

Jože KAVČIČ

Urbanistično načrtovanje in pogoji izvedbe projektov

Urejanje prostora ter prostorsko in urbanistično načrtovanje so vsebinsko vezani na veljavna strateška prostorska akta države. Sistem se prikazuje kot logična celota, vendar ta ureditev ni kompatibilna, v veliki meri se ne izvaja in ne poroča se o stanju na tem področju. Po hitrem postopku se sprejema nova ureditev z veliko možnostmi za naraščanje nepreglednosti in neurejenosti. Med bistvenimi problemi izvedbe prostorskih projektov so zapletena zakonska ureditev, ki se nenehno spreminja, pomanjkljiva in nejasna vsebina prostorskih aktov in finančni pogoji opremljanja zemljišč. Strokovne ocene te problematike so zelo različne, pogosto so si tudi nasprotujoče. Praksa v Ljubljani je prikazana s tremi primeri. Obravnava razvoja trgovskega centra BTC ni odgovorila na vprašanja o mestni strategiji ter konkre-

tnih odločitvah glede javnih mestnih površin in javne infrastrukture. V zazidalnem načrtu za Potniški center Ljubljana javni program ter javna infrastruktura države in občine nista jasno določena in sta izvedbeno pogojena s potekom komercialnih investicij. Urejanje območja tržnice ni imelo podlage v urbanističnem aktu, izveden pa je bil uspešen projektni natečaj. V zvezi z nadaljevanjem projekta je odprto nekaj pomembnih vprašanj.

Ključne besede: urbanistično načrtovanje, prostorski akt, prostorski projekt, MOL, BTC, PCL, ljubljanska tržnica

1 Uvod

Obravnavana vsebina se nanaša na pravni in planski okvir urbanističnega načrtovanja in na pogoje izvedbe projekta z vidika investitorja. Gre za neposreden stik uradnega oziroma realnega urbanizma z razvojno investicijsko iniciativo. Za investitorja so urbanistična realnost sprejeti prostorski akti s svojo besedilno in kartografsko vsebino. Zunaj te normativne ureditve urbanizma dejansko ni, ker se na tej podlagi odloča o posegih v prostor. To ne pomeni pretežne osredotočenosti na formalne vidike, ker je vsebinsko odločanje investitorja vezano tudi na izdelane študije oziroma strokovne podlage, na katerih temeljijo omenjeni prostorski akti. Končni rezultat je ocena razvojnih potencialov in možnosti izrabe načrtovane lokacije ob znanih omejitvah v prostoru in znanih varstvenih ureditvah.

Vsebine prostorskih aktov (v nadaljevanju: PA) občine ali države imajo zelo različno stopnjo določenosti, od konkretne urbanistične vsebine prihodnje ureditve do ohlapnih regulacijskih pogojev, ki določajo predvsem urbanistično praznino. V praksi so to na ravni občine še vedno najpogosteje prostorsko ureditveni pogoji (v nadaljevanju: PUP) in zazidalni načrti (pravna podlaga je zakon o urejanju naselij iz leta 1984), lokacijski načrti (v nadaljevanju: LN), ki temeljijo na zakonu o urejanju prostora iz leta 2002, ter občinski prostorski načrti (v nadaljevanju: OPN) in občinski podrobni prostorski načrti (v nadaljevanju: OPPN), ki so sprejeti na podlagi zakona o pro-

storskem načrtovanju iz leta 2007. Heterogenost urbanističnih ureditev s sistemsko različnimi prostorskimi akti investitorju zelo oteži optimalno organizacijo izvedbe investicijskega projekta, bistveno se povečajo tveganja, vprašljivo je tudi pozitivno ekonomsko končanje projekta. Te realne okoliščine in konkretne pogoje izvedbe investicijskih projektov želimo prikazati z vidika kritične ocene sistemske ureditve kot celote, s prikazom nekaterih konkretnih primerov pa želimo opozoriti na probleme stika urbanističnega akta in investicijskega projekta.

Urbanistično načrtovanje opazujemo kot proces priprave, javne obravnave, sprejemanja in potrditve prostorskih aktov, v katerih se uskladijo razvojne potrebe ter varstvene zahteve in omejitve. V tem procesu naj bi se tehtala javna korist in zasebni interes, ki ne sme škodovati javnemu. Zastavlja se vprašanje, na kakšni osnovi in na kakšen način poteka ta proces. Glede na sedanjo pravno ureditev je edini obvezni prostorski akt na ravni občine OPN, ki je podlaga za pripravo projekta za gradbeno dovoljenje, občine pa se lahko po potrebi odločajo tudi za izdelavo OPPN. Urbanistično načrtovanje se je končalo s tem, da so v OPN določeni PIP. Omenjeno prostorsko ureditev težko sprejmemo kot zadovoljiv nadomestek za podroben urbanistični dokument, ki ima poleg dodatnih vsebin še posebno vlogo v procesu usklajevanja interesov in določanja pogojev izvedbe. Graditev, širitev in prenova oziroma reurbanizacija naselij bi

morale temeljiti na klasičnem urbanističnem dokumentu. V tem smislu je na ravni občine sicer predvidena izdelava OPPN, kar pa ni obvezno. Taka (ne)urbanistična pravna prostorska ureditev je z ZPNačrt sprejeta prvič po 50 letih.

Vloga občine se s sprejetjem jasnega, razumljivega in nedvoumnega PA konča. Vse nadaljnje formalne postopke v zvezi s posegi v prostor vodi država. Nezakonite so vse določbe v prostorskih aktih, s katerimi si občine v teh postopkih podeljujejo dodatne pristojnosti (npr. v zvezi s funkcijo mestnega urbanista). Investitorji se praviloma vključujejo v proces izdelave prostorskega akta (oziroma jih v določenih primerih tudi naročajo), tako da se že v tej fazi doseže vsebinska usklajenost, določijo pa se tudi jasni pogoji implementacije projekta. Prva kritična točka realizacije projekta je povezana s pogoji umestitve objekta v prostor. Tu se v projektnem smislu stikajo urbanistični oziroma lokacijski pogoji in projektna dokumentacija. Pravna ureditev pred letom 2002 je določala, da se na območjih, ki se urejajo s PUP, za vsak poseg izdelava lokacijska dokumentacija, ki je podlaga za izdajo lokacijskega dovoljenja; investitor se je ob tem lahko odločil za pridobitev enotnega dovoljenja. Današnja ureditev ni tako fleksibilna ter določa izdelavo PGD in pridobitev gradbenega dovoljenja.

Investitor mora poleg objektnega cilja projekta (npr. zgrajen objekt z uporabnim dovoljenjem) upoštevati tudi namenski cilj, ki je povezan s funkcioniranjem oziroma z ekonomsko učinkovitostjo naložbe. To področje pa zelo bremeni po eni strani pomanjkljiva in nejasna vsebina prostorskih aktov, zaradi katere se v upravnih postopkih zahtevajo popravki in dopolnitve PGD, po drugi strani pa praksa, povezana s finančnimi pogoji opremljanja zemljišč in plačilom komunalnega prispevka. Investitor mora pogosto izvesti obsežne rekonstrukcije državne infrastrukture (gre predvsem za različne ravni cest), kar ni vključeno v komunalni prispevek. Dejanski stroški zgrajene infrastrukture pogosto bistveno presegajo zneske odmerjenega občinskega komunalnega prispevka. Statistično zajemanje in prikazovanje vseh teh postavk ni najjasnejše, toda kljub temu dvomimo v primerjalne podatke, ki jih za Slovenijo objavlja Svetovna banka v analizi konkurenčnosti 183 držav z vidika preprostosti poslovanja.

Zahteve po jasni, pregledni, nedvoumni in strokovni normativni ureditvi in pričakovanja, da bodo na tej podlagi pripravljene kakovostni prostorski akti, izhajajo iz domneve, da so pojmi, ki jih na tem področju uporabljamo, natančno definirani in da ni večjih možnosti za različne interpretacije. Praksa in urbanistična realnost to zanikata; problem pa ne izhaja samo iz nedefiniranosti pojmov, ker tudi pri pravnih terminih, ki jih določajo zakonski in podzakonski predpisi ter prostorski akti, prihaja do veliko nejasnosti. Nov sistem, ki je bil uveden leta 2003, je bil leta 2007 bistveno spremenjen, tako da lahko že

z vidika pravno določenih, ukinjenih ali spremenjenih terminov govorimo o sistemski netransparentnosti. Množijo se tudi obvezni termini, ki jih občine določajo v svojih prostorskih aktih (OPN MOL opredeljuje v strateškem delu 9 pojmov, v izvedbenem delu pa 123). Opredeljevanje pojmov pripomore k jasnosti, vendar pa se tako ne more nadomestiti vloga države pri strokovnem poenotenju izrazov in pri določanju pravnih terminov.

Veljavni zakon med uporabljenimi izrazi ne navaja urbanističnega načrtovanja, vendar pa se nam zdi primeren in potreben in ga uporabljamo v pomenu, kot ga je določal ZUreP-1 (člen 2, točka 8): »Urbanistično načrtovanje je posebna veja prostorskega načrtovanja, s katero se načrtuje poselitev in z njo povezane prostorske ureditve ter določajo pogoji umestitve objektov v prostor.« Ker je prostorsko načrtovanje opredeljeno kot interdisciplinarna dejavnost predvidevamo, da velja to tudi za urbanistično načrtovanje, načrtovanje poselitve pa razumemo kot postopek priprave, javne obravnave, potrditve in sprejetja prostorskih aktov.

Problematiko transparentnosti, komunikacijske težave in strokovnost obravnav v urbanizmu obravnava Drago Kos v članku Urbanistični diskurzi med strokovnostjo in strokovnjaštvom, v katerem predstavlja izsledke raziskave Diskurzivna analiza besedil o (ljubljskem) urbanizmu. V uvodu se kot ena najopaznejših neprijetnih značilnosti urbanistične dejavnosti omenja netransparentnost. Avtor izhaja iz domneve, da je eden od ključnih vzrokov zapletov in konfliktov v urbanistični teoriji in praksi pogosto komunikacija oziroma težave z njo. Pri tem ne gre za pomanjkanje informacij ali slab pretok teh, temveč za kompleksnost sistema s preobiljem neselekcijiranih in nehierarhiziranih informacij itd. V analizi je navedeno, da strokovni besednjak na področju prostorskega načrtovanja in urbanizma še ni standardiziran, v zvezi s tem pa ni nezamenljiva vloga nikoli popolnoma dorečene in dogovorjene interdisciplinarnosti urbanistične dejavnosti. V sklepu je ugotovitev, da večina besedil ne zmora popolnoma prikriti svoje interesne dispozicije. Večina besedil, ki postavljajo na prvo mesto urbanistično stroko in strokovnost urbanističnega delovanja, v tem pogledu ne odstopa. Pogosto sklicevanje na stroko in strokovnost je presenetljivo šibko argumentirano in pravzaprav ne seže dlje od preprostega zavzemanja za to, da je treba v urbanizmu dati večjo veljavo stroki, ki pa največkrat ne preide v dejansko argumentirano dokazovanje, kako lahko strokovni pristopi izboljšajo nezavidljive razmere.

