

JAVNA RAZPRAVA O OSNUTKIH PROSTORSKIH ZAKONOV IN OSNUTKU ZAKONA O STAVBNIM ZEMLJIŠČIH

Na sejo Skupščine SR Slovenije 28. septembra 1983 so uvrščeni osnutki treh zakonov, ki naj bi bili v bodoče pristojni za urejanje prostora v najširšem smislu:

- OSNUTEK ZAKONA O UREJANJU PROSTORA
- OSNUTEK ZAKONA O UREJANJU NASELIJ IN DRUGIH POSEGOV V PROSTOR
- OSNUTEK ZAKONA O STAVBNIM ZEMLJIŠČIH.

Prva dva zakona naj bi nadomestila Zakon o urbanističnem planiranju, Zakon o regionalnem planiranju ter Zakon o urejanju, vzdrževanju in varstvu zelenih površin. Tretji zakon pa naj bi nadomestil Zakon o razpolaganju z nezazidanim stavbnim zemljiščem, Zakon o prenehanju lastninske pravice in drugih pravic na zemljiščih, namenjenih za kompleksno graditev ter Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem.

Osnovna značilnost obeh osnutkov prostorskih zakonov je v tem, da skušata prostorsko planiranje integrirati v enoten koncept družbenega planiranja, kakršen je postavljen v Zakonu o sistemu družbenega planiranja. Poleg tega dosedanjo hierarhijo planskih dokumentov nadomeščata z novo, ki se od prejšnje razlikuje po nazivih, nekoliko pa tudi po vsebini.

Zakon o stavbnih zemljiščih bo z združitvijo vsebine dosedanjih treh različnih zakonov sistematično pokrival obsežno zakonodajno področje, ki je temeljnega pomena zavečjo načrtnost in učinkovitost pri usmerjanju prostorskega razvoja naselij. Upošteva vsebino dosedanjih treh zakonov, lahko zatrdimo, da uvaja nov zakon sorazmerno malo vsebinskih novosti. Poglavitna je vsekakor tista, ki predpisuje ustanovitev samoupravnega sklada stavbnih zemljišč.

Dobrodošla okoliščina je, da se o osnutkih vseh treh zakonov razpravlja sočasno, saj gre za tematska področja, ki so vzajemno tesno povezana.

Vsi trije osnutki zakonov z obširno obrazložitvijo so bili objavljeni v prilogi skupščinskega Poročevalca št. 7 z dne 21. 6. 1983.

V nadaljevanju so za slehernega od obravnavanih zakonov priobčena stališča in pripombe Izvršnega sveta Skupščine občine Ljubljana Šiška, kot so bila sprejeta na 75. seji dne 19. 8. 1983.

STALIŠČA IN PRIPOMBE IZVRŠNEGA SVETA K OSNUTKU ZAKONA O UREJANJU PROSTORA

Osnovna značilnost osnutka Zakona o urejanju prostora pa tudi osnutka Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor je, da skušata prostorsko planiranje integrirati v enoten koncept družbenega planiranja, poleg tega pa dosedanjo hierarhijo planskih dokumentov nadomeščata z novo, ki se od prejšnje razlikuje po nazivih, nekoliko pa tudi po vsebini. Nesporno je, da je sedaj veljavni Zakon o urbanističnem planiranju v 16 letih svojega trajanja predstavljal temeljni okvir vseh naporov po zagotovitvi večje organiziranosti pri urejanju

prostora, pri čemer mu gre pripisati vsaj del zasluga za napredek, ki smo ga v tem obdobju dosegli na tem področju. Zato je oba nova zakona potrebno ocenjevati tudi skozi nujno zmožnost odpravljanja nedorečenosti, glede katerih sedaj veljaven Zakon o urbanističnem planiranju ne nudi dovolj jasnih usmeritev. Pri tem je seveda pred očmi predvsem vprašanje, na kakšen način oba zakona integrirata prostorsko planiranje v enoten sistem družbenega planiranja.

Prostorsko planiranje je potrebno integrirati v sistem družbenega planiranja na način, ki bo po eni strani izhajal iz dejstva, da je urejanje prostora sestavni del celovite družbene reprodukcije, po drugi strani pa bo spoštoval vsebinske in metodološke posebnosti različnih vidikov planiranja. Še zlasti različnosti med prostorskih in ekonomskim planiranjem. Obe planiranji sta si v marsičem komplementarni, vendar bo njuno vzajemno dopolnjevanje možno le, če bo dopuščena tolikšna mera njune vsebinske in metodološke avtonomije, kot jo terjaja že sama različnost predmeta obravnave, pri čemer njune funkcionalne integracije ne bomo razumeli v smislu absolutnega podrejanja enega planiranja drugemu.

