

Jože KAVČIČ

Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane

Predstavljeni so štirje urbanistični oziroma prostorski načrti Ljubljane: regulacijski načrt 1896, GUP-66, prostorski dokumenti LJ 2000 in prostorski načrt LJ 2010. Urbanistično načrtovanje razvoja mesta je prikazano v sklopu načrtnega in pravno določenega postopka, prostorski akti pa kot javni, pravni in zavezujoči dokumenti. Okvirno je podana njihova besedilna vsebina in nekateri kartografski prikazi. Kritično je ocenjena vsebina veljavnega prostorskega načrta

(LJ 2010), ki na izvedbeni ravni nima prave vsebinske povezave s strateškimi usmeritvami niti ni povezave urbanističnega načrtovanja s konkretnimi projekti.

Ključne besede: urbanizem, prostorska regulacija, prostorski načrti, GUP, Ljubljana

1 Uvod

Opis modernih urbanističnih načrtov Ljubljane obravnava obdobje od velikega potresa leta 1895 do leta 2010, nanaša pa se na prostorske akte, ki zajemajo celovito območje mesta, vsebujejo dolgoročno razvojno projekcijo, mesto jih je sprejelo in pristojni organ potrdil. Urbanistično načrtovanje širitve in prenove Ljubljane želim prikazati v sklopu načrtnega in pravno določenega postopka urejanja mesta. Zajet je proces nastajanja prostorskega akta v skladu s tedanjo pravno ureditvijo, njegovi osnovni vsebinski elementi (analize stanja, razvojne tendence in razvojne usmeritve) in končni uradni dokument. Opisane so tudi pravne podlage, na katerih temelji celoten postopek, in njihova okvirna vsebina. Tak metodološki pristop se mi zdi primeren, ker omogoča ustrezno vgraditev osnovnega vsebinskega namena: prikazati najpomembnejše izvirne dokumente oziroma njihove besedilne in kartografske dele. Oziroma obratno, želim se v čim večji meri izogniti povzemanju interpretacij, specifičnih vidikov posameznikov in različnih sinteznih obravnav. Omenjeni prikaz zgodovine modernih urbanističnih načrtov je povezan z več problemi. Najprej s tega vidika prostorski akti niso predstavljeni niti niso dosegljivi oziroma dokumentacija ni tako arhivirana, sledi pa še vsebinski problem, ki je povezan z iskanjem mnogih izvirnih virov. Kljub temu je po moji oceni mogoče okvirno dokumentirati vsakokratne razmere in predstaviti sprejete urbanistične usmeritve. Upam, da bo s tem dana vsaj delna podlaga za ustvarjanje lastnih presoj in primerjav, morda pa bo spodbujen tudi interes za dopolnitev in nadgraditev takega pristopa.

Na podlagi izvirnih virov lahko sledimo vsebini strokovnih predlogov, vidna so stališča mestne uprave in občinskega sveta ter tudi rezultati javnih obravnav in različnih pritožb. V mnogih primerih se pokaže neposredna zveza sedanjih prostorskih problemov z odločitvami, ki so bile sprejete pred mnogimi leti. Opazne so tudi različne faze urbanega razvoja mesta, ko gre za odnose mestnega središča, periferije in regije. Bistveno se razlikujejo tudi razvojna vprašanja; v preteklosti se je kot problem Ljubljane obravnaval migracijski pritisk, v sedanjosti pa je problem demografski in migracijski deficit. Poleg urbanistične je viden tudi del institucionalne zgodovine mesta; spreminjali so se vloga in status mesta ter njegove upravne meje; občina se je širila, dlje časa je bila razdeljena na mesto s petimi samostojnimi občinami, v zadnjem obdobju se je tudi skrčila in postala spet enotna. Spremembe otežujejo neposredne primerjave, vendar pa so mogoče, zlasti če v prostoru ločimo območje mesta, njegovo vplivno oziroma ureditveno območje in celotno območje občine. Večji problem predstavlja spremljanje pogostih parcialnih sprememb posameznega prostorskega načrta, ki so najpogostejše v kritičnih prehodnih obdobjih.

V vseh primerih je na potek sprejemanja in potrjevanja prostorskega akta bistveno vplivala normativna ureditev, ki se je med tem spreminjala. Splošni regulacijski načrt za stolno mesto Ljubljano (1896) je moral biti po prvi obravnavi spremenjen in sprejet v skladu z novim stavbnim redom. Novo pravno ureditev je prinesel gradbeni zakon kraljevine Jugoslavije (1931) in pravilnik za izdelavo regulacijskih načrtov

(1932). Na tej podlagi je prišlo le do sprejetja in potrditve regulacijskega programa ter izvedbe javnega razpisa (1939). Povojna zakonodaja je obravnavala urbanistična vprašanja razvoja mest (naselij) ne pa celotnega območja občin. Usmeritev za generalni urbanistični plan Ljubljane (1966) je dal zakon o urbanističnih projektih (1958), ki je razvoj naselja vezal na vplivno območje. Sprejemanje GUP pa je dobilo pravno podlago šele v zakonu o mestih, ki so razdeljena na občine (1964) in v zvezi s tem sprejetim statutom mesta. Večje prilagoditve celotnega gradiva so bile potrebne po izdaji navodila za izdelavo urbanističnega projekta (1965). Naknadno je bila glede na zakon o urbanističnem planiranju (1967) potrebna manjša sprememba GUP in prvič sprejetje urbanističnega programa (UP) za celotno območje občine (1972). Dokumenti Ljubljana 2000 so po sprejetju zakona o sistemu družbenega planiranja (1980) obravnavali prostorske akte kot sestavino družbenih planov. Med sprejemanjem je bila potrebna še uskladitev z zakonom o urejanju prostora (1984) in zakonom o urejanju naselij (1984). Priprava prostorskega načrta Ljubljana 2010 se je začela v času veljavnosti omenjenih dveh zakonov, nato pa se je glede na zakon o urejanju prostora (2003) pričela izdelava strategije prostorskega razvoja in prostorskega reda občine. Po sprejetju zakona o prostorskem načrtovanju (2007) sta se nadaljevala obravnava in sprejetje občinskega prostorskega načrta z ločenim strateškim in izvedbenim delom.

Predstavitev procesa nastajanja prostorskih aktov od vizij in različnih strokovnih predlogov, pripomb iz javnih obravnav do končnega sprejetja je nujen predpogoj za vsebinske analize in za dajanje ocen. Za obravnavano področje še posebej velja pravilo, da so bližnjice najkrajša pot do napačnih zaključkov (na primer ocene o odličnih idejah avtorjev, ki pa niso bile primerno razumljene). V konkretnem procesu sprejemanja se vizije in predlogi srečujejo z realnostjo z vidika družbene sprejemljivosti, ekonomskih pogojev izvedljivosti, različnih pravnih ureditev in državnih prostorskih usmeritev. Prikaz postopnosti sprejemanja odločitev daje podlago tako za ocenjevanje konkretizacije strateških usmeritev kot tudi za vsebinski vpliv posameznih faz sprejemanja prostorskega akta. Končni rezultat je sprejet prostorski akt kot zavezujoči javni in pravni dokument, ki velja za občino, državo, investitorje in občane. Vsebina je podana besedilno in kartografsko, prikaz samo enega vidika je nujno pomanjkljiv in nezadosten. Akti naj bi po pričakovanju izražali javno korist in zagotavljali njeno uveljavitev, po drugi strani pa z dovolj širokimi možnostmi privabljali in usmerjali zasebni kapital oziroma investitorje. Jasno naj bi prikazovali tudi javne programe, javne površine in projekte, za katere je odgovorna občina. Prostorski dokument z navedeno vsebino, ki je sprejet kot pravni akt, predstavlja začetek realnega urbanizma, njegovo učinkovitost pa lahko ocenjujemo glede na dejanski vpliv na prostorsko urejanje in izgradnjo mesta. Ocena učinkovitosti prostorskega načrtovanja vsebinsko presega predstavljeni opis

prostorskih aktov, ker bi bila zato potrebna analiza njihovega izvajanja oziroma analiza dogajanj v prostoru. Kljub temu se opis dotika tega področja, ker je treba prostorski akt ocenjevati z vidika njegovega namena. Učinkovitost strateških usmeritev, ciljev in zasnov prostorskega razvoja ugotavljamo glede na vsebino aktov, v katerih se na izvedbeni ravni usmeritve konkretizirajo. Vprašanje je izpostavljeno zlasti ob zadnjem prostorskem načrtu Ljubljana 2010, ki ga predstavlja ločena dokumenta za strateški in izvedbeni del.

