

BURNO LETO 1989

Tomaž Vuga, u. d. i. a., upokojen, Namestnik predsednika Republiškega komiteja za varstvo okolja in urejanje prostora SRS (RKVOUP) 1982–1986 in predsednik RKVOUP 1986–1990

JEL: R110

UDK 316.43 (497.4)

Povzetek

V svojem prispevku sem se odločil prikazati dogajanja in razhajanja med pogledi na prostorsko planiranje v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki so jih na tem področju zaznamovali sprejetje Zakona o sistemu družbenega planiranja in družbenem planu konec leta 1979, priprava in sprejetje paketa prostorskih zakonov leta 1984 ter napor, da bi dokazali potrebo po manj togem povezovanju prostorskega planiranja z drugimi vidiki družbenega planiranja.

Kot izhodišče sem zbral leto 1989, ki ga je ob burnih dogajanjih tako v Evropi kot Jugoslaviji v Sloveniji najbolj zaznamovalo sprejetje ustavnih amandmajev 27. septembra, s katerimi je bil med drugim odpravljen tudi Zakon o sistemu družbenega planiranja.

S tem je Zakon o urejanju prostora tudi v resnici postal »krovni« zakon na tem področju, na kar smo se v RKVOUP pripravljali že več časa. Podrobneje povzemam naše takratne predloge, kako ga posodobiti in razbremeniti tako postopkovne kot besedne navlake.

Na koncu ugotavljam, da naši takratni napor, da žalost niso rodili omembe vrednega rezultata. Šli so v pozabo, namesto posodobljene prostorske zakonodaje smo v devetdesetih letih dobili Zakon o varstvu okolja, ki je uvedel vzporednost postopkov, ponovne nejasnosti pri odločanju, situacija se je na neki način ponovila, le da so se prerivanja dogajala med dvema sistemoma, ki sta bila (večino časa) celo v istem resorju. Ob vsem tem pa smo skoraj zapravili včasih kakovostno stroko na področju prostorskega planiranja.

Ključne besede: *družbeno planiranje, urejanje prostora, varstvo okolja, prostorske sestavine družbenih planov, prostorski plani, obvezna izhodišča, urbanistič-na zasnova, krajinska zasnova, programska zasnova*

Abstract

This paper outlines the development of spatial planning in Slovenia in the 1980s. This period witnessed the adoption of the Law on the System of Social Planning and Social Plan at the end of 1979, a raft of spatial laws passed in 1984 and the efforts made to demonstrate the need for a less rigid relationship between spatial and other aspects of social planning.

The year 1989 was selected as the starting point, which was a time of turbulent events in Yugoslavia and the rest of Europe: Slovenia was particularly affected by the adoption of the constitutional amendments on 27 September of that year. Among the many changes made, the Law on the System of Social Planning was abolished.

As a consequence, the Law on Spatial Planning served as an "umbrella" law for the area, long before the objectives of the Republic Committee for Environmental Protection and Spatial Planning (RKVOUP) were pursued.

A summary of the proposals for updating the Law on Spatial Planning are presented, free from unnecessary procedural and verbal clutter, and the unfortunate conclusion drawn is that the efforts made at the time left no appreciable result. They went to waste.

Instead of enhancing the existing planning legislation, a new Environmental Protection Act was adopted in the 1990s, which introduced the alignment of procedures and, as a result, fresh ambiguities in the decision-making process. The situation is repeated in some way, but the discrepancies occurred between the two systems, which were even within the same ministry.

In addition, many of Slovenia's high quality spatial planning structures have been more or less unutilised.

Keywords: *social planning, spatial planning, environmental protection, spatial components of the social plans, spatial plans, mandatory baseline, town design, landscape design, program design (concept design)*

1. UVOD

Ob povabilu k pripravi prispevka za jubilejni IB sem se spomnil na kar nekaj tem, o katerih bi bilo vredno pisati, med drugimi tudi o policentričnem razvoju Slovenije, temi, ki je, razen redkih »krikov v puščavi«,¹ šla v popolno pozabo, vsaj v resničnem življenju. Pisal bi o svojih pogledih na razvoj policentrizma, kot sem ga v osemdesetih letih prejšnjega stoletja videl iz Ljubljane, še bolj pa, kako sem ga videl pozneje in kot ga vidim danes iz Nove Gorice, ki se iz enega od osmih regionalnih centrov Slovenije vse bolj spreminja v nepomembno provinco (v Ljubljani je včasih še na zemljevid ne narišejo). A bi bilo treba po mojem mnenju tej temi posvetiti širšo razpravo, predvsem pa poskusiti izoblikovati vizijo o Sloveniji prihodnosti. Mogoče o Sloveniji kot velikem vrtnem mestu, kot jo vidi prof. Gabrijelčič, mogoče o policentrično urejeni Sloveniji po vzoru Nizozemske, kjer je zaradi dobrih povezav skoraj nepomembno, kje se nahaja kaka dejavnost ali pa tudi državni urad. Mogoče o Sloveniji, ki bi imela čim bolj enakomerno in kakovostno urejen celoten državni prostor, vitalen v vseh njegovih delih, zaradi česar bi posvečali še posebno pozornost manj razvitim in obmejnimi delom (zveni arhaično, a po mojem mnenju še vedno aktualno). Ali pa o diametralno drugačni Sloveniji kot »Veliki« Ljubljani s preostalimi območji, večinoma zavarovanimi z Naturo 2000, nacionalnimi parki, krajinskimi parki, edinstvenimi in zanimivimi za obiskovalce iz celotne Evrope, s Slovenci, razseljenimi po vsem svetu... (s čimer se sam seveda ne bi nikoli strinjal).