Nov zakon o urejanju prostora določa, da se prostorski deli družbenih planov pripravljajo sočasno z ostalimi deli in za enako plansko obdobje. Spričo nešteti izkušnji, da je prav prostorski dokument tista strokovna podlaga, na kateri temelji konkretno razmišljanje pri pripravi družbenih planov, bi v zakonu morda kazalo podrobneje določiti časovni domet za posamezne vsebinske komponente prostorskih planov (npr. sistem naselij, prometno in energetsko omrežje ipd.). Nekatere od njih terjajo pri prostorskem planiranju tolikšno dolgoročnost, da se zdi srednjeročnim družbenim planom že utopična. Še zlasti, ker je v slednjih spričo njihove prognostične naravnosti prevladujoč predvsem ekonomski vidik.

V kolikor so dolgoročni družbeni plani izdelani za obdobje 10let (kar je najmanj glede na določilo zakona o družbenem planiranju), to obdobje ustreza v prostorskem planiranju že fazi detaljnega načrtovanja na ravni dosedanjega zazidalnega načrta (po novem prostorskega izvedbenega načrta). Pri tem je seveda samoumevno, da ima dolgoročni prostorski dokument s časovnim dometom 30 ali več let bolj značaj vizionarske študije kot pa konkretnega operativnega dogovora med odgovornimi družbenimi subjekti. Pa vendar se je v dosedanji bogati praksi samoupravnega odločanja o urejanju prostora nešteto krat izkazalo, da je opredelitev take dolgoročne vizije potrebna. Potrebno pa je tudi z zakonom določiti postopek javne razprave v njej oz. način njenega formalnega sprejetja. Ta vizija bo sicer le poenotena kolektivna predstava o neki sorazmerno daljni bodočnosti, vendar je prav tako nepogrešljiva. Šele skozi njo bo namreč lahko na ustrezen način razumljena in vrednotena sleherni parcialna akcija, ki je bolj kratkoročna in konkretna. Prostorsko planiranje je po naravi svojega predmeta obravnave dolgoročneje od ostalih, in sicer po eni strani zato, ker načrtuje v fizičnem prostoru, ki je v primerjavi z ostalimi planskimi kategorijami neprimerno bolj statičen in manj spremljiv od ostalih, po drugi strani pa zato, ker običajno šele njegovi rezultati določajo kontekst realnega za vse investicijske odločitve, katerih izvedba je v številnih primerih spričo zahtevnosti možna postopoma; skozi več srednjeročnih planskih obdobji.

Razmerje med dolgoročnostjo in kratkoročnostjo v ekonomskem planiranju po svoji notranji logiki ni povsem identično analognemu razmerju pri urejanju prostora. V večini dejavnosti v gospodarstvu pomeni petletno obdobje skrajni časovni domet, znotraj katerega je možno na osnovi konkretnih možnosti operativno načrtovati konkretne aktivnosti. V gospodarstvu je 5-letno obdobje že sorazmerno dolgo; vse kar je daljšega časovnega dometa, že meji na utopično prihodnost. Obtem pa je tudi res, da je v gospodarstvu precejšnji meri možno taktično obnašanje brez dolgoročnih strateških ciljev. Nasprotno pa je pri urejanju prostora tako ravnanje sinonim za nenačrtost.

Pri urejanju prostora, čigar "predmet obdelave" pa tudi sam fizični kontekst razmišljanja so (kot rečeno) neprimerno bolj statične kategorije, kot pa pri ekonomskem planiranju, pomeni petletno obdobje čas povsem konkretnih načrtovanih projektov za povsem konkretne investicije, pri čemer je predpostavljeno, da so že pred tem razjasnjene vse morebitne dileme o urbanističnih (lokacijskih) vprašanjih.

Zato obstoja vmes med opredelitvijo na ravni urbanističnega dokumenta in konkretnje opredelitvijo na ravni investicijskega projekta obvezna časovna razlika vsaj enega srednjeročnega obdobja. Za konkretne investicijske opredelitve v srednjeročnem planu morajo biti prostorske osnove podane že vsaj eno srednjeročno obdobje prej v obliki sprejete urbanistične dokumentacije.

Prostorski načrt ni le tehnični dokument, nič manjši ni njegov širši družbeni pomen kot dogovorjena kolektivna vizija določene družbene skupnosti o ureditvi njenega skupnega prostora. V tej funkciji je prostorski načrt pogosto neke vrste socializator oziroma medij, skozi katerega se identificirajo in izkristalizirajo različni pogledi, vizije in interesi v določeni skupnosti v določenem prostoru. Skozi razpravo o pomenih in usklajeni in usklajeni dolgoročni viziji se ljudje, ki žive v določenem prostoru, jasno identificirajo kot skupnost, določijo svoje razvojne usmeritve in njihove prioritete. V skladu s sedaj veljavno zakonodajo temu namenu uspešno služijo urbanistični program, urbanistični načrt in red ter zazidalni načrt (zlasti njegov programski del).

