenja so precej podobni dosedanjim, le da je enotno dovoljenje zdaj edina možnost in ne več ena od dveh možnih poti. Samostojnega lokacijskega dovoljenja ni več, s tem pa se poveča tveganje za investitorja pri nakupu zemljišča, izdelavi lokacijskega dela dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, izdelavi projekta, pridobivanju soglasij itd. Res pa je, da se investitor lahko pravnoveljavno zanaša na lokacijsko informacijo in zaupanje vanjo lahko občino celo drago stane.

Snovalci zakonov so si zamislil, kako bi bistveno poenostavili postopke pri enostavnih, začasnih, pomožnih objektih, investicijskem vzdrževanju, spremembi rabe in pri vsem, kar se tiče notranjosti stanovanja ali poslovnega prostora lastnika. Dovolj je, da je gradnja v skladu z lokacijsko informacijo (v skrajnih primerih celo brez nje!). Tu je ena od največjih pasti nove zakonodaje. Zdaj si bodo vsi mali graditelji na podeželju in v mestih pri povišanju zgradb, adaptaciji podstrešij, odpiranju balkonov in teras, postavljanju garaž, hlevov, ograj in vrtnih ut, zidcev in podobnega prizadevali »priti skozi« zgolj na osnovi lokacijske informacije. Kdo bo vse to preverjal, nadzoroval, kaznoval? Sedanje inšpekcije, upravni, policijski in sodni organi ob vsej pregovorni neučinkovitosti? Problem je še toliko bolj pereč, ker smo znatno omejili vlogo sosedov, krajanov in drugih v postopku dovoljevanja posega v prostor. Če niso več stranke v postopku, ne morejo več preprečevati gradnje, neupravičene pritožbe pa jih lahko drago stanejo. Z odpravljanjem sosedske ***foušije,*** nagajanja in zlobe je odpadla pomembna slovenska urbanistična samoregulacija, ki jo bosta lokacijska informacija in kontrola nad njenim s spoštovanjem le stežka nadomestili.

V zakon se je vrinilo nekaj čudnih določb. To, da se hišo lahko gradi za pol njene fasadne višine od meje soseda, je še kar v redu. Bolj sporno je, da se lahko garaže, paviljone, kmečka gospodarska in druga manj pomembna poslopja gradi le 1,5 metra od sosedske meje. Ograjo pa si lahko brez vprašanj in dovoljenj postavite pol metra znotraj svojega zemljišča in tistega preostalega pol metra podarite sosedu.
Ena od slabših strani nove zakonodaje pa je šibka ali meglena usklajenost s sektorskimi zakoni. Morda so izjeme zakoni o rudarstvu, kmetijstvu, naravi, kulturni dediščini, varstvu pred naravnimi nesrečami, o upravnem postopku. Večinoma bosta na istem prostoru veljala dva zakona ali več z različnimi zahtevami. Kdo ima - ali bo imel - pregled nad vsemi zakoni po vertikali in horizontali?
Kot arhitekta me preseneča in žalosti, da zakona skoraj ne uporabljata besede, kot so kultura urejanja prostora, urbanistično in krajinsko oblikovanje, vizualna kakovost, identiteta ipd. Kultura mest in krajine je ena od osnovnih izkaznic naroda, ki mora najti prostor tudi v zakonih. In na kaj se bodo sklicevali uradniki pri dovoljevanju gradenj?

Res je, da v predlogih podzakonskih besedil najdemo tudi določila za oblikovno kakovost, a prevladujejo stereotipi o usklajenosti z zgodovinsko dediščino. Državna strategija v 37. členu celo pravi, da mora »... struktura zgradb, ulic in drugih javnih površin kot so trgi, parki in igrišča (torej vsega, op. pis.), slediti tradicionalni urbani razporeditvi«! Ali sta muzej v Bilbau ali sydneyska opera sledila tradicionalni urbani razporeditvi? Ne? Ali sta zato Bilbao in Sydney oblikovalsko pridobila ali izgubila?

Posebno poglavje ZGO je organizacija ceha. Nova matična sekcija je dobra stvar, toda številnim prostorskim planerjem je bila z licenco »P« storjena očitna krivica. Da geografi, geodeti prostorske usmeritve in komunalni inženirji lahko dobijo licenco le za delo pri strategijah, regionalnih zasnovah in pri delu redov, je v očitnem neskladju z njihovimi znanji in predznanji v primerjavi z arhitekti in krajinskimi arhitekti. Desetletja smo se arhitekti pritoževali, da hiše rišejo gradbeniki, celo gradbeni tehniki. Zdaj pa naš ceh izvaja enako nasilje nad drugimi strokami. Pod lokacijskim načrtom za cesto ali železnico se ne bo mogel podpisati gradbeni inženir prometne smeri; pod lokacijski načrt za plinovod ne strojni inženir. In kaj arhitekti vemo o projektiranju tras, o tehnologijah in specialnih sektorskih predpisih za tehnično infrastrukturo?

Nova zakonodaja je močno zaostrila kampanjo proti črnim gradnjam. Črnograditeljska popotnica Slovenije zagotovo ne spada k vstopu v EU. Upamo lahko le, da črnograditeljev ne bodo še bolj vzeli v zaščito mediji, marginalne skupine »civilne družbe« - ali bolje rečeno družbene nepokorščine - kar vedno znova razvrednoti upravne postopke, delo inšpektorjev, policije, tožilstva, sodstva in izvršbe.