Kritične ugotovitve analize se zdijo vse aktualnejše. Priče smo polemikam, ki naj bi potekale o urbanističnih vprašanih načrtovanih projektov v Ljubljani, vendar strokovna obravnava hitro preide v strokovnjaštvo in osebne diskvalifikacije. Mnoge razprave ne temeljijo na dejstvih, ki bi utemeljevala različne

strokovne poglede. To velja tudi pri nastopanju strokovnjakov v trikotniku strokovnih institucij, politike oziroma občinske uprave in strokovne javnosti. Pogosto je najpomembnejši argument naziv ali položaj razpravljavca, ne pa strokovna vsebina; ko ta umanjka, se stroka sama spravlja v položaj, ki bi se ga dalo označiti s parafrazo, da postajajo urbanisti koristni, če nas ščitijo pred drugimi urbanisti.

2 Ocena stanja

Predstavitev osnovnih kategorij kakovostnega urbanega okolja poudarja pomen »bogastva raznolikosti«, npr. pestrosti, različnosti, prilagodljivosti, vidne razpoznavnosti itd. Če bi kategorijo kakovosti določali tudi pestrost normativne ureditve in heterogenost vsebin prostorskih aktov, bi imeli pri nas veliko izhodiščno prednost. Urbanistična realnost in pogoji investiranja pa nam pokažejo neurejenost stanja tega področja, ki niti na strokovni niti na politični ravni nima nakazanega primernega izhoda. Za uradni optimizem, ki vse rešitve vidi v skrajševanju in poenostavljanju postopkov, lahko ugotovimo, da dolgoročna sistemska vprašanja tako ne bodo rešena, večja pa je verjetnost nadaljnega zapletanja in povečevanja nepreglednosti.

2.1 Državna pravna in prostorska ureditev

Prva sistemska pravna ureditev v samostojni državi je bila sprejeta z zakonom o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1) in zakonom o graditvi objektov (v nadaljevanju: ZGO-1), ki sta pričela veljati v letu 2003. Še preden je bila nova ureditev v celoti uveljavljena in preizkušena, se je leta 2005 pričelo pripravljati nove sistemske ureditve. Leta 2007 je bil sprejet zakon o prostorskem načrtovanju, ki je določil nove vrste prostorskih aktov z drugačnimi vsebinami ter postopki priprave in sprejemanja. Ko so bili na državni in občinski ravni med največjimi razvojnimi problemi še nepreizkušena normativna ureditev ter zastareli in v mnogih pogledih neuporabni prostorski akti, se je pričelo preurejanje in spreminjanje vsega mogočega. Med pripravo zakona in v parlamentarnem postopku so bila dana mnoga opozorila in različni predlogi, ki praktično popolnoma niso bili upoštevani. Ob tem bi posebej opozoril na ugotovitve in predloge, ki so jih podpisali DUPPS, DKAS, dekan UL FGG, Katedra za prostorsko načrtovanje, Inštitut za komunalno gospodarstvo, Oddelek za geodezijo, Oddelek za krajinsko arhitekturo, Zveza geodetov Slovenije in direktorica UIRS; v tem dokumentu opazno manjkata dve instituciji s področja arhitekture. Odnos do strokovnih predlogov s področja urejanja prostora in z zakonodajnopravnega področja ter do pobud investitorjev, ki je bil praktičiran ob sprejemanju ZPNačrt, ni primerljiv s podobnimi postopki v preteklosti.

ZPNačrt določa, da bo sprejet državni strateški prostorski na-

črt, na podlagi katerega vlada določi časovni načrt njegovega izvajanja z državnimi prostorskimi načrti; kljub temu določilo tak dokument v programih vlade nikoli ni bil niti predviden. Danes sta formalno v veljavi državna prostorska akta (Strategija prostorskega razvoja Slovenije – v nadaljevanju: SPRS –, ki jo je državni zbor sprejel leta 2004, in Prostorski red Slovenije – v nadaljevanju: PRS –, ki ga je istega leta sprejela vlada), ki temeljita na sistemu urejanja prostora, kot ga je določal ZUreP-1. Strategija ima obsežno vsebino v zvezi z usmerjanjem razvoja v prostoru, zemljiško politiko, opredeljeni so ukrepi za izvajanje, določeno je štiriletno poročanje o stanju na področju urejanja prostora (vsebina poročila in minimalni enotni kazalniki so določeni z uredbo vlade). Nič od teh usmeritev se ne izvaja niti se o tem ne poroča. Sprejeti prostorski red Slovenije na področju infrastrukture nima niti predvidene vsebine niti se pozneje ni več dopolnjeval, njegova uporabna vrednost za investitorja pa je minimalna.

Teoretično je mogoče vse te sistemske rešitve povezovati in prikazovati kot logično celoto, toda vsebinsko gre za nekompatibilne ureditve, ki poleg tega niso bile nikoli operacionalizirane na ravni prakse. Ugotovimo lahko samo, da današnje krizno stanje pogloblja tudi neustrezna prostorska državna ureditev in tudi zastarele vsebine prostorskih aktov. Postopek sprejemanja novih aktov je paraliziran, izvedba prostorskih projektov oziroma investicij otežena in povezana z mnogimi tveganji. Kljub temu v zadnjih osmih letih ni bilo mogoče zaslediti nobene sistematične analize te problematike, prav tako ni poročil odgovornih organov.

Tudi prejšnja vlada se je soočila z realnimi problemi načrtovanja in izvedbe državnih prostorskih projektov. Ob privilegiranem statusu države in mnogih specialnih rešitvah v različnih zakonih njihovo izvajanje ni potekalo v načrtovanih rokih. Oktobra 2010 je bil zato sprejet zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju: ZUPUDPP), ki sicer omogoča pridobitev dovoljenja za umestitev v prostor (in na tej podlagi črpanje evropskih sredstev), vendar so vsi postopki, povezani s pridobitvijo GD, ostali isti, tako da vsebinske izboljšave pri pogojih izvedbe državnih projektov niti ni. Zakon tudi določa, da naj bi bil v treh mesecih po njegovi uveljavitvi izdan podzakonski predpis glede meril in pogojev prostorskih ureditev državnega pomena; do zdaj tega predpisa še ni bilo mogoče opaziti.

V izhodni strategiji prejšnje vlade problematika urejanja prostora ter dolgotrajni in tvegani postopki izvedbe investicijskih projektov niso bili omenjeni. Med predlogi naj bi bile tudi reforme, ki jih je mogoče izvesti »brez stroškov«; toda pri nas ni pomembnejše reforme »brez stroškov«, kot so potrebne spremembe na področju urejanja prostora in zemljiške politike, kakovostnejše načrtovanje, boljše delo občinske in državne

uprave ter jasni in ekonomsko sprejemljivi prostorski pogoji izvedbe investicijskih projektov.

2.2 Heterogenost ocen

Ocene stanja na državnem in občinskem pravnem in planskem prostorskem področju so zelo različne, zato jih bomo nekaj povzeli. Posebej je treba poudariti stališča in prispevke, ki so bili predstavljeni na posvetu 25. februarja 2010 z naslovom Čas je za spremembe v urejanju prostora (soorganizatorja Državni svet RS in Inštitut za politiko prostora). Poudarjeno je bilo, da se prostorski razvoj v državi ne spremlja sistematično, zakonodajni okvir se nekritično spreminja, strateške prostorske usmeritve se ne upoštevajo. Napoved zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor je ocenjena kot sprememba v napačno smer in kot nadaljnja dezintegracija sistema urejanja prostora. Pripravljeni so vsebinski sklepi in predlogi za nadaljnje sodelovanje z vlado in ministrstvi. Kljub načelnim obljubam predstavnika MOP se v praksi ni zgodilo nič. Lahko trdimo, da je podobna usoda doletela tudi predloge iz gospodarstva, ki so bili dani v zvezi z neustrezno državno regulativo. Država kljub konkretnim predlogom ni uredila niti pogojev umeščanja v prostor za objekte spremljajočega programa na območjih prostorskih ureditev državnega pomena (gre predvsem za koridorje avtocest in ostalih državnih cest in železniško infrastrukturo). Npr. operater mobilne telefonije je dolžan v določenih rokih pokriti skoraj vse ozemlje države, pogoje umeščanja v prostor pa določajo prostorski akti občin (PUP, ki praviloma te vsebine niti nimajo) ali državni prostorski akti za avtoceste, ki obravnavajo izključno ta objekt. Izdajanje gradbenih dovoljenj za bazne postaje je zato odvisno predvsem od različnih razlag in uporabe lukenj v predpisih.

Mnogi opozarjajo na problem sektorske paralize pri sprejemanju novih OPN. Način usklajevanja smernic, predpisan z zakonom, ni učinkovit. Določeni nosilci urejanja prostora lahko brez pravne podlage oziroma na podlagi svojega razlaganja zelo splošnih določil onemogočijo potrebno usklajevanje; za te primere ni predviden interventni mehanizem reševanja problemov. Namesto prostorske sinteze dobimo kot rezultat načrtovanja sektorsko prostorsko coniranje. Toda druga stran takega stanja bi bila lahko povezana z zapletenim mehanizmom (ne)odločanja, ki odgovornim omogoča izogibanje ali vsaj zamegljevanje odgovornosti.

Drugo področje opozoril se nanaša na blokade pri izvedbi mnogih infrastrukturnih projektov, ki hitro dobijo podporo v javnem mnenju in so tudi uspešne pri organiziranju nasprotujočih si iniciativ. Projekte s področja prometne infrastrukture (ceste, železnice), energetike (centrale, daljnovodi, plinovodi), komunalne in okoljske infrastrukture (odlagališča, čistilne naprave) in različne vodnogospodarske ureditve (nasi-

pi, zadrževalniki, akumulacije) je pogosto težko realizirati, ker prihaja do nasprotovanja v vseh fazah, od načrtovanja, umeščanja v prostor do graditve. Tako stanje pa ima tudi drugo plat; mnogo pripomb je upravičenih in šele »izsiljevanje«
pripelje do boljših rešitev.

Diagnozo celotnega problema in okvir njegovega reševanja bi najprej morali iskati v sistemu urejanja prostora, ki daje usmeritve glede varovanja prostorskih vrednot in razvoja v prostoru. Rezultat tega procesa naj bi opredelil pogoje za razvoj v prostoru v smislu izhodišč za urbanistično načrtovanje prihodnjih prostorskih ureditev in za določitev pogojev umeščanja v prostor. V procesu urejanja prostora in urbanističnega načrtovanja so vsebinske usmeritve in odločitve vezane na strategijo prostorskega razvoja Slovenije in prostorski red Slovenije. Veljavna strategija in prostorski red imata na tem področju precej vsebinskih usmeritev, kar se v praksi le delno upošteva. Izpuščeno pa je izvajanje mnogih predpisanih ukrepov, predvsem pa se stanja v prostoru ne spremlja niti se o njem ne poroča.

Sodelovanje z javnostjo, ki bi moralo ob tem postati najpomembnejša vsebinska faza postopka sprejemanja prostorskega akta, je z veljavno zakonsko ureditvijo na najnižji ravni seznanitve z enosmerno komunikacijo dajanja pripomb. Drago Kos v članku (Ne)znozna težavnost komuniciranja (ab, julij 2011) navaja, da »ni mogoče najti prostorske teme, problema, projekta, ki bi bil zgolj in samo fizično prostorski. Vedno je tudi družbeni oziroma komunikacijski problem. Še več, največkrat prav ‚družbenost‘ iz določenega prostorskega pojava naredi problem. Nepriznavanje te logike povzroča velikansko izgubo energije, obenem pa tudi močno najeda potrebno samozavest specialističnih prostorskih disciplin«. Odpiranje vprašanja o tem, kdo sploh je ta javnost (poleg dežurnih strokovnjakov z veliko pogostnostjo pojavljanja in s stalnim nasprotovanjem spremembam) ter kakšen je smisel strokovne in laične konfrontacije, legitimira tudi vprašanje, kakšna je ta stroka, ki v svojih krogih ni sposobna razpravljati »ad rem«
in si ne upa sprejeti realnosti.