V tem svojem širšem oziroma socializatorskem pomenu je prostorsko planiranje povsem specifično in lahko obstaja le, če mu je priznan nujen obseg avtonomije. Dovolitev potrebne avtonomije ne bo manjšalo njegove integriranosti v družbeno planiranje. Nasprotno: omogočilo mu bo izpolnjevanje njegovo lastno integrativno funkcijo. Le-ta je toliko večja, kolikor bolj mu bo uspelo uskladiti interese in poglede ljudi o njihovem skupnem prostoru. Pri tem se prostorsko planiranje giblje znotraj kategorij, ki so marsikdaj kvalitativno povsem različne od kategorij, ki so relevantne za srednjeročne družbene plane. Logika prostorskega planiranja terja kontinuiteto, temelječo na dolgoročnosti, katere časovni domet močno presega domet srednjeročnih družbenih planov. Zakon, ki bi za vsako ceno skušal prostorsko planiranje uokviriti v srednjeročne družbene plane, bi bil v svojem bistvu uperjen proti načrtnosti pri urejanju prostora.

Na opisanem načelnem razmisleku glede razmerij med časovnimi dometoma prostorskega in družbenega planiranja temelji pglavitna pripomba na oba osnutka zakonov. V nadaljevanju so podrobneje podane konkretne pripombe k njunim posameznim členom, in sicer najprej z vidika zgoraj opisanega razloga, nato pa še do nekaterih ostalih vsebinskih podrobnosti, o katerih bi v nadaljnjem postopku oblikovanja obeh zakonov kazalo razmisliti in besedilo končnega predloga ustrezno dopolniti.

KONKRETNE PRIPOMBE K OSNUTKU ZAKONA O UREJANJU PROSTORA

S pozicije dvoma v možnost uspešnega integriranja prostorskega planiranja v družbeno planiranje na način, kot to nakazuje osnutek zakona, se pglavitne pripombe nanašajo na poglavji, ki govorita o prostorskem delu dolgoročnih planov in prostorskem delu srednjeročnih družbenih planov.

- a) Način, ki ga predvideva 30. člen, ko naj bi bil prostorski del dolgoročnega plana občine že osnova za podrobnejše usklajevanje predvidene rabe prostora s srednjeročnim družbenim planom, ne zagotavlja uspešnosti. Postopek konkretnega usklajevanja konkretnih interesov na konkretnih lokacijah je namreč tisti proces, ki je v procesu planiranja pogosto precej zamuden. Zato je nujno, da so usklajene osnove o razvoju v prostoru pripravljene že pred izdelavo srednjeročnega plana.

- b) Običajno se šele v procesu načrtovanja ureditve prostora določijo prostorske možnosti razvoja posameznih subjektov družbenega planiranja. Prostorski načrt v vseh takih primerih predstavlja konkreten okvir razmišljanja o realnih prostorskih možnostih pri pripravi srednjeročnih planov. Zato bi v 32. členu kazalo v postopku izdelave prostorskih delov dolgoročnih družbenih planov predvideti izdelavo načrtov tudi za ožja območja (manjša naselja, deli naselij) in ne le za "mesta ali naselja mestnega značaja ter druga razvojna središča, ki so pomembna zaradi svojih specifičnih funkcij" (na kar se omejuje sedanje besedilo 32. člena osnutka zakona).
- c) Iz podobnih razlogov se zdi sporen tudi drugi odstavek 37. člena, ki določa, naj bi dogovor o prostorski organizaciji dejavnosti sprejemali šele z dogovorom o temeljnih srednjeročnega plana. Kot je poudarjeno, je organiziranje dejavnosti v prostoru izrazito dolgoročno odločitev, zato bi tovrsten dogovor morali obvezno predpisati v procesu izdelave dolgoročnega družbenega plana. Vsekakor bi morala biti vsaj ob pričetku izdelave srednjeročnega družbenega plana prostorska organizacija dejavnosti že dogovorjena.
- d) Podobne razloge ima tudi pripomba na drugi odstavek 38. člena, ki določa, naj bi šele na osnovi prostorskega dela srednjeročnega družbenega plana izdelali prostorske izvedbene načrte. Ob upoštevanju vsebine prostorskih izvedbenih načrtov, kot jo nakazuje osnutek Zakona o urejanju naselij in ostalih posegov v prostor (dokumenti na ravni sedanjih zazidalnih načrtov), dosedanjih izkušenj glede dolgotrajnosti procesa načrtovanja v prostoru ter same dinamike kasnejšega uresničevanja prostorskih načrtov se zdi, da čas trajanja enega srednjeročnega obdobja ne bo zadoščal za vse potrebne aktivnosti. Petletno obdobje je nedvomno prekratko, da bi se v njem šele odločili o izdelavi prostorskega izvedbenega načrta, ga nato izdelali, po potrebi (na osnovi naknadnih spoznanj o nenadejanih omejitvah) morda celo poiskali alternativne možnosti (ob tem seveda spremenili družbeni plan) ter taisti plan nato še realizirali.
- e) Povsem enaka pripomba velja tudi na 40. člen. Prepozno je, da bi v dogovoru o temeljnih srednjeročnega plana šele usklajali potrebe po prostoru. Kot rečeno, morajo biti te usklajene že v predhodnem postopku dolgoročnega planiranja. Predstava o metodi prostorskega planiranja, na kateri temelji drugi odstavek 40. člena, se zdi nekako naivna. Proces planiranja se namreč ne reducira zgolj na zbiranje podatkov in njihovo kasnejšo strokovno obdelavo neodvisno in ločeno od subjektov, za katere se plani izdelujejo. V tem, kako nosilec planiranja opredeli svoje potrebe, je implicirana tudi njegova predstava o tem, kako jih bo uresničil, pri čemer pa pomembnosti svojih lastnih potreb daje običajno neprimerno večjo težo kot pa pomembnosti potreb ostalih v prostoru oziroma pomembnosti omejitev, ki so določene z vidika varovanja nekega širšega družbenega interesa. Potrebe, ki jih pove, so neločljivo vsebinsko povezane z načinom, kako si sam predstavlja njihovo razrešitev. Proces strokovnega dela pri planiranju zato ni omejen le na manipuliranje s suhoparnimi podatki o potrebah, ampak je neločljivo vsebinsko povezan s preverjanjem načina, kako je bil problem sploh definiran. Neredko se šele v postopku planiranja problem znova redefinira. Postopek usklajanja različnih potreb v prostoru je neločljivo povezan z revalorizacijo lastnih pozicij v kontekstu potreb ostalih in redefinicijo lastnih problemov v kontekstu poznavanja problemov ostalih.
- f) Iz tega razloga velja ponovni pomislek tudi glede 41. člena: prepozno je, da bi šele v prostorskem delu srednjeročnega plana podrobneje določali namensko rabo. V situaciji, ko imamo s sprejetim dolgoročnim planom na voljo le zelo grobe in načelne prostorske usmeritve v obliki njegovega prostorskega dela