Uveljavitev prostorskega akta je neposredno povezana z zemljiško politiko oziroma ukrepi za zavarovanje prostora. V zadnjem obdobju so ti ukrepi potrebni zlasti v obdobju izdelave in sprejemanja aktov. Lastniki zemljišč imajo v praksi bistveno prednost pri uveljavljanju javnih ali zasebnih interesov. Nejasnosti na tem področju in neujeljavljanje ukrepov na široko odpirajo vrata korupciji belih ovratnikov oziroma sistemski korupciji.

Osnovne elemente dosedanjih sprejetih in potrjenih urbanističnih načrtov za območje Ljubljane želim opisati, ker jih s tega vidika ni mogoče zaslediti ne v strokovni literaturi, ne v arhivih in ne na spletnih straneh mestne uprave. Kot prvi moderni urbanistični načrt po potresu leta 1895 se vedno prikazujejo znani strokovni predlogi, skice in vizije, uradni dokument pa ni predstavljen. Za GUP-66 praktično ni uporabne informacije, čeprav je opredelil današnjo prostorsko podobo Ljubljane in okvirno pretežni del mej današnje mestne občine (poenostavljeno: območje MOL = GUP + Zasavsko hribovje). To velja tudi za do pred kratkim veljavne prostorske dokumente Ljubljana 2000, ki so bili v zadnjem obdobju predvsem formalna podlaga za sprejemanje različnih investicijskih odločitev, povezanih tudi s številnimi obveznimi razlagami mestnega sveta.

V desetletnem procesu priprave novega prostorskega načrta MOL smo bili seznanjeni z mnogimi vizijami, s koncepti in projekcijami, pretekli uradni prostorski načrti Ljubljane pa so omenjeni samo obrobno. Pred leti je zanimiv pogled na urbanistično načrtovanje v Ljubljani ponudila razstava, ki je bila odprta v Kresiji, spodbudila pa je tudi močne pomisleke. Primerjava grafičnih delov različnih prostorskih dokumentov in nedokumentov na ravni idej ima še neki smisel. Postavljati na isto raven uradne dokumente ter različne študije in koncepte regulacij pa ni logično, ker ti dokumenti po vsebini in pomenu za razvoj mesta niso primerljivi. Poleg kartografskega dela prostorskega akta bi bila nujna tudi predstavitev osnovnih vsebinskih elementov iz besedilnega dela. Brez tega se ustvarja vtis, da so prostorski akti samo grafični prikazi načrtovanega razvoja v prostoru.

V nadaljevanju je podan kratek okvirni povzetek vsebine štiri-

rih prostorskih aktov. **Konkretna in podrobnejša predstavitev obravnavanih prostorskih načrtov z digitalnimi posnetki izvirnih kartografskih in besedilnih dokumentov je prikazana ločeno na CD-ju^[1].**

Vso zgodovino modernega urbanističnega načrtovanja mesta spremlja kot rdeča nit nerešen problem z železnico oziroma – natančneje – nerešen problem, ki bi se moral imenovati slovensko železniško vozlišče v Ljubljani. V preteklih sto letih različni strokovni predlogi in poskusi mestnih oblasti niso dali pričakovanih rezultatov. Z Resolucijo o vprašanju rekonstrukcije ljubljanskega železniškega vozlišča, ki jo je junija 1957 sprejela skupščina LRS (Ur. l. LRS, št. 23/57), je bila dana prednost zunajmivojskim cestno-železniškim križanjem. Po izvedbi te naloge v letih 1961–62 so poznejše urbanistične rešitve ostale v glavnem na papirju. Vlada RS je februarja 2010 sprejela sklep o začetku priprave državnega prostorskega načrta za ljubljansko železniško vozlišče, po katerem se končna rešitev išče v precej širokem razponu med variantama 1 in 4, ki sta bili obravnavani v študiji variant ljubljanskega železniškega vozlišča. Med javno obravnavo in sprejemanjem novega prostorskega načrta LJ 2010 temu pomembnemu razvojnemu in urbanističnemu vprašanju ni bila namenjena večja pozornost.

2 Splošni regulacijski načrt za stolno mesto Ljubljano (1896)

Po velikem potresu aprila 1895 je bila sprejeta odločitev za izdelavo regulacijskega načrta Ljubljane. Osnovne okvire postopka je določala takratna pravna ureditev. Državni izvršilni organ je bila deželna vlada, ki je upravljala deželo v imenu dunajske vlade in je bila v celoti neodvisna od deželnih avtonomnih organov. V njeni pristojnosti je bilo potrjevanje regulacijskih načrtov in odločanje o ugovorih, dovoljevanje gradenj za deželne in državne objekte in reševanje pritožb za gradnje, ki jih je dovoljevala občina. V deželnih zadevah je kot organ avtonomije vojvodino Kranjsko zastopal deželni zbor, ki je sprejemal deželne zakone, na primer tudi stavbne rede. Njihova veljavnost je bila vezana na cesarjev pristanek. Izvršilni organ zbora je bil deželni odbor.

V začetni fazi je bila pravna podlaga za izdelavo načrta stavbni red za Kranjsko iz leta 1875. Z njim so prvič sistematično ureje ne gradbene zadeve (dovoljevanje gradenj, določanje stavbnih črt in višinskih kotov, vsebina stavbnega načrta, gradnja ob cestah). Ob primerni odškodnini je predvidena tudi razlastitev v stavbne namene. Obravnavana je gradnja in širitev naselij in odprava večjih elementarnih nesreč. Ti posegi so vezani na izdelavo »uravnalnega načrta«, ki ga mora potrditi pristojna oblast. Poseben stavbni red je deželni zbor sprejel februarja 1896, cesar pa ga je potrdil maja 1896 (Zakon z dne 25. maja

1896, veljaven za vojvodino Kranjsko, s katerim se izdaja stavbinski red za občinsko ozemlje deželnega stolnega mesta Ljubljane). Stavbni red je območje mesta razdelil na notranji in zunanji okraj, določil je merila za talne in nivelacijske načrte ter za smeri in širino ulic (za glavne ulice najmanj 20 m, ki jim sledi širina najmanj 14 oziroma 12 m). V tretjem členu je določeno, da je treba za nove ali spremenjene prometne poti in za določitev stavbnih črt narediti »občen mestni uravnalni in razširjevalni crtež«. Določen je postopek parceliranja in delež, ki ga mora predlagatelj zaradi nove ali razširjene ceste brezplačno odstopiti občini. Predpisan je tudi odplačni odstop zemljišča in postopek razlastitve. Pripravljen načrt najprej mestni svet odobri in ga da za šest tednov v javno obravnavo. Po preteku roka obravnava ugovore in jih s svojim mnenjem predloži deželni vladi, ki v dogovoru z deželnim zborom končno-veljavno razsodi.

V prvem letu, ko je bila izdelava regulacijskega načrta naročena in opravljena prva potrditev načrta na občinskem svetu, je bil župan Peter Grasselli. Ob njegovi izvolitvi je prišla občinska oblast trajno v slovenske roke in uradni jezik magistrata je postal slovenski. Grassellija je maja 1896 nasledil Ivan Hribar. Načelnik mestnega stavbnega urada je bil Jan Duffe^[2]. S strani občinskega sveta je izdelavo vodil občinski svetnik in deželni inženir Jan Vladimír Hrasky, ki je bil tudi avtor splošnega kanalizacijskega načrta Ljubljane.

Na podlagi priporočila društva inženirjev in arhitektov z Dunaja je bilo zbrano več ponudb. Daleč najugodnejša je bila ponudba, ki jo je dal Camillo Sitte (cena do 250 goldinarjev, rok izdelave tri tedne). V ostalih ponudbah so navedeni zneski med 10.000 in 20.000 goldinarji. Na predstavitvi predloga občinskemu svetu septembra 1895 je Sitte poudaril pomen severnega in severozahodnega dela mesta, ki meji na progo železnice. Ta del je bil že parceliran po »kvadratnem oziroma ameriškem« sistem (ki mu sam nasprotuje) in se zato ne da več mnogo storiti. Ni potrebe za ravnimi in enako širokimi cestami, kljub temu pa to ni tako neumestno, ker težijo ceste k naravnim ciljem (kolodvor, Tivoli). Pogreša perspektivo na grad, kritičen je do lokacije nekaterih deželnih stavb ter do razširjanja in izravnave ulic. Ne podpira ringa okoli mesta, za Marijin (Prešernov) trg pa ugotavlja, »da je skažen tako, da ga ni mogoče temeljito uravnati«. Glede potreb po obširnejši pozidavi meni, da je morda že predložena regulacija šla predaleč, saj načrt zadostuje vsaj za 50 let. V literaturi (dr. Boris Gabršček) se na tem območju omenja možnost poselitve za 50.000 prebivalcev (Ljubljana je imela v tem času 30.000 prebivalcev). Kot dokument je Sitte predložil načrt cestnega omrežja za Ljubljano; v njem ni nakazane namembnosti površin niti ni razporeditve pomembnejših javnih zgradb.