2.3. Diametralna razhajanja

Z nekaterimi ocenami stanja se ni mogoče strinjati, zlasti če se pojavljajo več let, nikoli niso bile podkrepljene z argumenti, navedene pa so celo kot izhodišče za prihodnji študij urbanizma. Ponavlja se trditev, da je neka nedefinirana zakonska sprememba iz leta 1980 urbanizem dobesedno ubila in da smo od takrat do danes priče 30-letni praznini. Taka izhodiščna ocena je objavljena na spletni strani Fakultete za arhitekturo kot prispevek o študiju urbanizma (Intervju : Urbanist je general, Peter Gabrijelčič o urbanistični stroki v Sloveniji in o novem univerzitetnem študijskem programu urbanizma, ki ga uvaja ljubljanska fakulteta za arhitekturo). Podobne trditve je

avtor objavil tudi v časniku Večer (12. 4. 2010). Na navedene neresnične in nepravilne ugotovitve, zlasti pri prikazu preteklih zakonskih in organizacijskih ureditev, je opozoril Niko Vladimirov v istem časopisu. Ves čas se izhaja iz trditve, da je bil urbanizem leta 1980 kot posledica sistemske napake prostorske zakonodaje praktično ukinjen oziroma »ubit«, nikoli pa ni navedena konkretna sprememba te zakonodaje. V tem času je veljal Zakon o urbanističnem planiranju (Ur. l. SRS, št. 16/67), ki je bil spremenjen leta 1972 in 1978; spremembe se niso nanašale na izvajanje strokovnih nalog s področja urbanizma. Zakon je določal, da se za območje občine izdelata urbanistični program, za območje mesta oziroma njegovo okolico pa urbanistični načrt. Strokovne zadeve s področja urbanističnega planiranja je opravljala strokovna delovna organizacija, ki jo je za to pooblastila občinska skupščina. Navedena ureditev je veljala do sprejetja Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor leta 1984 (Ur. l., št. 18/84). Ta zakon pa je v 66. členu določal, da organizacijske in strokovne naloge, ki se nanašajo na urejanje naselij in drugih posegov v prostor, v občini opravljajo upravne organizacije za družbeno planiranje, lahko pa tudi posebne upravne organizacije za urbanistično načrtovanje. Ustanovljene naj bi bile do 31. decembra 1987, z njihovo ustanovitvijo pa so prenehala veljati pooblastila prejšnjih pooblaščenih organizacijah. Člen 69 pa je določal, da strokovne podlage za pripravo prostorskih izvedbenih aktov ter tehnično strokovne naloge v zvezi z urbanističnim načrtovanjem in drugimi posegi v prostor opravljajo organizacije združenega dela, ki so registrirane za tako dejavnost. Omenjene spremembe prostorske zakonodaje ne dajejo nikakršne podlage za navedbe o ukinitvi urbanistične stroke in še manj o 30-letni praznini. Prav tako niso pravilne navedbe, da so vsa večja mesta do začetka osemdesetih let v skladu s takratno zakonodajo izdelovala generalne urbanistične plane (na podlagi krovnega republiškega prostorskega plana), ki so imeli tudi elemente strukturnih načrtov (proces izdelave in sprejemanja GUP-66 v Ljubljani v letih 1960–66 je opisan v članku Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane, Urbani izziv, posebna izdaja, 2011). Njihovi nosilci naj bili mestni urbanistični zavodi kot proračunske mestne strokovne službe. V zvezi s tem lahko opozorimo, da zakonodaja po letu 1967 ni predpisovala izdelovanja GUP, krovnega republiškega plana ni bilo nikoli niti niso obstajali urbanistični zavodi kot proračunske mestne strokovne službe. Pravno podlago za ustanavljanje takih upravnih zavodov je dal šele že omenjeni zakon o urejanju naselij iz leta 1984.

Novo sistemsko prostorsko ureditev sta takrat določala zakon o urejanju prostora, ki je imel »plansko vsebino«, in zakon o urejanju naselij, ki je bil »izvedbeni« zakon. Tako ureditev je pogojeval sistem družbenega planiranja, ne glede na ustavno določilo, da družbenopolitične skupnosti s prostorskimi plani določajo politiko urbanizacije, prostorskega urejanja in varstva

človekovega okolja. Kljub tem pogojem je bil vzpostavljen zakonski sistem urejanja prostora in urbanističnega načrtovanja, na občinski ravni pa je bilo z zakonom o stavbnih zemljiščih omogočeno izvajanje zemljiške politike. Strokovna nosilca za pripravo obeh zakonov sta bila Tomaž Vuga in Niko Vladimirov.

Dr. Janez Marušič v intervjuju (Delo, 12. april 2012) izhaja iz stališča, da smo leta 1984 v Sloveniji dobili najsodobnejšo prostorsko zakonodajo v Evropi. Uveden je analitični pristop, interaktivno planiranje, široke javne obravnave tudi z vidika presoje vplivov na okolje oziroma analiz ranljivosti itd. Zasluge pripisuje tudi UISRS, gradbeni fakulteti z oddelkom za prostorsko planiranje in mreži dobrih planerskih organizacij. Vsebinsko razhajanje obeh ocen ne bi moglo biti večje – po eni je bil v tistem času urbanizem ukinjen, po drugi pa smo takrat dobili najsodobnejšo prostorsko zakonodajo.

Med večje probleme ocene prostorskega načrtovanja bi pravzaprav morali uvrstiti diagnozo problema oziroma pojasnitev, kaj se je na tem področju v preteklosti dejansko dogajalo z normativno ureditvijo, s prostorskimi akti, strokovnim delom in posegi v prostor. Analize aktualnih urbanističnih problemov, pogojev izvedbe projektov in njihovega končnega stanja bi bile potrebne tudi na občinski ravni. V procesu dolgoterne priprave OPN MOL podobnih analiz ni bilo, čeprav je bilo veliko javnih polemik. Spomnimo na trgovsko središče BTC, Potniški center Ljubljana (v nadaljevanju: PCL) in Emoniko, gradnjo stanovanjsko-poslovnih objektov »Savski breg«, Kongresni trg, urejanje območja tržnice itd. Za MOL je bilo v prilogi dokumentov Ljubljana 2002 navedeno tudi 50 prioritarnih projektov za obdobje 2002–2012, o katerih se pozneje ni poročalo. Ob pripravi sedanjega OPN je bilo leta 2007 predstavljeno več kot 90 razvojnih projektov, njihova usoda pa ni preveč jasna, tudi če iščemo njihovo opredelitev v prostorskem načrtu. So pa v strateški del vključene rešitve za zgodovinski problem Ljubljane, to je za ljubljansko železniško vozlišče, kar je upoštevala tudi vlada pri sprejetju sklepa o začetku priprave državnega prostorskega načrta februarja 2010. Strokovna javnost temu pomembnemu vprašanju ni posvetila večje pozornosti.

2.4 Spreminjanje ureditve

Za stabilen prostorski razvoj je bilo v zadnjih tridesetih letih preveč sistemskih in nesistemskih sprememb. Leta 1982 je bil sprejet interventni zakon o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti, ki je zelo grobo (oziroma parcelno) omejil urbanistično načrtovanje poselitve. Leta 1984 je bil z že omenjenimi zakoni uveden sistem, v katerem je bilo prostorsko planiranje sestavina družbenega planiranja. Na tej podlagi so bili na državni ravni in občinskih ravneh pripravljani

prostorski akti z razvojno projekcijo do leta 2000. Po letu 1990 je prišlo do deregulacije sistema in bistvenih sprememb; sprejet je bil Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90), ki je skupaj s prejšnjo ureditvijo veljal do leta 2003. Do največjih sprememb je prišlo predvsem v praksi urbanističnega načrtovanja z opustitvijo zazidalnih in ureditvenih načrtov in s prevlado PUP. Lokacijska dokumentacija je zaradi te spremembe postala najpomembnejši urbanistični dokument tudi pri zahtevnih posegih na območju mest. Na prakso sta zelo vplivala tudi reorganizacija uprave in prevzem državnih funkcij, ki so jih do konca leta 1994 opravljale občine. Ustavno sodišče je odločilo, da se izvirne pristojnosti občin ne morejo razlikovati; izjeme so mogoče samo glede mestnih občin. Nastalo je veliko novih občin z minimalnimi strokovnimi pogoji dela na področju urbanističnega načrtovanja in ta raven je bila odločilna za določanje njihovih izvirnih pristojnosti. Leta 2003 je pričel veljati popolnoma nov sistem urejanja prostora, ki pa je bil že leta 2007 spremenjen oziroma dezintegriran, ta proces pa se je nadaljeval s sprejetjem zakona v umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor oktobra leta 2010.

To so osnovni okviri sprememb, ki so vplivale na današnje stanje, pri čemer še večina prostorskih aktov občin izhaja iz prejšnjih obdobj. Brez uvida v vsa ta dogajanja aktualnih problemov, povezanih z veljavnimi urbanističnimi načrti in posegi v prostor, ne moremo analizirati teh niti najti pravega izhoda za reševanje sedanjih zadreg.

2.5. Predlogi sprememb v letu 2012

Sedanja vlada je napovedala spremembe in dopolnitve zakona o prostorskem načrtovanju in zakona o graditvi objektov. Osnovni namen sprememb so poenostavitev postopkov, odprava administrativnih ovir, podpora investicijam, večja pravna varnost, lažja pridobitev gradbenega dovoljenja itd. Pristop je načelno pozitiven, ker temelji predvsem na dobrih namenih, ni pa bilo analiz stanja in konkretnih problemov prostorskega načrtovanja ter problemov izvedbe projektov na državni in občinski ravni; to velja za državne infrastrukturne projekte, poslovne investicije, stanovanjsko gradnjo in prenavo.

Ob končevanju tega članka (junij 2012) so bila na spletni strani vlade objavljena ta gradiva:

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1E): predlagana sta obravnava in sprejetje po nujnem postopku;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju: predlagana sta obravnava in sprejetje po nujnem postopku;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor:

predlagana sta obravnava in sprejetje po skrajšanem postopku.

Brez seznanitve z vsebinskimi argumenti predlagatelja in javne razprave objavljenega gradiva se po najkrajši poti predlagajo v sprejetje spremembe zakonodaje, ki po eni strani posegajo tudi v sistemsko ureditev, po drugi pa ne obravnavajo bistvenih problemov urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe projektov. Bistvena izboljšava za investitorja bi bila pridobitev dovoljenja za poseg v prostor (nekdanjega lokacijskega dovoljenja) brez dokazil o pravici do gradnje. Država je to zase v zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena sicer uredila, vendar je to dovoljenje s praktičnega vidika fiktivno, saj po slabih dveh letih veljavnosti zakona ni bilo izdano še nobeno tako dovoljenje. Usmerjanje razvoja mest v prenavo oziroma reurbanizacijo je v sedanjih ureditvi (skoraj) nemogoča misija oziroma predraga in dolgotrajna. Predvidene so manjše spremembe vlog odgovornega vodja projekta, vodja revidiranja in vodja gradbišča. Če trojici dodamo še gradbeni nadzor, bi bila potrebna preučitev njihove povečane vloge in odgovornosti v procesu projektiranja, pridobivanja dovoljenj (GD,UD) in izvedbe. Občina nima na področju upravnega postopka nobenih pristojnosti, čeprav je ustavno sodišče odločilo (Ur. l. RS, št. 44/96), da je izdajanje lokacijskih dovoljenj za posege v prostor lokalne narave lokalna javna zadeva. Državni prevzem te naloge je pomenil poseg v samoupravno sfero občine, ki pa je bil dopusten zaradi druge ustavno varovane enote – pravne varnosti. Po 16 letih bi bil čas, da se pristojnosti občine na tem področju vsaj ponovno preučijo in uredijo v spremenjeni zakonodaji.