(doseđanji urbanistični program in urbanistični načrt), bo šele mikrolokalcijska preverba na ravni podrobnejšega dokumenta lahko ponudila konkretnješe predstave o možnostih njihove uresničitve. Za določitev podrobne namenske rabe je potrebno izdelati še prostorski izvedbeni načrt (po Zakonu o urejanju naselij in drugih posegov in prostor). Šele ta dokument bo podrobneje usklajal različne interese posameznih subjektov planiranja glede razvoja v prostoru. Vsebinska prostorskega dela srednjeročnega družbenega plana, kot je navedena v drugem odstavku 41. člena, smiselno ustreza vsebini programskega dela zazidalnega načrta, kot ga predpisuje Zakon o urbanističnem planiranju. Če bi s postopki dogovarjanja o vsebini, kot je po osnutku zakona predvidena, v prostorskem delu srednjeročnega plana pričeli šele v procesu izdelave srednjeročnih družbenih planov, bi za konkretno uresničenje zamisli zmanjkalo časa. Srednjeročni družbeni plan lahko določi le dinamiko uresničevanja prostorskega izvedbenega načrta, ki pa bi moral biti sprejet že prej. Vsa ostala vsebina iz drugega odstavka 41. člena bi morala biti določena v postopku dolgoročnega planiranja. Zato bi ta del vsebine drugega odstavka 41. člena kazalo predpisati v prostorskem delu dolgoročnega plana. Ob tem, ko poznamo eno osnovnih načel srednjeročnega družbenega planiranja, da morajo biti družbeni plani utemeljeni s konkretnimi materialnimi viri za njihovo uresničevanje, se zdi določilo tretjega odstavka 41. člena, ki pravi, da je treba v prostorskem delu srednjeročnega plana določiti tudi naslednje srednjeročne planske etape, smiselno v nasprotju z duhom samega zakona o sistemu družbenega planiranja. Odločanje o prihodnjih srednjeročnih etapah bi bilo v planu, ki je izrecno namenjen izključno eni sami etapi, odveč in preuranjeno. Edino smiselno je, da vse tiste dokumente, ki jih nameravamo uresničevati skozi daljše obdobje, to je več srednjeročnih etap, sprejemamo v postopku dolgoročnega planiranja.