Na lastno pobudo sta predlog regulacijskega načrta predložila

tudi Maks Fabiani (Regulacija deželnega stolnega mesta Ljubljane, 1895) in Adolf Wolf (predlog ni ohranjen). Fabiani je načrt izdal kot knjižico manjšega formata na 12 straneh v slovenskem in nemškem jeziku s priloženim načrtom reguliranega mesta. V uvodu poudarja, da je pri regulaciji treba ločevati nekajletno pozidavo po potresu in drugo, ki se nanaša na prihodnost mesta, v obeh primerih pa je treba gledati na Ljubljano kot celoto. Bistvene točke regulacije oziroma temeljni motiv mestne podobe povezuje predvsem z obstoječimi in novimi trgi v povezavi s potekom Ljubljanice in lego gradu. Mesto naj bi bilo ob periferiji obdano s široko cesto (ring). Predvidene so nove ceste in prepotrebno zlo – tramvaj. Obravnava tudi javne površine, tržnice, zdravstvene objekte, javna poslopja in cerkve. Dr. Breda Mihelič (Urbani izziv št. 1/08) navaja, da je to prvo besedilo o urbanizmu, napisano v slovenščini.

Omenjena gradiva niso bila sprejeta kot primerna podlaga za nadaljnjo obravnavo, za mnoge dobre ideje pa je bil pohvaljen Fabiani. Formalni predlog za obravnavo na občinskem svetu je izdelal mestni stavbni urad; karto »Splošni regulacijski načrt za deželno stolno mesto Ljubljano, november 1895« je podpisal načelnik Jan Duffe, poročevalec je bil občinski svetnik Jan Hrasky. Poleg prostorskega dela je bil obravnavan tudi stroškovni vidik. Za izvedbo načrta je bilo treba odkupiti 118 hiš oziroma delov posestev, ob upoštevanju vseh stroškov pa zagotoviti 800.000 goldinarjev. Vir sredstev je bil mestni regulacijski zaklad, ki je bil namenjen samo za prenavo in širitev mesta.

Občinski svet je novembra 1895 sprejel predlog kot primerno podlago za nadaljnjo obravnavo, ki jo je opravila posvetovalna komisija oziroma tako imenovana anketa^[3]. Prva potrditev regulacijskega načrta na občinskem svetu je bila v januarju 1896. Obravnava je bila zelo detajlna, obravnava trase okrožne ceste je bila na primer razdeljena na 12 odsekov, skupaj pa je bilo sprejeto približno 180 sklepov. Po zasedanju se je na predlog Hribarja občinski svet zahvalil Hraskyju in Duffeju, Hrasky pa glavno zaslugu pripiše Duffeju, ki je »duševni oče« načrta.

Deželna vlada je najprej zahtevala uskladitev regulacijskega načrta s stavbnim redom iz leta 1875, po uveljavitvi novega stavbnega reda v maju 1896 pa njegovo ponovno obravnavo, ki je bila opravljena septembra 1896. Po usklajevanjih s pogoji deželne vlade in ugovorih pritožnikov je bil avgusta 1897 potrjen nivelacijski načrt, regulacijski načrt pa je potrjen z dokumentom deželne vlade št. 9486 z dne 19. avgusta 1898. Načrt je bil večkrat dopolnjevan in spreminjan. Večina poznejših sprememb je načrt z vidika javnih površin in javnih cest poslabšala. Med pomembnejšimi dopolnitvami je Fabianijev »Načrt za osnovo in preosnovo severnega dela Ljubljane« leta 1898. V tem dokumentu je prvič načrtovana odstranitev ovire, ki so jo predstavljali železniški tiri in postaja (prestavitev

ali dvig nad cestni nivo), vendar do konkretnega rezultata ni prišlo. V načrt je vključena tudi druga izdaja poročila k načrtu občne regulacije Ljubljane iz leta 1895. Besedilu so dodane opombe, ki se nanašajo na regulacijski načrt mestnega urada in so s tega vidika še posebej zanimive. Fabiani najprej opozarja na pretrgano smer okrožne ceste med Karlovškim mostom in Ljubljanico, kot »srečno spremenitev« omenja premaknitev okrožne ceste proti vzhodu (na sedanjo Njegoševo). To je bila tudi vzhodna meja občine; Vodmat je bil priključen Ljubljani v septembru 1896. Fabiani opozarja tudi na nujno povezavo s Karlovško cesto in z državno cesto za Dolenjsko, omenja veliko napako pri poslopju deželne vlade, ki je preblizu okrožne ceste, nakazuje na potrebnost oziroma primernost arkad ob bregovih Ljubljanice, zastavlja vprašanje postavitve Prešernovega spomenika pred arkade, ki jih je projektiral in podobno.

Vprašanja o avtorstvu oziroma soavtorstvu pri regulacijskem načrtu so se pojavljala ves čas, odgovori pa so bili zelo različni, pogosto posplošeni in črno-beli. Dr. France Stele^[4] omenja, da so se po potresu voditelji mesta obrnili za nasvet na enega največjih zastopnikov urbanistične stroke Cammilla Sitteja, svoje predloge pa sta dala tudi domači arhitekt Adolf Wolf in na Dunaju kot zastopnik nove arhitekture že zelo upoštevan goriški rojak Maks Fabiani. »Posledica teh prizadevanj je bil leta 1896 sklenjen in po oblasti potrjen, še danes v veliki meri veljaven regulacijski načrt, ki sta ga posebno po Fabianijevih pobudah priredila arhitekt mestnega gradbenega urada Duffe in češki arhitekt Hrasky.« Dr. Nace Šumi^[5] piše o popolnem prelomu, ki ga je Ljubljana doživela po potresu leta 1895, ki je dal povod za moderno zazidavo doslej nesistematično zazidanih predelov. V konkurenci za projekt regulacije in zazidave Ljubljane je zmagal Maks Fabiani; njegov načrt je v bistvu obveljal pri uresnitvi te zamisli. Arhitekt Edo Ravnikar (Kronika 1981/2) je obravnaval sprejemljive in dosegljive urbanistične možnosti Ljubljane po potresu 1895. Navaja, da je takrat še prevladovalo prepričanje, da je najboljši pristop javni natečaj. »To pot je izbrala tudi Ljubljana, vendar se ni od ponujenih načrtov oprijela nobenega popolnoma in je, kot je bilo že takrat v navadi, začela misliti na svoj načrt, ki pa proti vložnim ni bil nikakršna izboljšava. Pokazalo se je celo, da je mestnim očetom najbolj ustrezal elaborat kanalizacijskega inženirja, kjer so bile ceste začrtane predvsem po komunalnih potrebah.«

Regulacijski načrt in omenjena pravna ureditev sta formalno veljala do sprejetja gradbenega zakona kraljevine Jugoslavije leta 1931 oziroma pravilnika za izdelavo regulacijskih načrtov iz leta 1932, dejansko pa še dlje.

3 Generalni urbanistični plan Ljubljane (GUP-66)

GUP-66 je pripravila strokovna ekipa Ljubljanskega urbanističnega zavoda (LUZ). Člani ekipe in sodelujoče institucije – med katerimi je treba izpostaviti Urbanistični inštitut RS – so predstavljeni na CD-ju. Zavod je bil ustanovljen aprila 1960 kot Okrajni zavod za urbanizem. Leta 1962 je preimenovan v Zavod za urbanizem in leta 1964 s prenosom ustanoviteljskih pravic na mesto Ljubljana v Ljubljanski urbanistični zavod. Od ustanovitve je bil registriran kot zavod s samostojnim financiranjem. Direktor je bil Marko Šlajmer. Predsednik mestnega sveta Ljubljane je bil od leta 1961 do leta 1967 Marjan Tepina.