Spremembe zakona o prostorskem načrtovanju spreminjajo dosedanje sistemsko ureditev. V sistemu prostorskega načrtovanja se za lokalno raven ukinjajo smernice državnih nosilcev urejanja prostora. Ti vnaprej pripravijo splošne smernice, za katere občina ne zaproša posebej. Klasične smernice postanejo fakultativne in so poimenovane kot posebne smernice. Nosilci urejanja prostora se v konkretnem postopku do nastajajočega akta opredeljujejo v dveh mnenjih; prvič k osnutku in drugič k predlogu OPN. Odpravlja se ugotavljanje usklajenosti predloga OPN pri pristojnem ministrstvu in vladi. V začetni fazi se predlaga njihovo obvezno presojanje po kriterijih, ki jih predpisuje država. Predvideno je sprejetje državnega prostorskega reda kot zbirke pravil za urejanje prostora na vseh ravneh. Kot že določa ZPNačrt, bo strateška prostorska akta po ZUreP-1 (SPRS, PRS) nadomestil državni strateški prostorski načrt, ki naj bi delno nadomestil njuno vsebino. Opremljanje stavbnih zemljišč je ocenjeno kot področje, na katerem je imel ZPNačrt še največ uspeha.

Komentar: Brez analiz stanja in problemov v praksi se na najkrajši način brez strokovne javnosti tretjič v zadnjih desetih

letih spreminja sistem prostorskega načrtovanja. Obstaja velika verjetnost, da bo sprejemanje OPN iz sektorske blokade prešlo v drugo skrajnost, pristojno ministrstvo in vlada pa sta se ob tem umaknila od ugotavljanja usklajenosti OPN; eventualna neskladja se bodo reševala po sodni poti. Z dobrimi nameni se utemeljuje novi državni prostorski red, v katerem se omenja že pet let stara, ne pričeta naloga izdelave državnega strateškega prostorskega načrta, o sami vsebini, časovnem poteku in odgovornosti nosilcev pa ni informacij. Investitorju bo morda ob spremembi OPN prej omogočen pričetek izvedbe projekta, vendar pa se zmanjša pravna varnost, če se lahko po sprejetju OPN zaradi suma o neupoštevanju predpisov sproži postopek ugotavljanja njegove usklajenosti z zakoni in ustavo. Ureditev opremljanja zemljišč bo še vedno omogočala poljubno določanje zahtev za izgradnjo državne in občinske infrastrukture in vplačil v občinske proračune. Če bosta vsebina sprememb zakonov in način njihove obravnave ostala na predlagani ravni, bo ta postopek mogoče uvrstiti med visoko uvrščene primere neustreznega strokovnega pristopa k spreminjanju normativne ureditve in prostorskih aktov države.

2.6 Povzetek stanja

Stanje na področju urejanja prostora je v večini primerov ocenjeno z negativno oceno, konkretni vzroki oziroma problemi pa so opredeljeni zelo različno. Kritike se bolj navezujejo na tuje izkušnje in našo daljno preteklost, ni pa odgovorov na vprašanja o ustreznosti sedanje pravne ureditve, primernosti vsebine veljavnih prostorskih aktov, pogojev sprejemanja novih OPN in OPPN in o optimalnih pogojih izvedbe projektov. Uvodni problem bi strnil v ugotovitev, da na področju urejanja prostora manjkajo neodvisne in strokovno kompetentne institucije in strokovnjaki za presojo ustreznosti sistemsko-pravne ureditve, za oceno kakovosti prostorskega in urbanističnega načrtovanja ter za optimizacijo in razvoj prostorskih projektov. Manjkajo strokovne analize teh področij, ki bi dale podlago za ukrepanje na pragmatični in sistemski ravni. Žal niso dosegljive ključne informacije in dokumenti, ki so potrebni za strokovno presojo izvedbe najpomembnejših projektov; izjema so revizijska poročila računskega sodišča.

V napovedih prihodnjih sprememb je največji poudarek na poenostavitvah in skrajševanju rokov, ni pa analiz o normativni ureditvi in nekompatibilni povezavi s strateškima prostorskima aktoma države. Ni poročil o stanju v prostoru ter o konkretnih problemih načrtovanja in izvedbe državnih infrastrukturnih projektov in drugih poslovnih investicij. Obstajajo realne možnosti, da bo spremenjena ureditev prinesla več nepreglednosti in novih zapletov in da se pogoji za izvedbo projektov ne bodo izboljšali.

3 Prostorski akti in organizacija izvedbe projekta

3.1 Vsebinski pristop

V zgodnji fazi organizacije projekta je potreben pregled prostorskih aktov na območju posega. Investicijski objekt je praviloma lociran na enem območju urejanja prostora, z njim povezana novogradnja in rekonstrukcija državne in občinske prometne, komunalne in energetske infrastrukture pa praviloma poteka po območjih, ki jih pokrivajo različni prostorski akti. V praksi so to PUP, LN, DPN, OLN in OPPN z besedilnim in grafičnim delom ter s prilogami. Poleg raznovrstnih prostorskih aktov iz različnih obdobij moramo upoštevati še njihove številne spremembe. Potrebne so lokacijske informacije, izvlečki mnenj k PA, projektni pogoji soglasodajalcev, pogosto tudi vpogled v izvirne grafike aktov. V tej fazi je prostorsko dimenzioniranje določene infrastrukture problematično, ker je npr. pri rekonstrukciji javne ceste potrebna planska projekcija za 10 ali 20 let, s tem je povezana izdelava prometne študije, ki da šele elemente za projektiranje. Naloge, ki so vezane na izvajanje zakona o varstvu okolja oziroma zakona o varstvu narave in na delovanje ARSO, potekajo na zelo specifičen način in v rokih, ki se jih težko načrtuje. Poleg vseh prostorskih in okoljskih pogojev mora biti znano tudi stanje lastništva na območju posega, pogosto tudi način reševanja problemov z neurejenim lastništvom obstoječe infrastrukture. Osnovna značilnost te faze je, da ni nepomembnih detajlov – zaradi nekaterih ne bomo dobili gradbenega dovoljenja, še več pa jih je povezano s pogoji za pridobitev uporabnega dovoljenja.

Investitor mora imeti jasen program, definiran v tehničnem jeziku (gabariti, nameni, infrastrukturne potrebe, faznost izvedbe, okoljski vplivi, grafični prikazi). Za odpravo nejasnosti pri investitorju projektant v tej fazi pogosto pripravi variančne predloge, da se lahko nato nedvoumno definira projektna naloga. Dileme glede skladnosti objekta s prostorskim aktom je primerno odpraviti oziroma zmanjšati z zazidalnim preizkusom, nato je treba pridobiti mnenje pristojnega organa (kar sicer ni del uradnega postopka). To so naloge projektanta, ki naj bi pred pričetkom izdelave PGD odpravil večino nejasnosti, ki se pojavljajo pri programu investitorja in pogojih umeščanja v prostor, ki jih določajo prostorski akti. Sklep primerjave investicijske namere in prostorskih pogojev mora dati odgovor glede ustreznosti prostorskih aktov oziroma potrebe po njihovi spremembi oziroma obvezni razlagi na eni strani ali pa po potrebi spremembi projekta na drugi.

Izvedbo projektov v mestih zelo bremeni razdrobljeno in pogosto neurejeno lastništvo nepremičnin in obstoječa parcelacija; nepremičnine so praviloma obremenjene tudi s hipotekami. Reševanje takega stanja zahteva dolgoletno in drago (odvetni-

ško) delo, pri katerem ni zagotovil za uspešno dokončanje. Npr. za znani primer gradnje novega objekta Čopova 9a in rekonstrukcije objektov Čopova 7 in 9 je treba najprej urediti lastniške oziroma soinvestitorske odnose in na tej podlagi se šele lahko organizira izvedba projekta. V takih primerih v začetni fazi ni najpomembnejša vsebina PA, ampak so to stališča in interesi lastnikov. ZUreP-1 v dveh členih predpisuje ukrepe pri prenovi, vendar ti ne zadoščajo za reševanje realnih problemov. Prenova je v obrobem smislu omenjena tudi v zakonu o graditvi objektov, stanovanjskem zakonu in zakonu o varstvu kulturne dediščine. Pravno urejenega sistema celovite prenove ni; ta je nujno potreben in v skrajnem primeru bi moral za izvedbo prenove omogočiti tudi možnost »poobčinjenja« oziroma podržavljenja.

Opozorila o uvodnem podrobnem pregledu celotne dokumentacije ne povedo veliko. Vsekakor morajo biti jasni opredelitev območja, povezave s sosednjimi območji, njegova vsebina in členitev, faznost izvedbe, določitev investicijsko samostojnih enot ter program javnih objektov in infrastrukture. Mogoče pa je opozoriti še na veliko problemov, ki pogosto nastajajo v praksi, vendar pa ni zagotovila, da so naštetni vsi najpomembnejši. Priznati je treba tudi, da je lahko marsikateri problem, ki ga definira investitor, vsebinsko sporen, če se ocenjuje z drugih vidikov. Omenjena naštevanja bi zato končali s pregovorom, ki se uporablja na finančnem področju: »salvo errore et omissione« (s pridržkom napake in izpustitve).

3.2 Spremembe projekta

Med pripravo projektne dokumentacije, pridobivanjem soglasij in dovoljenj ter urejanjem lastniških pogojev pogosto pride do bistvenih sprememb tržnih razmer, pogojev financiranja ali razvojnih namer investitorja, kar povzroči revizijo projekta. Pogosto se spreminjajo tudi zakonodaja na tem področju in lokalni urbanistični pogoji. Investitor doživi stres že pri najavi izboljšav, uvedba novega sistema prostorskega načrtovanja in graditve objektov pa je že znak, da bo v naslednjih letih prišlo do velikih težav. To je bilo vidno leta 2003 in tudi leta 2007, posledice preslabo preučenihih sprememb pa še vedno vplivajo na današnje postopke.

Revizija projekta poteka v več smereh; investicija se lahko izvede samo v določeni fazi (ekonomsko-tehnični celoti) v skladu s PGD oziroma z GD. Pogosto pa se mora obseg investicije povečati, tako, da ni v skladu s PGD in z GD. Potrebna je natančna preučitev vseh pogojev, ki jih je treba izpolniti ob spremembi GD; velik problem lahko nastane že ob spremembi vplivnega območja in pritožbah strank v postopku. Nekateri investitorji se odločajo tudi za spremembe, ki niso v skladu z veljavnim prostorskim aktom; na podlagi ustnih zagotovil o mogoči spremembi PA pridejo do ugotovitve, da pri tem

ne gre za večje razlike v postopkih in tveganjih. Odgovor na tako vprašanje je bil vedno enak: razlika med posegom, ki je oziroma ni skladen s PA, je tako majhna, kot je razlika med stolom in električnim stolom.