- g) Glede ostalih členov bi kazalo razmisliti med drugim tudi o praktični uresničljivosti drugega odstavka 7. člena. Dokler ne bodo intenzivno obdelane vse potencialne kmetijske površine, bo težko določiti proizvodno sposobnost kmetijskih površin v republiki. Vse dotlej ne bo moč realno nadomeščati tistih obdelovalnih površin, ki bi jih namenili drugi namembnosti.
- h) V poglavju II. "Posebni pogoji za urejanje prostora" so nekateri členi preveč in deklarativni, da bi bilo možno na njihovi osnovi konkretno ukrepati. Marsikateri od teh členov se tudi nanaša na področje, ki ga že urejajo posebni zakoni, ki so običajno tudi precej podrobnejši. Zato se zde nekatera določila v predlagani formulaciji odvečna:
- V zvezi z drugim odstavkom 8. člena je vprašljivo, kako bo moč konkretno meriti spoštovanje opredelitve, da se pri posegih v gozdove ne sme "bitstveno" porušiti ekološkega ravnovesja in značilnega krajinskega izgleda.
 - Prav tako je preveč načelen 1. odstavek 9. člena, drugi odstavek pa bi kazalo dopolniti z opredelitvijo postopka, s katerim se zavarujejo vodni potenciali.
 - Enaka pripomba se nanaša tudi na 10. člen zakona.
 - 12. člen bi kazalo konkretnjeje opredeliti, morda tudi s prepisom ustreznih določil Zakona o naravnih in kulturnih dediščinah.
 - V 17. členu bi kazalo konkretnjeje opredeliti, v katerih primerih in pod kakšnimi pogoji so izjeme dopustne, zlasti pa določiti pogoje in pristojnost odločanja, s katerim se lahko tovrstne izjeme dovolijo.
 - V 18. členu izražena zahteva se zdi preveč stroga, pa tudi ni povsem smiselna, saj vsi kraji niso enako pomembni niti jim ni potrebna enakovredna povezanost in oskrba.
 - V 20. členu bi kazalo konkretizirati, kako naj se upoštevajo možnosti naravnih in drugih nesreč s tem, da bi predpisali, katera soglasja so potrebna v ta namen.

- V drugem odstavku 22.člena bi kazalo konkretizirati, da se obveznost obdelav alternativ in variantnih rešitev nanaša le na analizo eksternih pogojev planiranja, ne pa tudi na planske variante, saj v slednjem primeru analizam o razvojnih možnostih ni konca.

- 1) V 23. členu bi kazalo podrobneje določiti način, katere samoupravne organizacije in skupnosti vodijo evidenco o naravnih lastnostih prostorov in o obstoječi rabi prostora in na kakšen način.
- 3) V 24. členu bi kazalo predpisati, kdo skrbi za dopolnjevanje strokovnih podlag in evidenc z novimi ugotovitvami.

PRIPOMBE IZVRŠNEGA SVETA K OSNUTKU ZAKONA O UREJANJU NASELIJ IN DRUGIH POSEGOV V PROSTOR

Enako kot pri Zakonu o urejanju prostora tudi pri osnutku Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor poglobitvi pomisleki izhajajo iz dvoma, da je prostorsko planiranje možno uspešno integrirati tako, da proces izdelave prostorskih izvedbenih aktov v celoti podredimo srednjeročnim družbenim planom.

- a) Prostorski izvedbeni akt ni zgolj tehnični dokument, katerega postopek izdelave je možno skrajšati z ustrezno delovno večino, pač pa dolgotrajnost njegove izdelave izvira tudi iz dejstva, da gre za družbeni dokument, skozi katerega se usklajujejo različni interesi v prostoru. Prav tako lahko šele konkreten prostorski dokument konkretno opredeli realen prostorski okvir, za prostorske ureditve, o katerih izvedbi bo dogovorjeno v srednjeročnem družbenem planu. Zato ni ustrezen način, razviden iz 21. člena, po katerem se izdelava prostorskega izvedbenega načrta povsem podreja (srednjeročnemu) družbenemu planu. Tak način bo onemogočal bodisi strokovnost pri izdelavi prostorskih dokumentov bodisi demokratičnost njihovega sprejemanja ali pa operativno učinkovitost pri uresničevanju srednjeročnega družbenega plana. Dosedanje izkušnje nedvoumno kažejo na to, da je za uresničevanje investicijskih nalog po srednjeročnem družbenem planu nujno potrebno, da so poglobitve lokacijske opredelitve že predhodno razjasnjene.

V obdobju uresničevanja tekočega družbenega plana je kvečjemu še čas za nekatere zaključne postopke pri sprejemanju prostorskega dokumenta ter za izdelavo investicijsko tehnične dokumentacije. Zato bi kazalo besedilo 21. člena spremeniti tako, da bi se glasilo približno v naslednjem smislu:

"S prostorskimi izvedbenimi akti se podrobneje obdelajo v dolgoročnem planu družbenopolitične skupnosti sprejete odločitve o razvoju naselij ter glede drugih posegov v prostor, da se omogoči njihova izvedba v okviru srednjeročnih planov."