V začetni fazi je uporabljeno gradivo »Urbanistični program Ljubljane, 1957, Projektivni atelje«, ki je pripravljeno pod vodstvom Saše Sedlarja in Božidarja Gvardijančiča. V tem sklopu je cestni in železniški promet obdelal Jože Pucihar. Izdelavo UP 57 je naročila komisija za urbanizem MLO novembra 1954. Projektivni atelje naj bi angažiral najširši tim strokovnjakov za analizo naravnih danosti, demografije, gospodarstva, prometa, komunale, kulture in podobno. V uvodu je potrjen urbanistični elaborat, ki določal metodološki pristop in pričakovano vsebino. Besedilni del izdelanega načrta je obsegal tri knjige s približno 700 stranmi, četrta knjiga pa je vsebovala 44 kart. Gradivo uradno ni bilo obravnavano niti javno razgrnjeno.

Ljubljana je v tem času že nujno potrebovala dolgoročen prostorski dokument, ni pa imela niti okvirnih smernic razvoja. Kot formalna osnova pri izgradnji mestnega prostora so uporabljeni odloki o gradbenih okoliših, sprejeti na podlagi zakona o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. l. LRS, št. 13/56). Zakon je določal, da okrajni ljudski odbori na predlog občinskih odborov določijo, katera zemljišča se smejo uporabljati v gradbene namene (gradbeni okoliš) s perspektivo vsaj za naslednji dve leti. Kot neformalni dokument pa se je uporabljal predlog regulacijskega načrta Urada za regulacijo Ljubljane iz leta 1953. Na urbanizacijo je v tem času pomembno vplival tudi zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč (Ur. l. FLRJ, št. 52/58).

Ljudska skupščina LRS je 29. junija 1957 sprejela Resolucijo o vprašanju rekonstrukcije ljubljanskega železniškega vozlišča (Ur. l. LRS, št. 23/57). V njej je navedeno, da »ustrezen način rekonstrukcije predstavlja le tak projekt, ki predvideva postopno, po etapah zaključeno rekonstrukcijo današnjih cestno-železniških križanj v križišča z različnim nivojem ceste in železnice v križišča s cestnimi nadvozi in podvozi«. Izvedbo naloge je koordiniral republiški izvršni svet, izvedena pa je bila med letoma 1961 in 1962.

Mestni svet je na seji decembra 1962 sprejel resolucijo o osnovnih načelih urbanističnega razvoja Ljubljane. Resolucija naj bi dala osnovne usmeritve za izdelavo GUP. Ugotavlja se, da se je mesto povečalo s 6.500 ha in 87.000 prebivalcev leta 1939 na 12.700 ha in 115.000 prebivalcev v letu 1948 in na 13.500 ha in 164.000 prebivalcev v letu 1961. Leta 2000 naj bi štel 300.000 prebivalcev. Obravnava prometnega sistema je omejena na mestno cestno omrežje (brez problematike železnic). V poglavju Zoning (II) so obravnavane površine za posebne namene (industrija, intenzivna stanovanjska gradnja), zemljišča za zaključene arhitektonsko-urbanistične ansamble, predele s posebnim režimom (spomeniško varstvo), zavarovane zelene površine in rezervati. Kot posebna poglavja se omenjajo še arhitektura, silhueta in gabariti (III), komunalne naprave in službe (IV) in gravitacijsko področje mesta (V).

Strokovni pogled na tedanjo urbanistično problematiko je ob prvi razgrnitvi GUP leta 1962 podal arhitekt Saša Sedlar (Naša sodobnost 1962/5). Za regulacijo 1896 navaja, da so bile Fabianijeve ideje realizirane le v fragmentih in da je nastala moderna Ljubljana na konceptu magistratne inženirske in geodetsko-tehnične regulacije. Za medvojno obdobje trdi »da je bil mejnik v razvoju ljubljanskega urbanizma regulacijski program, ki ga je leta 1939 pripravil ing. Janko Mačkovšek v mestnem gradbenem uradu v okviru priprav za razpis natečaja za urbanistično ureditev mesta. Ta elaborat je brez dvoma prvi moderni sistematično urejeni urbanistični dokument v dosedanjem načrtnem razvoju Ljubljane.« Predpostavlja, da je bil ta dokument osnova za predlog regulacijskega dokumenta 1953. Analizira osnovne karakteristike razgrnjenega gradiva in opozarja na dva stara, toda še vedno aktualna problema: ljubljansko prometno vozlišče in načrti v ožjem mestnem središču, v katerih se Ljubljana kaže kot »prosto lovišče«.

Formalni naziv karte iz regulacijskega programa je »Regulačni program za mesto Ljubljana«, na njej so prikazani ožji in širši gradbeni okoliš, meja mestnega ozemlja in meja regulacijskega območja. Program je bil potrjen s strani ministrstva za gradnje (Beograd). Poleg omenjenih dveh kart so za uvid v zgodovino urbanističnega načrtovanja mestnega prostora Ljubljane zanimive zlasti še karte iz urbanističnega načrta PA 1957. Na karti Okraj Ljubljana, Ljubljanske mestne občine (predmet: ureditev področja) je prikazano vplivno območje, meje ljubljanskih občin, različni nivoji cest, variante železnice in podobno. V primerjavo je treba vključiti še začetno gradivo za GUP (Osnove zazidalne politike, vplivno območje mesta), ki ga je mestni svet obravnaval junija 1961. Vsi omenjeni kartografski prikazi iz let 1939, 1957 in 1961 so prikazani na CD-ju.

Temeljna dilema povejnega mestnega prostorskega razvoja je bila: ali graditi za nov čas tudi nova mesta metropole ali razvijati podedovana mesta iz njihovih zgodovinsko nastalih

središč. Za drugo opcijo se je od vseh glavnih mest nekdanjih republik odločila samo Ljubljana (Marjan Tepina, *Prostor in čas urbanizma in Ljubljane urbane*). Uvodna dilema usmerjanja prostorskega razvoja mesta z vidika GUP pa je bila vezana na alternativo rasti mesta v koncentričnih krogih ali pa ob glavnih cestnih vpadnicah. Podprt je razvoj mestnega središča in širitev ob krakih. Prva javna obravnava je potekala februarja in marca 1962, ko je bilo razstavljeno gradivo Elementi za generalni urbanistični načrt in variantne rešitve ljubljanskega prometnega vozlišča. Variante prometnega vozlišča so bile osrednja tema vseh obravnjav. Odmevni so bili zlasti predlogi Zveze društev arhitektov Slovenije, Urbanističnega društva Slovenije in Zveze društev gradbenih inženirjev in tehnikov Slovenije. Obsežnejše gradivo je bilo kot osnutek za javno razpravo objavljeno maja 1965. Projekcije razvoja so se nanašale na obdobje do leta 2000, temeljile pa so na demografskih študijah in potrebah po stanovanjih, predvidenem razvoju industrije in prometa ter večjih potrebah po zelenih površinah. Skupno število prebivalcev je leta 1964 znašalo 220.000, od tega jih je na mestnem območju živelo 180.000. Za leto 2000 je bilo predvideno 360.000–370.000 prebivalcev. Povečanje je v celoti temeljilo na migraciji.

GUP je zajemal širše (ureditveno) območje mesta oziroma 17.700 ha, kar je bilo približno 20 % celotne površine takratnih ljubljanskih občin (90.000 ha). Po veljavni zakonodaji je bilo treba v zvezi z dolgoročnim razvojem naselja določiti njegovo vplivno območje, ki je predmet urbanističnega načrta. Tudi v poznejših prostorskih načrtih Ljubljane se po tem kriteriju ureditveno območje mesta oziroma urbanistični načrt mesta v glavnem ujema z območjem GUP. Projekcija prostorskega razvoja je v širšem prostoru upoštevala vlogo regijskega in republiškega središča ter pomembnega prometnega vozlišča. Kot strokovne podlage so bile v zvezi s tem uporabljene študije s področja demografije, migracij, prometa in določene infrastrukture. Na svojem območju je bil GUP ob sorazmerno veliki statusni avtonomiji petih ljubljanskih občin ključni integracijski dokument za usklajen prostorski razvoj mesta, ker je določal potek infrastrukture in funkcionalno členitev površin. Bil je podlaga za izdelavo izvedbenih prostorskih aktov in je opredeljeval njihovo vsebino z vidika urbanističnih normativov in standardov. Izdajanje lokacijskih dovoljenj in izdelava prostorskih aktov sta se usklajevala z GUP že v času njegove priprave.