3.2.1 Predor Šentvid in spremembe projekta

Izvedba avtocestnega predora Šentvid ni tipičen primer problemov, ki nastanejo ob spremembi projekta v fazi izvajanja. Tveganje zasebnega investitorja je bistveno večje kot pri državni investiciji, pri kateri država odloča tudi o prostorskem aktu in izdaji gradbenega dovoljenja. Upravljalvska raven (vlada, MzP in MOP) deluje usklajeno, z njenimi ukrepi je bil pokrit tudi investitor DARS. Izvajalec je izkoristil priložnost, ki se vedno ponudi pri velikih spremembah projekta, in si izboljšal finančne pogoje izvedbe, ostalo pa je odprto vprašanje o optimalnosti urbanistične in projektne spremembe. Dnevno poročanje o problematiki ni dalo podlage za presojo strokovne in politične odgovornosti, največjo publiciteto je dobilo odpadanje ometa v galeriji pod železnico, ki je stara blizu 30 let in tehnično ni sestavni del predora.

Revizijsko poročilo računskega sodišča RS (10. marec 2009) je natančno prikazalo postopke spreminjanja prostorskih in investicijskih odločitev med gradnjo predora Šentvid. S spremembo je bil namesto dvocevne dvopasovne predora načrtovan tripasovni dvocevni predor, dodani pa sta bili še dve priključni podzemni cevi in dve kaverni. Prvotno načrtovana investicijska vrednost novega avtocestnega odseka Šentvid–Koseze se je s 131,5 mio. EUR povečala na 295 mio. EUR, v tem sklopu pa se je investicijska vrednost predora z 39,5 mio. EUR povečala na 118 mio. EUR. Računsko sodišče je izreklo negativno mnenje ministrstvu za promet, ker je minister sprejel sklep o odobritvi te investicije, čeprav dokumentacija ni bila izdelana v skladu s predpisi in je bila investicijska vrednost podcenjena. Pomankljiv je bil nadzor nad DARS, ki je začel izgradnjo tripasovne predora že pred izdajo sklepa ministra. Ministrstvu za okolje in prostor je bilo izrečeno negativno mnenje, ker GD ni bilo izdano v skladu z lokacijskim načrtom in je bilo izdano še pred končanim postopkom sprememb lokacijskega načrta. DARS je bilo izrečeno negativno mnenje zaradi kršitve predpisov o javnem naročanju v fazi razpisa in po njem. DARS je dve leti po sklenitvi pogodbe sklenil z izvajalcem sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti, ki ni bil v okviru te pogodbe oziroma pogojev javnega naročila. Opuščen je bil popust, čeprav je bil predviden za vse cene, sprejeto je bilo tudi povečanje cene zaradi slabših geološko-geotehničnih pogojev gradnje.

Odločitve o spremembah med gradnjo je za državni lokacijski načrt sprejela vlada, na podlagi investicijskega programa je sklep o odobritvi investicije sprejel minister za promet, pripravljavec DLN je bil MOP, ki je tudi izdal GD, DARS pa

je kot investitor sklepal pogodbe z izvajalci. Z vidika urbanistične stroke je ostalo odprto vprašanje, na katero je opozoril dr. Gaberščik s člankom »Predor Šentvid med gradbeništvom in urbanizmom« julija 2008 v Delu. V njem ugotavlja, da je prišlo do nepotrebnih sprememb dolgoročnih prostorskih rešitev, ki so temeljile na napačnih gradbeniških izhodiščih. Gradbeniška logika je nadomestila prostorski pristop, ki bi primerneje izboljšal prometne pogoje v širšem urbanem okviru. Z denarjem, ki je bil porabljen za predor, bi lahko zgradili del regionalnih cest, ki bi reševale ta problem, potrebne pa bodo v vsakem primeru.

3.3 Vsebinski sklopi

Pred predstavitvijo pogleda na nekatere konkretne projekte bi želel opozoriti še na vprašanja, ki so povezana z načrtovano javno infrastrukturo, opremljanjem stavbnih zemljišč, urbano ekonomiko in s strukturo organizacije projekta.

3.3.1 Javni objekti in infrastruktura

Iz prostorskega akta naj bi bila razvidna vsebina, ki opredeljuje objekte in omrežja načrtovane gospodarske infrastrukture in druge objekte v javni rabi, ki bodo nastali vzporedno z načrtovanim posegom v prostor. Za določanje meja javnega in zasebnega prostora se uporabljajo regulacijske črte; regulacijska linija tako ločuje obstoječe in predvidene odprte grajene javne površine od površin v zasebni lasti. V zazidalnem načrtu za Potniški center Ljubljana, ki ima najzahtevnejšo vsebino glede načrtovane državne in občinske infrastrukture ter javnih objektov, to vprašanje rešuje 27. člen, ki obsega eno poved: »Kot javno dobro se obravnavajo zemljišča, ki jih razmejuje regulacijska linija.« Vpogled v kartografski del prostorskega akta nam skoraj vedno pokaže, da je na tem področju v povezavi z izvedbo mnogo nejasnosti in nedoslednosti. Parcele javnega in zasebnega programa niso opredeljene, kar se dogaja pri cestah, parkiriščih, zelenih površinah, različnih poteh itd. Poseben problem so še vprašanja, povezana z etažnimi rešitvami javnega in zasebnega programa. Nejasnost načrtovanega je pogosto povezana še z obstoječimi nepremičninami v javni rabi, ki imajo neurejen pravni status. K urejanju področja ne pripomore niti način izražanja, v okviru katerega se nenehno kot fraze ponavljajo splošni izrazi (/.../ objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb itd.), manjkajo jasne, konkretne, projektantske opredelitve obravnavanih vsebin. Vsebinska prostorskih aktov mora biti na tem področju določena, kar pomeni, da so znane naloge mesta oziroma mestne uprave, za investitorje pa pomeni to omogočanje izvedbe projektov pod jasnimi pogoji.

3.3.2 Program opremljanja

Na podlagi prostorskega akta sprejme občina program opremljanja, s katerim se določi in uskladi gradnja komunalne infrastrukture. Izhodiščna definicija opremljanja stavbnih zemljišč določa, da je to projektiranje in gradnja vse infrastrukture, ki je potrebna, da se načrtovani objekti zgradijo in služijo svojemu namenu. Navedene usmeritve se normativna ureditev v nadaljevanju ne drži, ker se ne upošteva gradnja ali rekonstrukcija državne infrastrukture, ki je s PA zahtevana (gre predvsem za državne ceste). Omenjeni strošek lahko bistveno presega vsoto komunalnega prispevka, vendar se to ne upošteva, tako da je treba plačati še prispevek za občinske ceste. Na posplošen (in verjetno škodljiv način) se rešuje problematika naložb v električno omrežje. ZPNačrt in podzakonski predpisi vsebujejo tudi mnogo detajlnih določil, vendar pa vsebina opremljanja ni nikjer določena na jasn tehnični način (objekti, omrežja, zmogljivosti in tehnične karakteristike, povezave, stična mesta itd.). Najzahtevnejše finančno vprašanje opremljanja zemljišč pri izvedbi prostorskih projektov, ki je povezano z velikimi sredstvi, potrebnimi že v prvi fazi, se niti ne omenja. Nove ali povečane zmogljivosti javne infrastrukture so namenjene tudi uporabnikom v širšem prostoru in prihodnjim investitorjem; prvi investitor ne bi smel biti obremenjen z vsemi stroški, temveč sorazmerno s potrebno zmogljivostjo. Vsa ta pomembna vsebinska (sistemska, metodološka in finančna) vprašanja niso pravno urejena in zato prihaja v praksi do zelo različnih rešitev. Brez analize konkretnih primerov pravih problemov niti ni mogoče ugotoviti.

3.3.3 Urbana ekonomika

Ekonomska vsebina prostorskih aktov je zelo skromna oziroma je sploh ni. Lokacijskih, programskih in oblikovalskih prostorskih rešitev ne spremlja kalkulacija o ekonomski učinkovitosti z oceno stroškov pozidave in prihodkov od trženja. Primerjava sedanje vrednosti kalkulacijskih elementov vseh stroškov, pogojev kreditiranja in donosov od prodaje, najema ali lizinga nam mora pokazati okvirno stopnjo donosnosti projekta. Pravzaprav gre za model, ki nam omogoča spremljanje in ocenjevanje nenehnega spreminjanja mnogih postavk. Tak pristop je potreben pri vseh večjih projektih, ne glede na to, ali gre za ponudbo in pogajanja s komercialnimi investitorji, javno zasebno partnerstvo ali za javne projekte. Nasprotje temu je »dilerski« urbanizem, pri katerem se teži k čim ohlapnejšim vsebinam PA, odgovorni pa se lahko pogajajo brez zavezujočih pogojev. Na koncu je pri takem pristopu najpomembnejši rezultat stranski učinek projekta (donacije), dejanski pogodbeni izid pogajanj pa ostane poslovna skrivnost.

V pogojih tržne ekonomije je primerjava sedanjega stanja s prejšnjo ureditvijo paradoksalna, ker so bile prej potrebne

precej natančne kalkulacije stroškov, njihova razdelitev in določitev finančnega pokrivanja. Današnja ekonomika je vezana predvsem na programe opremljanja stavbnih zemljišč, na podlagi katerih mora biti zgrajena vsa infrastruktura, del pa mora biti plačan še v gotovini. Ekstremen je primer, v katerem je občina za svojih približno 1.000 m² zahtevala več kot 1 mio. EUR, investitor pa je bil dolžan na isti lokaciji na svoji površini, ki je bila le nekoliko večja, zgraditi javno povezovalno cesto in jo prenesti v last občine, nato pa še plačati del komunalnega prispevka. Zaradi teh in tudi drugih razlogov je projekt propadel, na lokaciji pa je ostal star razpadajoč objekt, obremenjen z veliko hipoteko.

Vprašanje izračuna finančne učinkovitosti projektov mestnega razvoja je obravnavano v raziskovalnem projektu Oblikovanje mesta v pogojih tržne ekonomije (UIRS, letno poročilo, december 1994, odgovorni nosilec projekta dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews). Izhaja iz razvojnega pristopa, ki opredeljuje osnovne kategorije kakovosti urbanega okolja, njihovo zastopnost in medsebojno ravnovesje. Elementi za oceno kakovosti urbanistično-arhitekturnega oblikovanja so določeni na devetih področjih ter sukcesivno analizirani in preverjeni: analiza lokacije z vidika konteksta in pomena prostora, analiza povezav, analiza programov in njihove kompatibilnosti, preveritev ekonomske učinkovitosti, analiza čitljivosti, analiza prilagodljivosti javnega prostora, analiza vidne primernosti, analiza vidne pestrosti in možnost personalizacije (participacije). Za preveritev ekonomske učinkovitosti je določen model, ki omogoča izdelavo finančnega načrta projekta v njegovi ekonomski dobi in na tej podlagi tudi napoved finančnih učinkov projekta. Podani so opis modela, njegova nastavitvev in izračun ter praktični preizkus na konkretnem ureditvenem območju. Konkreten primer ocene umeščenosti dveh novogradenj z vidika urbanistično-oblikovalskih kakovosti in ekonomske učinkovitosti projekta sta Kaliopa Dimitrovska Andrews in Matej Nikšič predstavila tudi v članku Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjem razvoju naselij (Urbani izziv št. 1/05).

V fazi urbanističnega načrtovanja je omenjeni strokovni pristop pri nas prej izjema kot pravilo; to velja tudi za načrtovanje najpomembnejših projektov. Potrebe po opisanem razvojnem pristopu in uporabi strokovnih predlogov pri planiranju in trženju mesta ni pokazala niti urbanistična stroka niti politika. Namesto kompleksne lokacijske in ekonomske analize je področje ekonomike vezano le na stroške gradnje objekta in stroške opremljanja stavbnih zemljišč. S tem je že v izhodišču onemogočen pristop k pripravi npr. hipotetičnega projekta, kako preurediti Slovensko cesto v Slovensko ulico.