- b) Enaka pripomba kot na 21. člen se nanaša tudi na 1. odstavek 35. člena in na 36. člen, ki predpisuje razpis natečaja.
- c) Podobni razlogi, ki izhajajo iz dejstva, da je časovni domet pri prostorskem planiranju že po naravi predmeta dela dolgoročnejši kot pa pri planiranju večine aktivnosti, ki jih načrtuje družbeni plan, narekujejo, da bi v 5. členu določilo o tem, kako se določijo stavbna zemljišča, nekoliko razširili. Namesto z družbenim (srednjeročnim) planom bi morali stavbna zemljišča določiti z dolgoročnim planom, saj njegov prostorski del že vsebuje vse elemente, ki so potrebni za tako opredelitev.
- d) Zaradi že opisanih značilnosti, ki jih ima prostorski načrt pri pripravi srednjeročnega družbenega plana, ni povsem razumljivo, kako si 2. odstavek 45. člena zamišlja, da bi se z družbenim planom sprejemale odločitve o

spreminjanju prostorskega izvedbenega akta, ne da bi bile te odločitve pred tem vsebinsko preverjene v okviru samega prostorskega dokumenta.

- e) V poglavju "II. Temeljna načela" bi kazalo razmisliti o potrebnosti členov 12 - 19. Nekateri teh členov so preveč konkretni glede urejanja prostora in preveč posegajo v vsebino, ki jo bodo morali šele določiti prostorski izvedbeni akti. Nekatera druga določila pa so spet preveč načelna, in sicer predvsem tam, kjer bi lahko podrobneje predpisovala predvsem način (postopek, odgovorno inštitucijo), ki bo zagotavljal varovanje deklariranih vrednot o varstvu okolja. Vse te opredelitve bi kazalo podrobneje določiti z metodologijo, za katero napoveduje 46. člen Zakona, da jo bo naknadno predpisal za urejanje prostora pristojen republiški upravni organ.
- f) Glede pridobivanja variantnih rešitev z natečajem (36. člen) bi kazalo proučiti smiselnost takega predpisovanja z zakonom. Natečaj je sicer zelo koristen za pridobivanje novih idej, ni pa enako uporaben povsod tam, kjer se s prostorskim dokumentom usklajujejo različna stališča subjektov v prostoru in kjer stroka ne nastopa povsem avtonomno v odnosu do sistema odločanja. V procesu izdelave plana se postopek razreševanja problema neločljivo združi s postopkom usklajevanja interesov vseh, ki so kakorkoli pristojni ali prizadeti v prostoru. Gre potemtakem za proces, ki ga ni moč povsem ločiti od procesa samoupravnega odločanja. Pri tem pa ni pomembno le to, da strokovno gradivo izdela strokovnjak, ampak tudi to, da je sprejeto v samoupravnem postopku. Mišljena so seveda le tista strokovna gradiva, ki so planska oziroma anticipativna glede bodočega obnašanja uresničevalcev plana. V tej razsežnosti prostorskega planiranja je bil natečaj kot sredstvo za določanje vsebine načrta vselej manj uspešen. Ob tem pa ostane še povsem nenačeto vprašanje, da je pridobitev dokumentacije z natečajem praviloma neprimerno dražja kot pa z neposrednim naročilom.
- Ob vsem tem pa bi kazalo v tem delu zakona bolj precizno opredeliti vlogo strokovnih organizacij v postopku izdelave prostorskih izvedbenih aktov, zlasti tistih organizacij, o katerih govorita 69. in 70. člen.
- g) Določilo 40. člena, ki predvideva pridobitev soglasij šele po javni razgrnitvi, ni sprejemljivo. Soglasja so namreč tista dokazila, ki zagotavljajo strokovno neoporečnost rešitve, o kateri se vodi javna razprava. Nesmiselno bi bilo voditi javno razpravo o osnutku načrta, za katerega ni s soglasji dokumentirana strokovna neoporečnost. V nasprotnem bi se kaj lahko zgodilo, da bi končna rešitev (naknadno prilagojena zahtevam iz soglasij) odstopala od tiste, ki je bila razgrnjena in o kateri je bila vodena javna razprava.
- h) Veljavnost sprejetega izvedbenega načrta bi ne kazalo vnaprej omejevati (41. člen in 45. člen), pač pa bi bilo namesto tega umestno predpisati obveznost revizije sprejetih prostorskih izvedbenih načrtov vsakokrat na začetku izdelave srednjeročnih družbenih planov in šele potem po potrebi izvesti postopek spremembe in dopolnitve veljavnega načrta. Kot je že poudarjeno na prejšnjem mestu, bo prostorski izvedbeni načrt v večini primerov dolgoročna vizija, ki jo bo moč uresničevati s parcialnimi akcijami skozi več srednjeročnih obdobj. To vizijo je potrebno menjati le po potrebi, če so se bistveno in dolgoročno spremenili pogoji za njeno uresničitev, ne pa po avtomatizmu in sredi uresničevanja.
- i) Enaka pripomba velja tudi za določilo 83. člena, ki omejuje veljavnost že sprejetih dokumentov. Namesto tega bi morali določiti, da se vsebina že sprejetih zazidalnih načrtov preveri samo s stališča določil novega zakona in po potrebi uskladi do določenega roka.