Začetna priprava GUP je temeljila na zakonu o urbanističnih projektih (Ur. l. LRS, št. 22/58). Pravno podlago za pripravo in sprejetje GUP je dal šele zakon o mestih, ki so razdeljena na občine (Ur. l. SRS, št. 11/64). Na njegovi podlagi je bil sprejet statut mesta (Glasnik, 14. 6. 1964, št. 38) in odlok o postopku za sprejemanje urbanističnih planov in projektov (Glasnik, 30. 6. 1964, št. 41). Odlok je določal, da se urbanistični razvoj mesta usmerja s pomočjo generalnega urbanističnega plana

razvoja mesta, ki ga pripravlja in sprejema mestni svet, urbanističnih planov in programov občin ter ureditvenih načrtov, ki jih predlagajo skupščine ljubljanskih občin, sprejema pa mestni svet. Te pristojnosti mesta so se sčasoma zmanjševale, krepila pa se je avtonomija občin.

Mestni svet je sprejel Odlok o sprejetju generalnega plana urbanističnega razvoja mesta Ljubljane 26. januarja 1966 (Glasnik, 4. 2. 1966, št. 6). Gradiva s te seje so zanimiva tudi z današnjega vidika (Uvodna beseda Marjan Tepina, obrazložitev GUP Marko Šlajmer, poročilo o javni razpravi, razprava o GUP, sklepanje o amandmajih, sklepanje o GUP). Na naslednji seji je sprejet še odlok o potrditvi urbanistične dokumentacije, s katerim je potrjeno 66 zazidalnih in ureditvenih načrtov, ki so bili sprejeti od leta 1960 do leta 1966 (Glasnik, št. 7/65); od leta 1966 do leta 1972 je bilo za območje GUP potrjeno še 110 prostorskih aktov oziroma z njim povezanih dokumentov.

V dvajsetletnem obdobju veljavnosti je prišlo do mnogih, tudi bistvenih sprememb in dopolnitev. Te so povezane predvsem z novimi razvojnimi potrebami, ukrepi v zvezi z varovanjem okolja in kmetijskih zemljišč ter novimi ali s spremenjenimi infrastrukturnimi rešitvami. Kot najpomembnejše bi izpostavil spremembe in dopolnitve, objavljene v uradnem listu SRS, št. 1/72, določitev poteka avtomobilskih in regionalnih cest (Ur. l. SRS, št. 11/79 in 32/81) in obsežno novelacijo, ki je bila že v večji meri povezana z dokumenti Ljubljana 2000 (Ur. l. SRS, št. 7/80).

Z odlokom o uskladitvi generalnega plana urbanističnega razvoja mesta Ljubljane z zakonom o urbanističnem planiranju (Glasnik, št. 23. junij 1967) je ugotovljeno, da predstavlja GUP (ob manjši dopolnitvi) v smislu določil omenjenega zakona urbanistični načrt za ureditveno območje mesta Ljubljana. Zakonsko zahtevo, da je treba za celotno območje občine sprejeti urbanistični program (UP), ki je podlaga za urbanistične in zazidalne načrte ter za urbanistični red, je skupščina mesta Ljubljana izpolnila s sprejetjem Odloka o urbanističnem programu za območje mesta Ljubljane leta 1972 (Ur. l. SRS, št. 28/72) ter z njegovo dopolnitvijo v naslednjem letu (Ur. l. SRS, št. 2/73). Prostorski načrt ljubljanskih občin v tem obdobju dejansko predstavljata oba dokumenta, GUP-66 in UP-72, ki pokrivata celotni prostor občine.

Prvi postopki izvajanja GUP so bili povezani z ukrepi zemljiške politike, ki so se nanašali na zavarovanje rezervatov in pridobivanje zemljišč. Velik konkreten razvojni korak je bil na primer narejen, ko je bilo pridobljeno zemljišče vojaškega letališča med Mostami in Poljem. Podjetje Soseska (direktor Julijan Žnidaršič) je v avgustu 1971 z Zveznim sekretariatom za ljudsko obrambo sklenilo pogodbo, s katero je bilo za 27.000.000 din pridobljeno več kot 100 ha zemljišč. Finančno garancijo za

odobreni kredit pri LB sta dali mesto Ljubljana (predsednik Miha Košak) in občina Ljubljana Moste-Polje (predsednik Polde Maček).

GUP in na njegovi podlagi sprejeti prostorski akti so glede na določila zakona o urejanju prostora in zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (oba Ur. l. SRS, št. 18/84) veljali do sprejetja prostorskih aktov po teh zakonih oziroma najdlje do 31. 12. 1990, pozneje pa je bila njihova veljavnost še podaljšana.

4 Prostorski dokumenti Ljubljana 2000

Formalni pristop k izdelavi prostorskih dokumentov Ljubljana 2000 je vezan na odlok o obvezni pripravi prostorskih planov v SR Sloveniji (Ur. l. SRS, št. 4/78) in odlok o obvezni pripravi dokumentov »Ljubljana 2000«, ki ga je oktobra 1978 sprejela Skupščina mesta Ljubljane (Ur. l. SRS, št. 22/78). V praksi je ta obveznost z vidika prostorskega načrtovanja sprejeta kot naloga za novelacijo GUP in ostalih prostorskih dokumentov. Po sprejetju zakona o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije (Ur. l. SRS, št. 1/80) je odlok spremenjen in dopolnjen (Ur. l. SRS, št. 17/81). Prostorski dokumenti so postali vidik družbenega planiranja in sestavina družbenih planov. Omenjena sistemska ureditev je bila uzakonjena kljub ustavnemu določilu, po katerem »družbenopolitične skupnosti določajo s prostorskimi plani politiko urbanizacije, prostorskega urejanja in varstva človekovega okolja« (104. člen ustave).

Novo prostorsko regulativo so predstavljali trije zakoni (vsi Ur. l. SRS, št. 18/84). Zakon o urejanju prostora je kot »planski« zakon urejeval dolgoročno in srednjeročno vsebino prostorskega načrtovanja. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor je bil »izvedbeni« zakon. Določal je zlasti pravila podrobnejšega prostorskega in urbanističnega načrtovanja s prostorskimi izvedbenimi akti (PIA). Ti so se delili na prostorske izvedbene načrte (PIN – zazidalni, ureditveni in lokacijski načrt) in prostorske izvedbene pogoje (PUP). Tretji je bil zakon o stavbnih zemljiščih, ki je v okvirih prejšnjega sistema urejal pogoje realizacije načrtovanih prostorskih ureditev na stavbnih zemljiščih. To je bila do zdaj tudi edina ureditev, v kateri je bil sklad stavbnih zemljišč občine kot samostojna pravna oseba neposredni nosilec nalog na tem področju. Z ukinitvijo sistema družbenega planiranja so navedeni trije zakoni ostali v veljavi kot relativno samostojna celota, prihajalo pa je do večjih sprememb in dopolnitev. Njihova veljavnost je prenehala z uveljavitvijo zakona o urejanju prostora (ZUreP-1, Ur. l. RS, št. 110/02^[6]).

V skladu s sistemom družbenega planiranja so ljubljanske občine in mesto sprejeli Smernice za pripravo dokumentov »Ljubljana 2000« (Ur. l. SRS, št. 18/82). To so bili: dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane, urbanistični načrt občin in mesta Ljubljana ter dogovor o skupnih temeljih dolgoročnih planov občin v širšem prostoru Ljubljane. V smernicah sta med ključnimi razvojnimi problemi izpostavljeni pregosta zazidava središča mesta s kopičenjem trgovine, poslovnih zgradb in drugih dejavnosti ter ekstenzivna raba prostora na obrobju z nastajanjem redko pozidanega predmestja. Vzorec poselitve je vezan na prostorsko sklenjeno ožje mestno območje, zvezdaste krake ob glavnih komunikacijah in naselja v širšem prostoru. Število prebivalcev naj bi se s 320.000 (leta 1981) povečalo na okoli 400.000 (leta 2000). Za potrebe industrijskega razvoja do leta 2000 je bilo zagotovljeno dovolj površin v potrjenih urbanističnih dokumentih. V industrijski coni Dol – Dolsko je v preučevanju lokacija za morebitno jedrsko elektrarno-toplarno. V sklopu prometne politike mesta sta predvidena izgradnja avtocest in novega prometnega središča in sistem mestnega javnega potniškega prometa s kombinacijo avtobusov, primestne železnice in tramvaja.