3.3.4 Organizacija projekta

Ustrezna organizacija izvedbe prostorskega projekta lahko zagotovi učinkovito in strokovno izvedbo z možnostjo javnega uvida v ves proces. V novejšem času se temu ne posveča večja pozornost, čeprav bi lahko s primerno sestavo organov upravljanja in operativnega vodenja projekta zagotovili transparentnost izvedbe. Organizacija mora v vseh pogledih ciljno podpirati izvedbo in ne sme povzročiti paralize, lahko pa projekt ustavi; omogočen mora biti nadzor vseh vsebin in dana možnost ukrepanja. V že precej oddaljeni preteklosti so dali dobre rezultate organizacijski pristopi pri gradnji večjih stanovanjskih in poslovnih projektov. Najvišji organ upravljanja projekta je bil koordinacijski odbor, ki so ga sestavljali najodgovornejši predstavniki najpomembnejših institucij (občina, investitorji, financerji, nosilci spremljajočega programa). Odbor je potrjeval program (naloge, nosilci) in organizacijo izvedbe s terminskim planom, spremljal in nadzoroval potek izvedbe ter po potrebi ukrepal. Izvedbeni organ je bilo operativno vodstvo, v okviru katerega je potekala tehnična (inženirska) koordinacija vseh aktivnosti. Te so izhajale iz podrobnega terminskega plana, ki je temeljil na pogodbeno določenih nalogah. Organ je imel stalno ožjo sestavo, sicer pa je bil kadrovsko fleksibilen glede na vsebino poteka del. V začetni fazi so imeli pomembne naloge tudi urbanisti, ves čas pa so bili v ožji tim vključeni projektanti visoke in nizke gradnje. Spremljali so se projektiranje, pridobivanje dovoljenj, oddaja in izvedba del, obravnavala so se poročila in predlogi strokovnega nadzora, ukrepalo se je v okviru pristojnosti in z oddajo objektov naročnikom oziroma kupcem so se končevale posamezne faze projekta. Ni sporno, da je uspešnost organizacije in izvedbe odvisna predvsem od strokovne zasedbe, sicer se lahko tudi dobro organiziran projekt spremeni v »jugoslovanski osmerek«, kot ga je pred davnimi desetletji predstavil karikaturist Božo Kos: osem jih krmari, eden pa vesla.

4 Urbanistična in investicijska praksa

Opisu sistema urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe projektov bi morala slediti predstavitev dveh primerov dobre in slabe prakse, iz katerih se šele vidi, kaj je realnost na tem področju. Kot primer dobre prakse naj bi bila prikazana izvedba projekta, ki z vidika urbanistične in projektne dokumentacije ni posebno zahtevna, ima pa vse vsebinske elemente, ki so bili omenjeni v prejšnjem poglavju. Dobra praksa se predvsem nanaša na jasne odločitve investitorja, strokovno avtoriteto projektantov visoke in nizke gradnje, strokovno odločanje upravne enote v zakonitih rokih, dobro strokovno sodelovanje z občino, s komunalno, z »elektrodistribucijo«, DRSC, izvajalcem in nadzorom. V takih pogojih se da reševati tudi probleme, ki z birokratskega vidika niso rešljivi. Primer slabe

prakse obravnava vsebinsko podoben projekt, ki pa se je izvajal v popolnoma drugačnih pogojih. S strani občine se samo pri vratarju ni zapletalo, podobno se je dogajalo pri projektantih, DRSC, upravni enoti itd.; potek dogodkov je imel kljub dogovorom svojo avtonomijo. Projekt je sicer končan, vendar z izjemnimi finančnimi in časovnimi prekoračitvami. Analitičen in dokumentiran prikaz izvedbe obeh projektov nam bi pokazal probleme izvedbe konkretnega investicijskega projekta, toda to ni vsebina, ki naj bi bila v ospredju članka.

Vpogled v konkretne primere želimo povezati z vsebino posameznih prostorskih aktov in izvedbo nekaterih projektov v Ljubljani. Pri tem ne gre za vsebinsko analizo, ker veliko za to nujnih dokumentov ni dosegljivo; predvsem želimo predstaviti kritičen pogled na nekatere prostorske akte in potek izvedbe projektov, ki jih uradna stroka in večji del strokovne javnosti pogosto obravnavata z drugih vidikov, včasih pa tudi osebne note preglasijo strokovno obravnavo. Precej razširjena je praksa prikazovanja različnih tujih primerov, analiz domačih izvedenih ali naslednih projektov ni, kar velja tudi za dogajanja v zvezi z zemljišči. Pri dolgoletni pripravi OPN MOL in izdelanih obsežnih strokovnih podlagah ni bilo analiz aktualnih urbanističnih in investicijskih problemov Ljubljane, ki jih je bilo v zadnjih desetih letih veliko. Verjetno je tudi to eden od razlogov za razhajanja med vsebino strateškega in izvedbenega dela prostorskega načrta. Vsebinsko prvega tvorijo predvsem vizije in urbanistične želje, v drugem je urbanistična realnost, prave medsebojne vsebinske povezave pa ni. Kritična pripomba ne zmanjšuje pomena sprejetega OPN, ki je četrti prostorski načrt MOL v moderni urbanistični zgodovini v zadnjih 100 letih.

Za dostop do mnogih strokovnih gradiv se zahvaljujemo Darji Spanring Marčina, vodji Indok centra, Oddelek za urejanje prostora MOL.

4.1 Praksa v Ljubljani

Različne poglede bomo predstavili na primerih razvoja trgovskega središča BTC, projekta PCL in urejanja območja tržnice. Verjetno bi bila še zanimivejša bilanca dogodkov, povezanih z garažo in ureditvijo Kongresnega trga ter sedanjim mnenjem stroke in občanov o primernosti tega posega. To bi bilo pravzaprav potrebno, ker bi tako različne polemike in napovedi med pripravo in izvedbo lahko ocenjevali tudi z vidika današnje realnosti. Upamo, da se bo kdo lotil te naloge.

Vsak obravnavan primer ima svoje specifične značilnosti, ki pa jih pogosto opazimo tudi na drugih področjih. Za BTC je v prvi spremembi PUP, ki naj bi podprla razvoj trgovskega centra, značilen neobstoje strateških usmeritev ter konkretnih odločitev glede javnih mestnih površin in javne infrastrukture. Spremembe tudi niso podpirale razvojnih potreb centra. V za-

zidalnem načrtu za PCL primarna prometna funkcija, ki izhaja iz javnega interesa države, regije in MOL, ni natančno definirana in zavarovana. Izvedba projekta je povezana z nastankom obsežnega javnega programa in javne infrastrukture države in občine, ki pa v ZN ni jasno določen in izvedbeno pogojen s potekom komercialnih investicij. Pristop k ureditvi območja tržnice (podzemna parkirna hiša, prizidek k Mahrovi hiši in ureditev Vodnikovega trga) je potekal po vseh pravilih stroke od izvedbe javnega natečaja, izbora rešitev in do izdelave PGD. Urbanistično in gradbeno projektiranje pa ni bilo podprto s prostorskim aktom, ki bi mu dal družbeno legitimnost, ker ga *de facto* za to območje tedaj ni bilo.

4.2 Trgovski center BTC

Za območje urejanja MP-1/2 Javna skladišča je bil v Ur. l. RS, št. 49/95, objavljen Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih, ki je bil urbanistična podlaga za razvoj velikega trgovskega središča BTC. Zastavlja se vprašanje, kakšna bi morala biti urbanistična politika mesta pri tako velikem kompleksu z vidika javnih odprtih površin in javne infrastrukture. Odgovor bi moral biti jase, toda vprašanje ni vzbudilo pozornosti. Na vsem območju so imele po PUP status javnih prometnic samo obodne ceste; taka pravna ureditev je podobna statusu vojašnice odprtih vrat.

V poglavju »Posebna merila in pogoji po funkcionalnih enotah« so določeni vertikalni gabariti, izraba, oblikovanje, namembnost in varovanje okolja. Najpogostejši vertikalni gabarit je bil 10 m, najvišji pa na območju Emone, LB, Gradisa in Interevropske, kjer je znašal maksimalno 40 m (P + 13). Na tem območju je bil ob Šmartinski cesti zgrajen nov poslovni objekt BTC, ki vzbuja asociacije o mogočem skladnejšem objektu, ki bi bil npr. za 10 nadstropij višji. Težko se je strinjati, da je PUP primerno izrazil javno korist mesta s togim omejevanjem vertikalnih gabaritov in z izpuščanjem oziroma nedefiniranjem odprtega javnega prostora in javne infrastrukture. Problem je bil odprt vsa leta, na načelni ravni je obravnavan v OPN SD (zasnova prostorskega načrtovanja trgovskih centrov, zasnova gospodarske javne infrastrukture), toda tudi v tem dokumentu opredelitve niso dovolj konkretne. Na sistem javnih odprtih prostorov naj bi se navezovala območja javnega odprtega prostora različnih programskih območij, npr. trgovskih središč, toda opredelitve notranjega sistema odprtih javnih prostorov za območje BTC ni.

V letu 2007 je bil PUP zaradi razvojnih potreb investitorjev spremenjen. Na treh območjih je bila omogočena postavitve visokih stavb (poslovna stolpnica, hotel), določeni so bili prometni sistem in navedene usmeritve za urejanje javnih površin. Za urbano prenovu širšega območja in tudi trgovskega centra je bil pomemben mednarodni urbanistični natečaj za projekt

Partnerstvo Šmartinska, ki je prinesel rešitve za povezavo z mestom in dal območju mestno podobo z dodatno gradnjo, zeleno avenijo, osrednjim parkom in obsežno javno zeleno površino. Ta vsebina je razdelana v OPN, ki za to območje predvideva izdelavo več OPPN. Vendar se tudi pri taki ureditvi lahko skriva zlodej v bližnjem detajlu, angelčki pa se kažejo samo v širnih daljavah; mislim, da ne bi smeli dopustiti zazidave obstoječe zelenice v Zeleni jami, preden ne bo nastal vsaj kakšen načrtovan nov park.

Še vedno pa je odprto osnovno vprašanje: kaj je z vidika prostorskega akta na območju trgovskega centra BTC konkretno opredeljeno kot javni prostor in javna infrastruktura in kakšno je dejansko pravno stanje.

4.3 Potniški center Ljubljana

Za MOL je z razvojnega in s prostorskega vidika PCL strateško najpomembnejši projekt. Vzporedno z dolgoročno rešitvijo potniškega in tovornega železniškega prometa ter novo avtobusno postajo naj bi dobili novo urbano središče in kontinuiran stik centra in Bežigrada. Primarni pomen PCL izhaja iz prometne funkcije. Na relativno ozkem območju prihaja do povezave in prepletanja različnih vrst in ravnih prometa, ki se bo v prihodnosti dodatno razvijal in naraščal. Iz te vsebine je treba opredeliti najpomembnejši javni interes, ki mora biti v prostorskem aktu kot zavezujočem javnem dokumentu konkretno opredeljen. Javna korist države, regije in MOL mora izhajati predvsem z vidika optimizacije logistične funkcije PCL. Komercialna izraba območja, ki daje največjo investicijsko težo projektu, se mora prilagajati temu. Program in pogoje izvedbe projekta določata dva dokumenta:

- Odlok o zazidalnem načrtu (Ur. l. RS, št. 107/06, 43/09 in 109/11) in
- Odlok o programu opremljanja (Ur. l. RS, št. 106/06 in 35/09).