- j) Razumeti je, da 51. člen ni obvezujoč, zato bi kazalo v zvezi z njim dopustiti večjo fleksibilnost 58. člena, v nasprotnem pa enako brezpogojnost, kot jo vsebuje 58. člen, predpisati tudi za zadnjo alineo 51. člena.
- k) V 67. členu bi morali irtati drugo alineo. Samoumevno je namreč, da izdelovalec prostorskega izvedbenega akta sam dokazuje strokovno neoporečnost in družbeno sprejemljivost svojega izdelka s priloženimi soglasji, ne pa da to počne kasneje neko drug namesto njega. To je še zlasti aktualno v zvezi z določili 70. člena o notranji strokovni kontroli. Zunanja kontrola (v osebi soglasodajalcev) je nedvomno vsaj toliko (če ne že bolj) ustrezna kot pa notranja kontrola s strani sodelavcev v lastni organizaciji.

STALIŠČA IN PRIPOMBE IZVRŠNEGA SVETA K OSNUTKU ZAKONA O STAVBNIH ZEMLJIŠČIH

Upošteva je vsebino dosedanjih treh zakonov uvaža nov zakon sorazmerno malo vsebinskih novosti. Poglavitna je vsekakor tista, ki predpisuje ustanovitev samoupravnega sklada stavbnih zemljišč, ničmanj pomembne pa niso tudi nekatere ostale: tiste, ki se nanašajo na opredelitev pojma stavbno zemljišče, spremembe v zvezi z zajemanjem in namensko rabo sredstev iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in večje pristojnosti občine pri uveljavljanju predkupne pravice. Zlasti slednja novost bo nedvomno precej prispevala k zagotovitvi pogojev bolj učinkovitega uresničevanja načrtnosti pri urejanju prostora. S tem, ko ima občina možnost uveljavljati predkupno pravico po uradno ocenjeni vrednosti, se njena pristojnost na področju prometa s stavbnimi zemljišči precej izenači s pristojnostjo kmetijske zemljiške skupnosti glede predkupne pravice za kmetijske površine.

Vendar pa je potrebno obenem poudariti, da v novem zakonu ni v celoti odgovorjeno na nekatera doslej nerazrešena vprašanja, zlasti glede financiranja urejanja stavbnih zemljišč. Prav z vidika financiranja razširjene reprodukcije komunalnih naprav ni povsem jasen odnos tega zakona do zakona o komunalnih dejavnostih (ki to-zadevno skrb prepušča komunalnim organizacijam). V času do priprave predloga zakona bi kazalo zavzeti stališče tudi do nekaterih ostalih vprašanj, ki se porajajo v zvezi z novostmi, ki jih prinaša nov zakon. V nadaljevanju so podane pripombe k posameznim členom.

- a) 1. člen osnutka zakona določa, da so stavbna zemljišča tista, ki so z družbenim planom namenjena za graditev objektov in naprav. Spričo dejstva, da je 5 letno obdobje uresničevanja družbenega plana največkrat prekratko, da bi v njem v celoti izvršili ves proces od načrtovanja do gradnje, bi kazalo predpisati, da se stavbna zemljišča doščijo na osnovi dolgoročnega plana. To je še zlasti pomembno v zvezi s kompleksnim odkupom tistih zemljišč, na katerih bi se program izgradnje uresničeval skozi več srednjeročnih obdobj, nič manj pa ni pomembno zaradi načrtnega izvajanja predkupne pravice, ki jo ima občina po 24. členu osnutka zakona.
- b) V tretjem odstavku osmega člena Zakona bi kazalo določiti, katere organizacije in organi so nosilci osnovnih evidenc v stavbnih zemljiščih, saj je od njihove učinkovitosti odvisna kvaliteta enotne občinske evidence.
- c) Določila 15. in 16. člena povzema načela dosedanjega zakona o prednostni pravici uporabe stavbnega zemljišča, kar pomeni kontinuiteto v odnosu do dosedanje prakse. Vendar pa je prav sedanji trenutek primeren za razmislek o naslednji dilemi: lastniki tistih zemljišč, ki so bila v postopku izdelave prostorskega dokumenta opredeljena kot zazidljiva, so v privilegiranem položaju v primerjavi z ostalimi, katerih zemljišča so ostala nezazidljiva, če-

prav se morda nahajajo celo v neposredni bližini. Zato bi kazalo preveriti, ali ne bi možnosti pridobitve stavbnega zemljišča brez natečaja razširili tudi na lastnike okoliških nezazidljivih zemljišč (v kolikor bi jih v predpisani velikosti odstopili kmetijski zemljiški skupnosti) oz. ostalih stavbnih zemljišč, ki so predvidena bodisi za gradnjo z drugačno namembnostjo ali pa za komplekano gradnjo v kasnejšem obdobju (v kolikor bi ta zemljišča odstopili samoupravnemu skladu stavbnih zemljišč). Na ta način bi se tudi izognili naknadnim zahtevam po spreminjanju namembnosti na robu zazidljivih površin, stalnemu širjenju zazidalnih otokov ter s tem uničevanju kmetijskih površin.