Ljubljanske občine in mesto so dokumente Ljubljana 2000 obravnavali kot delovni osnutek v juniju in juliju 1984, kot osnutek v februarju in marcu 1985 (ob upoštevanju novega zakona o urejanju prostora in zakona o urejanju naselij, oba Ur. l. SRS, št. 18/84), kot predlog pa so bili obravnavani in sprejeti v novembru in decembru 1985. Objavljeni so v Ur. l. SRS, št. 11/1986 (Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986–2000 in Družbeni plan mesta Ljubljane za obdobje 1986–1990).

V dolgoročnem planu je prostorsko izenačeno mestno območje z ureditvenim območjem mesta in območjem urbanistične zasnove. Dosedanja rast, ki je potekala od mestnega središča navzven, naj bi se postopno spremenila v policentrični razvoj vseh naselij. Ugotavlja se, da je prišlo do načrtovanja praga v prostorskem razvoju mesta, ki mu bo sledil preskok večjih ureditvenih površin v širšo okolico in potreba po večjem poudarku prenove historičnih jeder. Do leta 2000 naj bi se Ljubljana širila znotraj načetih površin, po tem letu pa na popolnoma nova zazidalna območja. Sprejete so bile usmeritve in odločitve glede razvoja javnega potniškega prometa na primestni in mestni ravni (električna cestna železnica). Predvidena je gradnja prve etape potniške postaje Ljubljana po zazidalnem načrtu iz leta 1984 (železniški tiri v nivoju terena) in prva faza obvozne tovarne proge.

Dolgoročni plan je opredelil tudi obvezna izhodišča za pripravo srednjeročnih planov in načine urejanja območij s prostorskimi izvedbenimi akti. Za širitev in prenovo mesta je bilo predpisano sprejetje zazidalnih oziroma ureditvenih načrtov,

posegi v širšem prostoru pa so bili vezani na prostorske ureditvene pogoje (PUP). V dolgoročnem planu je obravnava razvoja v prostoru prepletena z ostalimi vsebinami, formalno pa to poglavje obsega 23 strani besedila, kartografski del pa štiri (vrste) kart. Temu je dodano še 26 strani tabelaričnega pregleda načina urejanja območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V srednjeročnem planu je razvoj v prostoru obravnavan na štirih straneh. Ekonomska podlaga za mnoge javne razvojne projekte je temeljila na samoupravnih sporazumih in družbenih dogovorih; zaradi krize in spremembe sistema te podlage pozneje ni bilo.

Nosilci priprave strokovnega gradiva so bili Zavod za družbeno planiranje Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod in Urbanistični inštitut SR Slovenije. Predsednik mestnega komiteja za urbanizem in varstvo okolja oziroma mestni urbanist je bil mag. Vladimir Braco Mušič, predsednik izvršnega sveta mesta je bil Dore Dovečar, predsednica mestne skupščine pa Tina Tomlje.

Z novo ustavno ureditvijo in opustitvijo sistema družbenega planiranja je prišlo na tem področju do sistemskih sprememb, kar pa ni imelo večjega vpliva na vsebino prostorskega in urbanističnega načrtovanja. Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90) je podaljšal veljavnost prostorskih sestavin do sprejetja novih predpisov in določil način njihovega spreminjanja, kar pa je že vodilo v manjše poudarjanje strateških vsebin. Bistvena vsebinska sprememba pri urejanju mesta je nastala ob spremembah in dopolnitvah dolgoročnega plana Ljubljane (Ur. l. RS, št. 23/91). Na podlagi ocene, da imajo prostorski izvedbeni načrti (PIN) prepodrobno in pretogo vsebino, je ne glede na zahtevnost in obseg novogradenj ter prenov v večini primerov predpisano urejevanje mesta s prostorskimi ureditvenimi pogoji in ne več z zazidalnimi oziroma ureditvenimi načrti ter je njihova veljavnost ob tem tudi prenehala. To je bilo pogojeno tudi z opuščanjem razlastitve nepremičnin zaradi »novih vrednot« družbe v smislu nedotakljivosti zasebne lastnine in zaradi procesov denacionalizacije. Z navedeno oceno problema se je mogoče strinjati, ne pa tudi z rešitvijo, ker je v novih razmerah prišlo do potrebe po večjem varovanju javnih koristi in po fleksibilnejšem odnosu do investitorjev. Sistem urejanja prostora, ki je povezoval strateško in izvedbeno raven ter opremljanje stavbnih zemljišč, je zamenjan z ohlapnimi ureditvenimi pogoji in prakso individualnih posegov, pri katerih je postala lokacijska dokumentacija osnovni urbanistični dokument. Prihajalo je tudi do pogostih parcialnih sprememb prostorskega načrta in obveznih razlag, tako da je postal načrt bolj formalna podlaga za različne investicijske odločitve kot pa razvojna prostorska usmeritev. Urbanistično načrtovanje razvoja mesta in prenove območij, ki je temeljilo na uporabi PUP je škodilo predvsem

javnim koristim, iz sodelovanja pa je bila v večji meri izključena javnost, delno pa tudi mestni svet.

Kot skrajni primer odmika od pravne občine (ob tistem soglasju države) bi navedel obvezno razlago PUP glede gradnje nadzemnih in podzemnih javnih parkirišč (Ur. l. RS, št. 98/08). Za območje tržnice so veljale varovalne določbe PUP in restriktivni člen, ki je dovoljeval tekoča vzdrževalna dela in nujne komunalne posege. Sistemska in konkretna prepoved vseh novogradenj je z obvezno razlago MOL spremenjena v dovoljevanje gradnje nadzemnih in podzemnih parkirišč. V pravni državi in pravni občini bi morala biti po mojem prepričanju sprejemljiva podlaga za tak poseg sprejetje občinskega podrobnega prostorskega načrta kot javnega pravnega in zavezujočega dokumenta. Kritičnega pogleda pa ne povežem z izvedenim arhitekturnim natečajem, ki je bil glede na javno objavljene informacije ustrezno izveden.

Dokumenti Ljubljana 2000 so v skladu z zakonom o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07) veljali do uveljavitve novega občinskega prostorskega načrta MOL v oktobru 2010 (Ur. l. RS, št. 78/10).

5 Prostorski načrt Ljubljana 2010

V dolgoletnem procesu nastajanja novega prostorskega načrta je mestni svet MOL najprej kot strateška razvojna dokumenta 1. julija 2002 sprejel Strategijo trajnostnega razvoja MOL in Prostorsko zasnovo MOL. V gradivu so inovativno obravnavani ekonomski potenciali in trajnostni razvoj MOL ter predlogi projektov na mestni in regijski ravni. V začetni fazi priprave prostorske zasnove je bil dan velik poudarek zbiranju idej in kritičnih pogledov, temu pa so sledile razstave izdelanega osnutka in javne razprave. Dokumenta sta bila z vidika pravne podlage neformalna in zato nista imela neposrednega vpliva na prostorski razvoj mesta. Gradivu je bila dodana priloga »Prioritetni projekti v obdobju 2002–2012« s 50 projekti. Odgovorni nosilec za pripravo strategije je bil Jože Dekleva, za pripravo prostorske zasnove pa sta bila koordinatorja Ferdo Jordan za LUZ in dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews za UIRS.

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02) je določil, da sta občinska prostorska akta strategija prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Občine naj bi pričele z njihovo pripravo po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije oziroma po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije. SPRS je sprejel državni zbor in je bila objavljena julija 2004 (Ur. l. RS, št. 76/04), PRS pa je sprejela vlada in je bil objavljen novembra 2004 (Ur. l. RS, št. 122/04). MOL je objavila Program priprave prostorskega reda in Program priprave strategije prostorskega razvoja decembra 2005 (Ur. l. RS, št. 109/05).

V skladu s podzakonskimi predpisi je objavljena predpisana vsebina s predvidenim rokom sprejetja v juliju 2007 (kar je bil tudi maksimalni zakonski rok).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07), sprejet v aprilu 2007, je določil, da sta občinska prostorska akta občinski prostorski načrt (OPN), v sklopu katerega je strateški prostorski načrt lahko samostojen akt, in občinski podrobni prostorski načrti (OPPN). OPPN pa ni potreben, če je s »pravilniško« vsebino vključen v prostorske izvedbene pogoje in prikazan na geodetskem načrtu. Iz tega bi lahko sklepali, da je zakonski smoter urbanističnega načrtovanja v detajliranju fizičnega posega (na primer na parcelo natančno, kar v praksi pomeni, da je tej fazi potreben PGD). V zvezi z novo ureditvijo je župan sprejel Sklep o nadaljevanju in dokončanju postopkov za sprejetje Strateškega prostorskega načrta MOL in Izvedbenega prostorskega načrta MOL (Ur. l. RS, št. 87/07). Oba prostorska akta naj bi mestni svet sprejel v oktobru 2008.