Ureditveno območje je razdeljeno na 16 prostorski enot. V zahodnem delu je določena vsebinsko sklenjena celota, ki jo tvorijo prostorske enote P1, P2, P3a, P3b, P5 in P12a. Na to območje je skoncentrirana skoraj vsa problematika, povezana z izgradnjo PCL (poglobitev železnice, javni logistični del projekta, spreminjanje ZN, pogodbeni razmerja med MOL, HSŽ in Trigranit). Za objekte na tem območju je način pridobitve strokovno ustreznih arhitekturnih rešitev določen v urbanistični pogodbi (ta javnosti ni dostopna). Predstavniki MOL so pred leti na tej podlagi potrdili arhitekturno rešitev za objekt A1 z etažnostjo 4K + P + 23 (Emonika), ki je vzbudila veliko pozornosti in razburjenja. Z vidika arhitekturne politike mesta je to vprašanje vsekakor pomembno, nenavadno pa je, da je sorazmerno malo zanimanja za širšo vsebino urbanističnega dokumenta in kritično presojo tega, saj lahko ta dokument še

usodneje zaznamuje prihodnost. Ob tem bi skoraj začeli verjeti v obstoj neizrečenega pravila, da je v nekaterih primerih forma najpomembnejši del vsebine.

Glavni vzrok za spremembe in dopolnitve ZN je varovanje koridorja za poglobitev železnice. Opuščene so ureditve pod tiri, predviden pa je nadhod s postajno dvorano nad tiri. Del programa je prilagojen razvojnim potrebam investitorjev, spremenjena je etapnost izvajanja, manjšo evolucijo je doživel tudi javni program (avtobusna postaja, parkiranje ob Vilharjevi).

V programu opremljanja je določena komunalna infrastruktura, ki jo je treba zgraditi (obodne ceste – pretežno kot bulvarna ureditev, podvoz Šmartinska, nova komunalna infrastruktura in javni del postajne dvorane). Strošek za ceste je razdeljen na predstavitev, ki jih v celoti plačajo investitorji v PCL, ter na del, ki se deli na PCL in širše območje. Navedena je prometna študija fakultete za gradbeništvo in geodezijo, na podlagi katere je določeno, da 70 % teh stroškov odpade na širše območje oziroma MOL, ki ta sredstva zagotovi v načrtu razvojnih programov občinskega proračuna. S spremembo odloka (Ur. l. RS, št. 35/09) je to določilo črtano in določeno je, da mora območje PCL v celoti pokriti stroške nove komunalne opreme. V obrazložitvi je navedeno, da se zavezancem poveča komunalni prispevek v povprečju za 54 %. Po plačanem komunalnem prispevku bo poleg novozgrajene komunalne opreme mestu zagotovljen prihodek v vrednosti 3.139.167 EUR, ki se bo uporabil za opremljanje drugih zemljišč. Za program celovite rekonstrukcije obodnih cest PCL lahko ocenimo, da je eden od največjih posegov v mestno infrastrukturo, vendar do zdaj še ni bil predstavljen javnosti, čeprav se je nekoč že omenjal rok dokončanja v letih 2010/2011.

Osnovna pripomba na obravnavano ureditev, ki smo jo pisno dali že ob obravnavi osnutka ZN, je v trditvi, da v prostorskem aktu manjka del systemske vsebine. Poleg zasebnega (komercialnega) programa bi morali biti jasni tudi javni državni in občinski program in grajeno javno dobro. Za njegovo izvedbo morajo biti nato znani nosilci, kar daje tudi možnost za nadzorovanje in ugotavljanje odgovornosti pri izvedbi. Zastavlja se tudi vprašanje o etapnosti izvedbe oziroma vsebinski pogojenost izvedbe posameznih faz (v zadnji spremembi ZN je navedeno, da se stolpnica v prostorski enoti P1 – objekt A1 – ne sme izvesti pred ostalimi objekti v prostorski enoti). Sistem javnega parkiranja, ki omogoča funkcioniranje javnega dela PLC, ni bil predstavljen, pričakovati pa je mogoče, da bo to investicijska celota in del programa komunalnega opremljanja. S spremembami ZN je ta ureditev izboljšana ob Vilharjevi cesti, nerešeno pa je ostalo javno parkiranje ob Masarykovi cesti. V prostorski enoti P11 (Gospodarsko razstavišče) se govori o večnamenskih povezovalnih površinah, ni pa jasen pravni status ploščadi pred GR. Ali bo to javni trg, na katerega se

navezuje mestna povezava center–Bežigrad, ali pa ostaja ograjeno dvorišče poslovne stavbe?

4.4 Tržnica

Sprejemanje prostorskega akta in vloge investitorja je v tem primeru vezana na isto osebo, to je MOL. S tem je bila dana možnost, da se področje urbanističnega načrtovanja »poenostavi« in da se opravi javni natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic. Obvezna razlaga, ki jo je sprejel mestni svet (Ur. l. RS, št. 98/08), je restriktivno vsebino 11. člena PUP, ki je dopuščal samo nujne komunalne posege, spremenila v dopuščanje gradnje podzemnih in nadzemnih javnih parkirišč ter odstranitve in gradnjo mostov. Pravna podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja je bila tako pridobljena zunaj procesa urbanističnega načrtovanja, ki bi dal v tej fazi uporabnikom ter strokovni in ostali javnosti možnost vsebinskega dialoga, dajanja pripomb in usklajevanja interesov. Dana je bila tudi pobuda ustavnemu sodišču za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti obvezne razlage, ki pa je bila zavržena, ker pobudnici nista izkazovali pravnega interesa.

Minister za kulturo je v Ur. l. RS, št. 98/08, objavil Odlok o začasni razglasitvi Plečnikovih tržnic v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena. V členu 1, točka 1 je določeno: »Zaradi izjemnih kulturnih vrednot, ki imajo za Republiko Slovenijo poseben pomen, zaradi namena, da se ohrani delo Jožeta Plečnika in njegovih učencev, in zaradi neposredne nevarnosti, da bosta celostna ohranitev in predstavitev kulturnih vrednot tržnic okrnjeni, se enota kulturne dediščine Ljubljana – Plečnikove tržnice (EŠD 8822) začasno razglasi za kulturni spomenik državnega pomena.« Arheologija se v odloku ne omenja. Ministrica za kulturo je omenjeno ureditev z odlokom ukinila (Ur. l. RS, št. 12/09). V marcu je bil objavljen Odlok o začasni razglasitvi Arheološkega najdišča Vodnikov trg v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena (Ur. l. RS, št. 22/12). V členu 1, točka 1, je določeno: »Zaradi izjemnih kulturnih vrednot, ki imajo za Republiko Slovenijo poseben pomen, z namenom, da se ohrani arheološka dediščina Vodnikovega trga v Ljubljani kot nenadomestljiv del arheološke in naselbinske dediščine Ljubljane, in zaradi neposredne nevarnosti, da bodo te vrednote uničene, se enota kulturne dediščine Ljubljana – Arheološko najdišče Vodnikov trg (EŠD 29702) začasno razglasi za kulturni spomenik državnega pomena.«

V OPN ID je za to območje (SL-189) z urbanističnimi pogoji določeno: »Dopustna je gradnja garažne stavbe pod terenom za potrebe mirujočega prometa. Dostava za potrebe tržnice, zbiranje in odvoz odpadkov je treba urediti v prvi kletni etaži. Izjemoma je dopustna gradnja dela dozidave Mahrove hiše (sosednje EUP, SL 188), če je potrebna zaradi prezentacije arheoloških ostankov.« Kot okoljevarstveni pogoj je navedeno, da

so v območju naravne vrednote dopustni posegi, ki naravne vrednote ne degradirajo in ohranjajo njeno celovitost. Zastavlja se vprašanje, ali bi moralo biti za tako občutljivo območje predvideno sprejetje OPPN. Odgovora na to ne dobimo niti če pregleđamo OPN SD, ki določa kriterije za njihovo sprejemanje.

Poskusi urejanja območja ljubljanske tržnice imajo dolgo zgodovino. Leta 1977 je investicijski zavod za izgradnjo Trga revolucije pripravil razmišljanja o možnostih za boljše prostorsko, prometno in poslovno ureditev. Leta 1985 je bil izveden javni slovenski anonimni natečaj za programsko in prostorsko ureditev območja osrednjega živilskega trga v Ljubljani. MOL je v novembru 2007 razpisala javni, odprti projektni natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic s štirimi ločenimi natečajnimi sklopi. Skupaj je bilo oddano 56 kompletov natečajnih del. Za območje, ki ga želimo posebej omeniti (prizidek k Mahrovi hiši, podzemna parkirna hiša in ureditev Vodnikovega trga), je bilo oddano 13 elaboratov, podeljeni so bilo tri nagrade in eno priznanje, do odškodnine so bili upravičeni vsi ostali elaborati. Prvo nagrado je dobilo podjetje Kombinat arhitekti, d. o. o. Vse odločitve komisije so bile soglasne.

Med natečajnim gradivom izpostavljamo strokovne podlage s področja varstva kulturne dediščine in urbanistično-arhitekturnega oblikovanja (UIRS, junij 2007) in konservatorske smernice območne enote ZVKD (april 2007). Glede na različna stališča o variantah graditve garaž je zanimiva primerjava geotehničnih in hidrogeoloških pogojev temeljenja na dveh izbranih lokacijah (tržnica/grad) za izgradnjo garažne hiše MOL (Geološki zavod Slovenije, 2008). Izdelane so primerjave variant AMBIENT in SCT (podzemna garaža Grad) in njihova primerjava z garažo Tržnica (Vodnikov trg). Za varianto za tržnico je bila podana ocena, da so gradbene razmere predvidljivejše kot za obe varianti za podzemno garažo Grad. Dejanski stroški naj bi pri vseh variantah bistveno preseglji do zdaj ocenjene, vendar je cena parkirnega mesta v garaži Tržnica konkurenčna ostalima variantama, čeprav bo zanj še treba preučiti mogoče vplive in ukrepe pri varovanju vodnega vira Ljubljanskega polja. Za optimalno prometno povezavo je izdelana prometna študija vključevanja nove parkirne hiše Tržnica v cestno omrežje Ljubljane (FGG, Prometnotehniški inštitut, končno poročilo, 2009).

Namesto prvotno predvidenih dveh parkirnih hiš (tudi Pogacarjev trg) je predvidena samo ena na Vodnikovem trgu, in sicer v treh podzemnih etažah s 616 parkirnimi mesti. Nagrajeni elaborat je bil podlaga za izdelavo PDG – podzemna parkirna hiša Tržnica, prizidek k Mahrovi hiši in ureditev Vodnikovega trga (Kombinat arhitekti, Ljubljana, julij 2009). Na podlagi potrebnih dokazil in soglasij (tudi kulturnovarstveno, naravovarstveno in vodno soglasje) je bilo pridobljeno gradbeno

dovoljenje, ki je bilo po pritožbi preklicano zaradi posega na sosednjo parcelo.