- d) Zakon predvideva ustanovitev Samoupravnega sklada stavbnih zemljišč, pri čemer pa iz 29. in 30. člena ni povsem razvidna pristojnost sklada, še manj pa pristojnost njegove skupščine. Prav tako ni razvidno razmerje med Samoupravnim skladom in občinsko komisijo za oddajanje stavbnih zemljišč (51. člen). Zato bi kazalo zakon dopolniti z določili, ki bodo urejala tudi ta vprašanja.
- e) V 33. členu se izpostavlja nejasnost, katere izvor pa je v premajhni dorečenosti razmerja med prostorskimi in (srednjeročnim) družbenim planiranjem. Četrta alineja tretjega odstavka tega člena namreč piše o tem, da program urejanja stavbnega zemljišča določa tudi predvidene stroške urejanja stavbnega zemljišča. Nejasnost je v naslednjem: stroške urejanja bo možno izračunati šele na osnovi prostorskega izvedbenega načrta, za katerega pa 31. člen pravi, da je sestavni del priprave in s tem tudi urejanja zemljišča. Program urejanja pa ne more obenem vključevati izdelave prostorskega izvedbenega načrta in tudi še stroškov urejanja, ki bodo izračunani šele na osnovi izvedbenega načrta. Potemtakem je tudi s tega vidika nujno, da je vsebina prostorskega dokumenta, ki bi ustrezala vsebini prostorskega izvedbenega načrta (po zakonu o urejanju naselij) določena že v postopku dolgoročnega planiranja.
- f) Po 41. in 42. členu osnutka zakona je predvidena uporaba sredstev iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča precej širša kot pa jo je dovoljeval prejšnji zakon. Odslej so se zbrana sredstva uporabljala le za graditev omrežja kolektivnih komunalnih naprav primarnega pomena. Odslej pa naj bi se zbrana sredstva uporabljala za pridobivanje stavbnih zemljišč v družbeno lastnino, pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč s sekundarnimi komunalnimi in drugimi objekti in napravami. Slednja uporaba sicer obeta več zbranih sredstev za izgradnjo sekundarnih komunalnih naprav, katere financiranje je bilo doslej precej problematično. Vendar pa se obenem postavlja načelno vprašanje, ki izhaja iz samega razloga zajemanja nadomestila. Nadomestilo namreč uporabnik zemljišča plačuje prvenstveno v odvisnosti od lokacijskih prednosti, ki so bile ustvarjene z minulimi vlaganji celotne družbene skupnosti v širšem območju. Zato je bilo razumljivo načelo dosedanjega zakona, da se zbrana sredstva uporabljajo za investicije v kolektivne komunalne naprave (primar), kar je zagotavljalo, da ima od take uporabe sredstev korist sorazmerno veliko število prebivalstva oz. kar celotna skupnost (npr. v primeru ljubljanskih cest). Z novopredlagano namensko rabo nadomestila pa bi šlo za prelivanje sredstev z območij, kjer je bilo nadomestilo zajeto (na osnovi minulih vlaganj v urejanje mesta) v območja, kjer bo od konkretnih vlaganj (v odkupu zemljišč in sekundar) imelo korist le omejeno število tistih, ki bodo na novourejenih območjih živeli.
- g) Dosedanji zakon je predpisoval plačevanje nadomestila za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča tudi od tistega dela zazidalnega zemljišča, ki znatno presega funkcionalno površino stavbe. Potrebno bi bilo preveriti, ali je smotno, da se v 60. členu osnutka zakona ta obveznost (ki naj bi prispevala le racionalni rabi komunalno opremljenih zemljišč) izpušča.

ZAKLJUČEK

Izvršni svet Skupščine občine Ljubljana Šiška poziva vse subjekte planiranja, naj se v čimvečjem številu in čimbolj tvorno vključijo v javno razpravo o osnutkih zakonov. Vsi trije zakoni se nanašajo na področje, za katerega je značilna izjemno razgibana samoupravna aktivnost, še zlasti v krajevnih skupnostih. Ta aktivnost po eni strani sproti opozarja na probleme, ki jih občani zaznajo v svojem neposrednem bivalnem okolju, po drugi strani pa dokazuje tudi stalno jačanje vloge krajevne skupnosti na področju urejanja okolja. Ne nazadnje ta aktivnost priča tudi o jačanju samoupravnih odnosov na tem področju, čeprav imamo spričo omejenih materialnih možnosti marsikdaj občutek, da se problemi rešujejo prepočasi ali pa se ne rešujejo na način, ki bi se nam zdel pravičen. Pri tem pa marsikdaj pozabljamo, da je ta občutek nujno prisoten vselej, ko je neka aktivnost v pogojih omejenih možnosti rezultat dogovaranja, usklajevanja različnih interesov, s tem pa nujno tudi kompromisa.

IZVRŠNI SVET