Vzporedno s pripravo prostorskega načrta je MOL pripravila predlog prostorske vizije dolgoročnega razvoja mesta – Ljubljana 2025 (Glasilo MOL, september 2007), ki ima na karti opredeljenih več kot 90 razvojnih projektov, razporejenih po izvedljivosti in prednostnih nalogah (večino omenjenih projektov najdemo že v gradivu razvojnih dokumentov LJ 2002). Med njimi je bilo 37 predvidenih v letih 2008, 2009 in 2010. Zastavlja se vprašanje o njihovi realizaciji oziroma vključitvi v sprejet občinski prostorski načrt.

Prva javna obravnava OPN – strateški del je potekala oktobra 2007 in naj bi dala izhodišča za OPN – izvedbeni del. Temu sta sledili še dve javni razgrnitvi obeh aktov, in sicer v maju 2008 in od 15. 12. 2009 do 15. 1. 2010. Mestni svet je 5. 7. 2010 sprejel Odlok o občinskem prostorskem načrtu MOL – strateški del in Odlok o občinskem prostorskem načrtu MOL – izvedbeni del. Dokumenta sta objavljena v Ur. l. RS, št. 78/10. Po dolgih letih je MOL tako sprejela prostorski načrt kot enotna (nerazdeljena) občina, ki je tudi prostorsko bolj zaokrožena (prejšnje območje je obsegalo 90.000 ha, sedanje pa 27.500 ha).

Celotno gradivo, objavljeno v uradnem listu, obsega skoraj 500 strani. Strateški del obsega 60 strani besedila in 17 kart, izvedbeni del pa 64 strani osnovnega besedila in 22 kart ter štiri priloge na 369 straneh. V prilogi 1 so navedeni podrobni prostorski izvedbeni pogoji za posamezne enote urejanja prostora (180 strani), v prilogi 2 pa usmeritve za izdelavo posameznih OPPN (180 strani).

V strateškem delu se omenjata dve etapi realizacije (do leta 2020 in od leta 2021 do leta 2027). Po projekciji prihodnjega števila prebivalcev MOL, ki predvideva 1.000 priseljenih na leto, bo leta 2027 znašalo število prebivalcev približno 250.000

(število prebivalcev v juniju 2008 je bilo približno 271.000). V sklopu zasnove prostorskega razvoja so obravnavana temeljna načela poselitve, vloga in funkcija mesta in drugih naselij, prometno povezovanje v MOL in LUR ter trajnostni prostorski razvoj. Usmeritve za prostorsko urejanje vključujejo kriterije faznosti pozidave zemljišč in kriterije za sprejemanje OPPN. Prikazan je koncept odprtih javnih površin z navedbo potrebnih ukrepov. Za prostorsko načrtovanje stanovanj je opredeljena priporočljiva gostota gradnje. Poglavje cestni promet – poleg ciljev, zasnove in usmeritve – navaja ob manjkajočih vmesnih delih cest tudi nove ceste. V zasnovi ljubljanskega železniškega vozlišča je predvideno, da proge v območju mestnega središča in potniške postaje potekajo pod terenom v enem ali dveh nivojih, pri čemer je proga za tovorni promet ločena od proge za potniški promet. Za varianto severne tovrne obvozne proge je navedeno, da ni sprejemljiva. Predvidene so nove regionalne železniške povezave in posodobitev obstoječih ter integracija mestnih in regijskih linij. Izboljšan naj bi bil javni potniški promet, predvidena je mreža glavnih in dopolnilnih cest, vrsta vozil (avtobus, tramvaj) še ni opredeljena.

Med usmeritvami za določitev prostorskih izvedbenih pogojev se za mestno središče navaja tudi dograditev začetih projektov (NUK, prometna glava), prenova degradiranih površin s kakovostnim oblikovanjem javnih prostorov in arhitekture, ureditev novih razvojnih območij (urbanah vozlišč) ob notranjem cestnem obroču in posebej še na stiku z mestnimi avenijami. Na ravni kompaktnega mesta je predvidena prenova in dograditev vodilnih urbanističnih in krajinskih potez (avtocestna obvoznica, mestna magistrala Barjanska, Slovenska, Dunajska, mestni kraki, Ljubljana, PST) ter gradnja novih programskih žarišč na križiščih mestnih vpadnic z obvoznico.

Izvedbeni del določa enote urejanja prostora in njihovo združevanje v funkcionalne enote. Določeno je 45 vrst območij namenske rabe. Za ta območja so nato določene vrste objektov, njihova tipologija in oblikovanje, velikost in zmogljivost, lega in parcelacija stavbnih zemljišč ter zelene in parkirne površine. Pri prometni infrastrukturi so navedeni vsi nivoji cest, železniška infrastruktura pa se v tem sklopu ne omenja (grafični del vključuje tudi karto železniškega omrežja). Družbena infrastruktura je prikazana na karti z opozorilom za obvezno preverjanje obstoječih zmogljivosti, navedeni pa so tudi normativi za vrtce in osnovne šole. Omenjajo se javne površine in objekti v javni rabi; javne površine so prikazane na karti »Prikaz območij enot urejanja prostora in prostorskih izvedbenih pogojev – regulacijski elementi, javne površine in oglaševanje« in so podlaga za določitev grajenega javnega dobra. Besedilo odloka o izvedbenem delu se konča s poglavjem o območjih, za katera je predviden OPPN.

Kljub obsežnemu besedilnemu in kartografskemu delu na izvedbeni ravni težko najdemo naloge, ki konkretno zavezujejo MOL. Predstavljen je sistem urbanističnega načrtovanja s členitvijo in z organizacijo prostora glede na določene namene, pravila in normative, na vhodni strani pa ni prave vsebinske povezave s strateškim delom in na drugi strani navezave na izvedbo ključnih projektov MOL. Občinski prostorski načrt nima pričakovanega sistema upravljanja razvoja mesta, ki urbanistično načrtovanje povezuje s konkretnimi projekti in nalogami. Tu gre za projekte države, znanih investitorjev, odprto tržno ponudbo in projekte, za katere je nosilka MOL.

Obravnavo novega prostorskega načrta je treba povezati še s pomembnim prostorskim načrtom države. Vlada je 25. februarja 2010 sprejela sklep o začetku priprave državnega prostorskega načrta za ljubljansko železniško vozlišče. Končna rešitev naj bi se iskala med variantama 1 in 4, ki sta bili obravnavani v študiji variant vozlišča. Poenostavljeno to pomeni: pri varianti 1 potekata obstoječa in prihodnja hitra proga v predoru pod Rožnikom in nato na nivoju -1, tovarna proga pa na nivoju -2. Pri varianti 4 ostajajo proge v sedanjih koridorjih. Za potniški promet ostajajo na nivoju 0, tovarne proge pa potekajo v teh koridorjih na nivoju -2. Z urbanističnega in okoljskega vidika so za Ljubljano razlike med variantama zelo velike.

Odrta vprašanja:

1. Vzporedno s pripravo prostorskega načrta so bile objavljene vizije prostorskega razvoja s seznamom projektov, ki naj bili vključeni v ta dokument; usoda teh projektov ni razvidna.
2. V strateškem delu so omenjene mnoge konkretne naloge oziroma projekti (s področja javne infrastrukture, novih razvojnih območij ali programskih žarišč, javnega prostora in podobno), kar ni konkretizirano na izvedbeni ravni.
3. Zgodovinski problem – ljubljansko (slovensko) železniško vozlišče in železniška infrastruktura sploh – se na izvedbeni ravni ne obravnava. Ni informacij o Potniškem centru Ljubljana, ki ga ureja MOL z zazidalnim načrtom. Gre za pojasnitev odnosa (prihodnjega) državnega prostorskega načrta z obstoječim mestnim ZN in s projektom PCL, ki naj bi bil v fazi izvajanja. Ponovil bom še v zadnjih desetih letih večkrat zastavljeno vprašanje glede pravnega statusa ploščadi pred GR. Ali bo to javni trg, na katerega se bo navezovala mestna povezava center–Bežigrad, ali bo to ograjeno dvorišče poslovne stavbe?
4. Načrtovane prostorske ureditve naj bi bile zavarovane s prostorskimi ukrepi. Zastavlja se vprašanje, kaj je bilo na tem področju sprejeto oziroma kateri prostorski ukrepi so predvideni zaradi zagotovitve izvedbe prostorskih aktov. Nujna bi bila tudi opredelitev zemljiške politike MOL.