Izvajanje obeh zakonov bo ključnega pomena za uspešnost in družbeni ugled stroke. Napišemo lahko še stotine novih členov, kazenskih določb, podzakonskih pravilnikov, uredb in navodil, če ni ustreznega izvajanja. Zdi se, kot da z vse večjo in nepregledno množico zakonske materije nadomeščamo kulturni odnos do okolja, spoštovanje zakonitosti, upoštevanje interesov sosedov in krajanov. Lahko bi živeli z bistveno enostavnejšimi zakoni. Celo Hamurabijev zakon pa tudi stavbni red vojvodine Kranjske in gradbeni zakon kraljevine Jugoslavije bi bili v mnogo pogledih še uporabni.

Zakon je do investitorjev razmeroma sovražen, saj zlasti omejuje, prepoveduje, zahteva in pogojuje. Nikjer ni zaslediti spodbujevalnih vsebin, celo če gre za izginjajoča, demografsko ogrožena naselja, za stare industrijske in rudarske kraje pa tudi za obetavne gospodarske cone. Ne odziva se na spontano izginjanje kulturne krajine zaradi zaraščanja z gozdom. Zakona sta v odnosu do zasebne lastnine nepremičnin precej socialna, celo socialistična, manj pa tržno-liberalna. Ideali socialne države so v navezi z načeli trajnosti, doktrino varstva okolja in narave rodili zelo omejevalna zakona, ki precej krnita pravico do lastnine nepremičnin in zlasti do uživanja koristi od nepremičnin. Posledice bodo dobre in slabe. Dobre za javni interes, za okolje in širšo družbo, za uveljavljanje javnega dobra. Slabe pa za ponudbo prostora kot sestavine gospodarske uspešnosti, za dinamično konkurenčnost in ekspanzijo. Prav slednje pa lahko zagotovi sredstva za socialno državo, sanacijo okolja, odkup nepremičnin javnega dobra itd.

Zavedati se moramo, da bomo z novo prostorsko zakonodajo živeli 20 let. Dosedanje osrednje prostorske zakone smo sprejemali v letih 1967, 1984 in 2003, torej s približno 20-letni- mi presledki. S pozitivnim delovanjem bo tudi nova zakonodaja lahko dobra, celo odlična pravna podlaga kakovostnemu spreminjanju in ohranjanju vrednot našega prostora, sicer ne. Čez 20 let pa že pričakujem skupno prostorsko zakonodajo za vso Evropsko unijo. Zaradi nereda in nedisciplinе slovenske stroke ter posameznikov v odnosu do prostora in okolja to nikakor ne bi bilo slabo.

Prof. dr. Andrej Pogačnik, mag. arh., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje, Ljubljana E-pošta: apogacnik@fgg.uni-lj.si

Opombi

[1] Glej tudi Kongas (1995), primeri Bestimmingsplan, Danska, Plan particulier d'amengement, Francija, Plan d'occupation des sols, Francija.

[2] Glej tudi Hudoklin (2002), Prelovšek (2002).

Viri

Baugesetzbuch (1986, 1990). Zvezni uradni list Nemčije, neuradni prevod Ministrstva za okolje in prostor RS; glej tudi Council of Europe (1995), Regional and Spatial Planning in Germany, str. 29.

Bestemmingsplan Stadtcentrum Omgering Kronembrugerpark (v: EU Compendium).

Cocchi R. (1998): Urbanistični zakon Emilie Romagne, akt 1219 in posebni dodatek k uradnemu listu, neuradni prevod Ministrstva za okolje in prostor RS.

Čerpes I. (2002), Samoorganizacija in urejanje naselij, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana.

Dimitrovska-Andrews K. (1994): Urbanistična regulativa za potrebe mestnega načrta, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.

EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (1997).

Geršak-Podbreznik A. et.al. (2002): Izvedba testnega primera strategije prostorskega razvoja občine, 1. faza, Razvojni center planiranje, Celje.

Hudoklin J. (2002): Izvedba testnih primerov občinskega lokacijskega načrta, 1. faza, ACER Novo Mesto.

Konečnik-Kunst M. et.al. (2002): Pravilnik o podrobnejši vsebini in obliki ter načinu izdelave prostorskega plana občine in njihovih obveznih podlag, občinski prostorski red, ZUM Maribor.

Kongas P. (1995), Land-use Policies for Guiding Urban Development Diverse Land Markets: an Example from Finland.

Plan d'occupation des sols de la ville de Charleville-Mezieres. V: EU Compendium of spatial planning systems and policies (1997), str. 188.

Plan particulier d'amenagement & Court-Saint-Etienne. V: EU Compendium of spatial planning systems and policies (1997), str. 191.

Pogačnik A. (2003): Pravilnik o obliki in podrobnejši vsebini lokacijskih načrtov in njihovih strokovnih podlag. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje.

Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag (april 203), delovni osnutek, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS.

Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave Prostorskega reda Slovenije ter vrstah njegovih strokovnih podlag (april 203), delovni osnutek, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS.

Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave Strategije prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag (april 2003), delovni osnutek.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu izdelave regionalne zasnove prostorskega razvoja (2002), delovni osnutek, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS.

Predlog Uredbe o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (april 2003), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS.

Prelovšek A. et.al. (2002): Testni primeri državnega lokacijskega načrta, 1. faza. Panprostor, Ljubljana.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (april 2003), delovni osnutek, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS. Zakon o graditvi objektov, Uradni list RS št. 110, 18.12.2002, str. 13084-13132.

Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS št. 110, 18.12.2002, str. 13057-13083.