Največje nasprotovanje gradnji je izrazila civilna iniciativa »Tržnice ne damo«, ki vidi javni interes v ohranitvi *statusa quo*, gradnja pa pomeni uničenje tržnice. Del strokovne javnosti ne sprejema sklepov natečaja, kot bistveni problemi se omenjajo predlagana rešitev prizidka, etažnost garaže in alternative pod Gradom, ureditev prometa, most čez Ljubljano ter ureditev gradbišča in okolice. Javna polemika se ni neposredno nanašala na konkretna strokovna gradiva in pogoje z zvezi s tehnično izvedljivostjo, z ekonomsko upravičenostjo in varovanjem dediščine. Poudarjeni so bili osebni pogledi in nekatera bolj izvedbena vprašanja, potreba po urbanističnem urejanju območja in javnem dokumentu, ki bi moral rešiti več odprtih vprašanj, ni bila omenjena. Objavljeno je tudi stališče najvišje znanstvene in umetnostne ustanove, da je treba projekt zaradi več tehničnih razlogov opustiti. Prednost naj bi bila dana urejanju starega mestnega jedra; najavljene so bile tudi razprave, usmerjene v posamezna načela in projekte (Delo, Sobotna priloga, 4. julij 2009).

Tudi za ta prikaz je najprej treba omeniti pravilo »salvo errore et omissione«, ker mnogo pomembnih dokumentov in dogodkov ni omenjeno. Upam pa, da je dan določen vpogled v dogajanja z vidika urbanističnega načrtovanja in urbanističnega projektiranja ter poteka javne obravnave. Namesto sklepa se zastavlja nekaj vprašanj:

- ali perspektivo tržnice zagotavljajo sedanja ureditev (v uradnem času stojnice, pozneje parkiranje) in sedanje prometne razmere?
- ali je z razvojnega vidika potrebna ureditev tega območja v mestni prostor z izboljšanimi pogoji za delovanje tržnice in bivanje stanovalcev?
- ali obravnavani predlog vsebuje rešitve, ki jih zahteva stroka in pravna ureditev ter kakšni so tehnični in konkretni razlogi, ki to zanikajo?
- ali se spoštuje okvir pravne države, če se ne sprejema rezultat uradnih postopkov dovoljevanja gradnje?
- v katerih postopkih bo dana občanom, uporabnikom tržnice in civilnim iniciativam možnost dvosmernega sodelovanja, ki bo končano s sprejetjem javnega zavezujočega dokumenta?
- na kakšnih strokovnih podlagah temelji izdaja odloka o začasni razglasitvi arheološkega najdišča Vodnikov trg za arheološki spomenik najvišje kategorije?
- ali je sprejemljivo, da bo prostorski razvoj mesta v prihodnosti odvisen predvsem od tega, kar bodo povedali sodniki?

5 Sklep

Prikaz urbanističnega načrtovanja in povezava s pogoji izvedbe projektov sta narejena zato, da se na področjih normativne ureditve, vsebine prostorskih aktov, različnih preteklih in sedanjih sprememb, investicijskih pogojev in predstavljenih primerov obravnava realnost na teh področjih. Soočenje z realnostjo pomeni obravnavo konkretnega predpisa in akta, konkretne analize in konkretnega projekta. Marsikateri problem sploh ni viden, če se ne analizira praksa na teh področjih. Zaradi nepoznavanja dejanskih razmer lahko pridemo v položaj, ki ga teorija omenja kot napako tretje vrste: pravilno se rešujejo napačni problemi.

Mnoge obravnave teh vsebin potekajo na posplošeni ravni, uporabljajo se varovalni izrazi (vsem znano itd.), poudarja se pomen stroke, toda pri obravnavi nasprotnih stališč strokovnih argumentov pogosto zmanjka, nadomestijo pa jih različne »duhovitosti«. Tak način pisanja, ki je namenjen »Janezu Novaku«, je v dnevnem tisku pogost in marketinško iskan, vendar ostaja odprto vprašanje glede njegove vsebinske teže. Težko je kot strokovne argumente sprejeti tudi stališča, ki so težko preverljiva ali merljiva, podana pa so *ex katedra*, z avtoriteto nekega položaja. Realnost, pred katero je postavljen investitor z ekipo projektantov, se pogosto v celoti razlikuje od splošnih ugotovitev, ker se morajo upoštevati konkretne okoliščine in pogoji ter reševati konkretni problemi. Njihova predstavitev z vidika investicije zahteva navedbo mnogih dejstev, tu pa nastane težava, ker se javna obravnava teh področij praviloma ne dotika. Zahtevna je tudi analiza konkretnih projektov, ker je treba upoštevati številne podatke, to pa je povezano z mogočimi napakami, izpustitvami, s kritiko in z verjetnimi drugačnimi pogledi. Širok spekter vsebinskih vprašanj, različnih stališč in dobrih namenov pa nikogar, ne države, ne občine, ne investitorja, ne znanosti, ne stroke, ne zainteresirane javnosti ne odvezuje od okvirov, ki so določeni v pravni ureditvi. Pravna država in pravna občina sta prepogosto najšibkejši člen te celote, izredni ukrepi pa to stanje samo še poslabšujejo.

Med večje probleme urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe prostorskih projektov se uvršča normativna in prostorska ureditev, ki je pogosto predmet systemskega in nesystemskega spreminjanja. V vsakem mandatu se obljublja bistvene izboljšave, ki pa jih praksa, potem ko so sprejete, »zgreši«. Med osnovnimi razlogi za tako dogajanje je tudi slabo poznavanje konkretnih razmer in problemov. Za tako stanje je soodgovoren tudi del stroke, ki se tu pojavlja in se ne želi omakeževati s prakso, na drugi strani pa mora na tem področju zelo neurejenih pogojih delovati urbanistična in projektantska stroka. Prikazana analiza želi opozoriti na del teh problemov, morda se iz nje lahko pridobijo tudi nekatere informacije, ki prispevajo k nastajanju uporabnega znanja.

Veljavna državna pravna in prostorska ureditev je ocenjena kot nekompatibilna ureditev, ki jo sestavljajo sistemsko različni deli. Strategija prostorskega razvoja Slovenije temelji na ureditvi po ZUreP-1, v pretežni meri se ne izvaja, predvsem pa ni že 8 let nobenih analiz oziroma poročil o stanju na področju urejanja prostora. Izdelava državnega strateškega prostorskega načrta, ki ga zahteva ZPNačrt, še nikoli ni bila uvrščena v program dela vlade ali odgovornega ministrstva. Sedanja vlada je objavila osnutke sprememb prostorske in gradbene zakonodaje. Spremembe temeljijo predvsem na dobrih namenih, analiz stanja in problemov prostorskega načrtovanja ter izvedbe projektov na državni in občinski ravni ni bilo. Po hitrem postopku se uvajajo tudi spremembe, ki zadevajo sistemske ureditve. Obstajajo velike možnosti za naraščanje nepreglednosti in neurejenosti celotnega območja, kar je ugoden teren za uveljavljanje politične samovolje.

Med problemi je navedeno tudi pomanjkanje neodvisnih in strokovno kompetentnih institucij in strokovnjakov za presojo ustreznosti sistemske pravne ureditve, za oceno kakovosti prostorskega in urbanističnega načrtovanja ter za optimizacijo in razvoj prostorskih projektov. Natančnejša bi bila ugotovitev, da za to področje ni pravega interesa oziroma naročnika, ki bi potreboval take analize in ocene. Pri iskanju različnih izhodov in bližnjic se še ni prišlo do spoznanja, da pri nas ni pomembnejše reforme brez stroškov, kot so ustrezneje urejeno področje prostorskega in urbanističnega načrtovanja, zemljiške politike ter jasni in ekonomsko sprejemljivi pogoji izvedbe prostorskih projektov. V preteklosti je bil s strani nekaterih institucij in posameznikov predlagan program potrebnih sprememb, toda državna uprava za to ni pokazala interesa. Oblikuje se misel, da bi pozitivnega duha mnogih, ki si prizadevajo za javno, demokratično in strokovno delovanje na tem področju, povezali v neko obliko strokovne iniciative.

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

Viri in literatura

- Dimitrovska Andrews, Kaliopa: UIRS, Raziskovalni projekt, Oblikovanje mesta v pogojih tržne ekonomije, Ljubljana, december 1994.
- Dimitrovska Andrews, Kaliopa, in Nikšič, Matej: Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjem razvoju naselij, Urbani izziv št. 1/05.
- Gabrijelčič, Peter: Intervju Urbanist je general, Finance, februar 2012, spletna stran fakultete za arhitekturo.
- Kavčič, Jože: Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane, Urbani izziv, posebna izdaja, 2011.
- Kos, Drago: Urbanistični diskurzi med strokovnostjo in strokovnjaštvom, Urbani izziv št. 1-2/06.
- Kos, Drago, (Ne)znosna težavnost komuniciranja, ab arhitektov bilten, julij 2011.

Natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic, Strokovne podlage s področja varstva kulturne dediščine in urbanistično arhitektonskega oblikovanja, UIRS, junij 2007 in Konservatorske smernice, ZVKD OE Ljubljana, april 2007.

Ocena stroškov komunalne ureditve povezave med Potniškim centrom Ljubljana in Partnerstvom Šmartinska, LUZ, januar 2009.

Primerjava geotehničnih in hidrogeoloških pogojev temeljenja na dveh izbranih lokacijah (tržnica/grad) za izgradnjo garažne hiše MOL, Geološki zavod Slovenije, 2008.

Prometna študija vključevanja nove parkirne hiše tržnica v cestno omrežje Ljubljane, končno poročilo, FGG, Prometnotehniški inštitut, Ljubljana, 2009.

Prometna ureditev območja potniške postaje Ljubljana, končno poročilo, FGG, Prometno-tehniški inštitut, sept. 2004

RS, Državni svet, Čas je za spremembe v urejanju prostora, Zbornik referatov in razprav, št. 4/2010

Zakonodaja in prostorski akti

Zakon o urbanističnem planiranju (Ur. l. SRS, št. 16/67, 27/72, 8/78).

Zakon o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti (Ur. l. SRS, št. 44/82).

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS, št. 18/84).

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. RS, št. 18/84).

Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, št. 18/84).

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90).

Zakon o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94).

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Ur. l. RS, št. 29/95).

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02).

Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS, št. 110/02).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07).

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. l. RS, št. 80/10).

Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (Ur. l. RS, št. 80/07).

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Ur. l. RS, št. 95/07).

Pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja (Ur. l. RS, št. 93/08).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (Vlada RS, 8. 6. 2012).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prostorskem načrtovanju (Vlada RS, 8. 6. 2012).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Vlada RS, 15. 6. 2012).

Ustavno sodišče RS, Ur. l. RS, št. 44/96.

Ustavno sodišče RS, opr. št. U-I-188/09, sklep o zavržbi pobude.

Računsko sodišče RS, Povzetek revizijskega poročila – Pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid (Ljubljana, 10. marec, 2009).

Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS, št. 76/04).

Uredba o prostorskem redu Slovenije (Ur. l. RS, št. 122/04).

Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja v občini Ljubljana Center (Ur. l. SRS, št. 13/88 in Ur. l. RS, št. 21/90, 16/91, 35/92, 15/93, 61/94, 34/96, 22/98, 68/99, 77/02, 69/03, 19/07, 95/07, 57/08).

Obvezna razlaga odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območja urejanja v mestnem središču (Ur. l. RS, št. 98/08).

Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP – 1/2 Javna skladišča (Ur. l. RS, št. 49/95).

Odlok o zazidalnem načrtu PLC (Ur. l. RS, št. 107/06, 43/09, 109/11).

Odlok o programu opremljanja PLC (Ur. l. št. 106/06, 35/09).

Odlok o OPN MOL strateški del in odlok o OPN MOL izvedbeni del (Ur. l. RS, št. 78/10).