OPN-SD je izdelal Urbanistični inštitut RS (vodja projekta

dr. Mojca Šašek Divjak), OPN-ID pa Ljubljanski urbanistični zavod (vodja projekta Ferdo Jordan). Mestni vodja projekta je bil Tomaž Souvan, načelnik oddelka za urejanje prostora mag. Miran Gajšek, mestni urbanist podžupan dr. Janez Koželj in župan Zoran Janković.

6 Sklep

V sklepu se oblikuje vprašanje, ali je dosežen namen predstavitve modernih urbanističnih načrtov Ljubljane, kadar so z določenega vidika navedeni številni detaili oziroma dokumenti. Obstaja zakonitost, da se v množici izgubimo in celote več ne vidimo; z druge strani pa pri omejitvi predstavitve le na celoto oziroma posamezen prostorski akt manjkajo pomembne vsebine in »duh« takratne dobe. Prikaz je poskus kompromisa med obema stranema, je pa to še vedno le okvirni povzetek konkretne predstavitve izvornih dokumentov na CD-ju. Upam, da bodo za nekatere zanimivi tudi zapisniki o sprejemanju teh aktov in različne strokovne kritike. Hote ali nehote se ponuja primerjava s sedanjim časom, ko med akademskimi nazivi razpravljavcev in akademskim nivojem razprave ni posebno močne korelacije.

Današnji proces sprejemanja prostorskih aktov je povezan s številnimi problemi, tudi na sistemski ravni, ki jih v besedilu ne obravnavam. Veljavni zakon o prostorskem načrtovanju hitrejših in kvalitetnejših postopkov sprejemanja OPN ni omogočil, je pa razgradil ZUreP-1, ta proces pa se še nadaljuje. Podlaga za pripravo OPN sta še vedno Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS, št. 76/04) in Prostorski red Slovenije (Ur. l. RS, št. 122/04), ki sta sprejeta na podlagi prejšnjega zakona. Vlada je junija 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije (UMAR), v kateri številni prostorski projekti kar padajo z neba. Napovedane so bile tudi mnoge izboljšave z vidika urejanja prostora, urbanizma in zemljiške politike, česar pa v praksi ni bilo mogoče niti zaslediti. V procesu strateškega prostorskega načrtovanja v teh razmerah niso dani pogoji za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih pogojev. Mnoge varstvene zahteve že sistem postavlja apriorno in niso niti predmet usklajevanja niti niso dani pogoji za ustrezno vsebinsko prostorsko sintezo. Neustrezna normativna ureditev države z nekompatibilnimi strateškimi prostorskimi akti obremenjuje predvsem sistemsko delo v večjih občinah, v manjših pa lahko take razmere celo povečujejo občinski manevrski prostor. V danih okoliščinah lahko zato lansko sprejetje prostorskega načrta MOL pozdravimo kot uspeh.

Med obravnavanimi prostorskimi načrti so trije zgodovina, aktualen pa je prostorski načrt Ljubljana 2010. Vsebinski vpogled v ta akt nam pokaže precejšen razkorak med strateškim in izvedbenim delom. Mnoge strateške usmeritve in napovedi

na izvedbeni ravni niso konkretizirane. Upam, da se bo to še zgodilo in da bo predstavljen tudi sistem upravljanja prostorskega razvoja mesta s konkretnimi projekti.

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

Opombe

^[1] CD je shranjen v knjižnici Urbanističnega inštituta RS.

^[2] Župan Ivan Hribar v knjigi *Moji spomini I* (Ljubljana, 1983) piše, da je glede uradovanja v slovenskem jeziku prednjačil stavbni urad. »Veliko spoštovanja sem zaradi tega dobil do načelnika stavbnega urada inženirja Jana Duffeta, ki je – dasi Čeh po rodu – iz lastnega nagiba začel uradovati slovensko.«

^[3] V posvetovalno komisijo – anketo so bili vključeni predstavniki občine, deželne vlade, deželnega odbora, Kranjske hranilnice in stavbnih podjetij. Načrt je komisija obravnavala na šestih sejah decembra 1895.

^[4] Članek Plečnikova Ljubljana, *Kronika slovenskih mest*, 1939/4.

^[5] Članek Ob novem predlogu generalnega načrta za Ljubljano, *Kronika*, časopis za slovensko krajevno zgodovino, 1953/3.

^[6] Niko Vladimirov, Alenka Kumer, Mojca Štritof Brus, Uvodna pojasnila k zakonu o urejanju prostora (ZUreP-1), Ur. l. RS, Ljubljana, 2003.

Med spodaj naštetimi viri niso navedeni različni dokumenti in gradiva MOL, ki so pridobljeni pretežno v Zgodovinskem arhivu Ljubljane, delno pa tudi v Arhivu Slovenije, pri LUZ in Oddelku za urejanje prostora. Ti viri bodo navedeni ob analitični predstavitvi posameznega prostorskega akta.

Viri in literatura

Dekleva, Jože, *Strategija trajnostnega razvoja Ljubljane: izgubljena priložnost ali koristna izkušnja*, Politea, civilne razsežnosti politike, Ljubljana, 2004.

Dekleva, Jože, *Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu*, Urejanje prostora na občinski ravni, Ljubljana, 2011.

Fabiani, Maks, *Poročilo k načrtu občne regulacije stolnega mesta Ljubljane*, Dunaj, 1895.

Fabiani, Maks, *Regulacija deželnega stolnega mesta Ljubljane*, Poročilo k načrtu občne regulacije deželnega stolnega mesta Ljubljane, II. izdaja, Dunaj 1899.

Gabršček, Boris, *Dodatek (Camillo Sitte, Umetnost graditve mest)*, Načrt Camilla Sitteja za Ljubljano, 1997.

Jakoš, Aleksander, *Ljubljana – faze urbanega razvoja*, Urbani izziv št. 1–2/06.

Kavčič, Jože, *Novi prostorski plan in razvojni programi Mestne občine Ljubljana*, Politea, civilne razsežnosti politike, Ljubljana, 2004.

Kumer, Alenka, *Občinski prostorski akti*, Urejanje prostora na ob-

činski ravni, Ljubljana, 2011.

Mihelič, Breda, *Urbanistični razvoj Ljubljane*, Ljubljana, 1983.

Mihelič, Breda, Maks Fabiani in dunajski urbanizem na prelomu 19. Stoletja, *Urbani izziv* št. 1/08.

Mušič, Braco – Vladimir, *Urbanizem – bajke in resničnost*, Ljubljana, 1980.

Pogačnik, Andrej, *Za trajnostno prostorsko, gospodarsko, socialno in okoljsko načrtovanje*, Čas je za spremembe v urejanju prostora, Zbornik referatov in razprav št. 4/2010.

Prelog, Mojmir, *Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta*, Urejanje prostora na občinski ravni, Ljubljana, 2011.

Ravnikar Edo, *Urbanistična misel v Sloveniji od leta 1900*, *Kronika*, 1981, št.2.

Repič Vogelnik, Katja, in Nikšič, Matej, *Primerjalno vrednotenje variant razvoja ljubljanskega železniškega vozlišča: urbanistični vidik*, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije, Ljubljana, 2010.

Sedlar, Saša, in Gvardijančič, Božidar, *Urbanistični načrt Ljubljane*, PA, 1957.

Sedlar, Saša, *Ob urbanističnem načrtu Ljubljane*, Naša sodobnost, št. 5, 1962.

Tepina, Marjan, *Prostor in čas urbanizma in Ljubljane urbane*, Ljubljana, 1996.

Valenčič, Vlado, *Prvi ljubljanski regulacijski načrt*, *Kronika* 1967/2,

Valenčič, Vlado, *Spremembe in dopolnitve ljubljanskega regulacijskega načrta iz leta 1896*, *Kronika* 1967/3.

Valenčič, Vlado, *Regulacijski načrt severnega dela Ljubljane*, *Kronika* 1968/2.

Valenčič, Vlado, *O ljubljanskih stavbnih redih*, *Kronika* 1967/1.