Znova bi bilo treba obuditi tudi razprave o regionalizaciji kot instrumentu za zagotavljanje enakomernega razvoja Slovenije, pa je ta tema celo v predvolilnih obdobjih vse manj politično zanimiva. Ne mislim samo na razprave o strokovnih argumentih za 2, 6, 8, 12 ali ne vem koliko regij, odpreti bi morali razpravo, zakaj se politika ustanavljanju regij tako vztrajno upira, zakaj je o njihovem ustanavljanju med Slovenci toliko tako različnih mnenj. Tudi o tem bi lahko razmišljal s stališča Nove Gorice: zakaj bi nekateri prebivalci Bovca raje imeli sedež pokrajine v Kopru kot pol bližji Novi Gorici, zakaj je zgodovinska Goriška nenadoma najbolj zavržen pojem...

A sem se na koncu odločil, da izkoristim svoj prispevek za obuditev spomina na dogajanja v prelomnem letu 1989, vročem v Evropi, kjer se je končalo s padcem berlinskega zidu 9. novembra, vročem v Jugoslaviji, kjer so se nezadržno bližale neustavljive spremembe, in seveda vročem v Sloveniji, kjer je bil prelomni dogodek sprejetje amandmajev k slovenski ustavi,² ki so med

drugim ukinili samoupravne interesne skupnosti (SIS-e), odpravili pa tudi Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije.³

Ta dogajanja so danes pozabljena, več ali manj so bila spregledana tudi leta 1989, kar smo ugotavljali tudi sami, ko smo zapisali, da: *.../ v burnem procesu preobrazbe naše družbe potekajo spremembe, ki niso v središču zanimanja najširših množic, vse prevečkrat neopazno. .../ Eno takih področij je prav gotovo družbeno planiranje, zlasti tisti njegov del, ki se po veljavni ureditvi nanaša na urejanje prostora in s tem na neposredne odnose v zvezi z rabo dobrin splošnega pomena, na pravice in pogoje spreminjati prostor oziroma na omejitve, ki take spremembe pogojujejo ali prepovedujejo ...*⁴

Kljub temu dogajanja v prelomnem letu 1989 zaslužijo, da jih potegnemo iz pozabe in osvetlimo vsaj kot zanimivost. Bi lahko iz njih v obdobju, ki je sledilo, potegnili kake koristne izkušnje? Lahko bi, a jih nismo, ne tedaj ne zdaj, še vedno gradimo le navzgor, temelji nas ne zanimajo prav dosti, zato pa se nam vse skupaj stalno podira.

2. POGLED NAZAJ

Za celovitejšo predstavitev dogajanja v letu 1989 moram na kratko povzeti dogajanja skozi celotno desetletje po sprejetju Zakona o sistemu družbenega planiranja.⁵ Ves ta čas smo se namreč spoprijemali z razhajanjem in prerivanjem v odnosih med družbenim planiranjem in urejanjem prostora tudi znotraj takratnega Izvršnega sveta Skupščine SRS (IS). A so bile vloge tudi na tej ravni na žalost zelo natančno določene, družbeno planiranje je bilo politično zaukazano, proti njemu se preprosto nismo mogli zoperstaviti. Ostajalo nam je le prilagajanje, čeprav smo imeli kar precej (tihih) somišljenikov, ki pa se niso hoteli izpostavljeni.

S tem dejstvom sem se soočil takoj po svojem prihodu na Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora (RKVOUP) v začetku leta 1982, kamor me je za namestnika povabila takratna predsednica Marija Vičar Zupančič,⁶ in to s prvenstveno nalogo, da pripravimo nov zakon za prostorsko planiranje kot odgovor (ali dopolnitev, kot smo takrat izjavljali) na takrat veljavni zakon o družbenem planiranju. Paket prostorskih zakonov je nastajal dobri dve leti in pol⁷ v zato oblikovani delovni skupini, v kateri so sodelovali za to področje

³ Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k ustavi Socialistične republike Slovenije, 10. člen, tč. 2 (Uradni list SRS, št. 32/89).

⁴ Izhodišča za spremembe na področju urejanja prostora, IB, št. 9, str. 3.

⁵ Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SRS, sprejet 26. 12. 1979, Uradni list SRS, št. 1/80.

⁶ V mandatnem obdobju 1978–82, nasledil jo je Jože P. Kavčič v obdobju 1982–86, torej v času priprave in sprejemanja prostorskih zakonov.

⁷ Obsegal je Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor ter Zakon o stavbnih zemljiščih. Sprejeti so bili 23. maja 1984 na vseh treh zborih takratne republiške skupščine, objavljeni pa v Uradnem listu SRS, št. 18/84.

¹ Naj spomnim le na članka prof. Petra Gabrijelčiča na to temo: Slovenija, veliko vrtno mesto, objavljen v Sobotni prilogi Dela 6. 4. 2002, in članek na mnenjski strani Dela, objavljen 8. 8. 2015.

² 81 ustavnih amandmajev je Skupščina SRS sprejela 27. septembra 1989 (Uradni list SRS, št. 32/89).

takrat najbolj pristojni strokovnjaki v republiških organih in strokovnih institucijah.⁸

Ves čas priprave so se najbolj lomila kopija glede Zakona o urejanju prostora, ki smo mu pripravljavci določili poseben pomen in mesto v hierarhiji zakonov. O tem sva z dr. Slavkom Kocjanom v uvodu k *Predpisom urejanja prostora s pojasnili*⁹ zapisala:

»Zakon o urejanju prostora ima med novo sprejetimi prostorskimi zakoni poseben pomen, saj v sistemu celovitega in sočasnega družbenega planiranja vzpostavlja instrumente za enakovredno, vendar specifično obravnavo planiranja prostora. Zato smo ta zakon v procesu pripravljanja prostorskih zakonov imenovali »krovni« zakon, s čimer smo hoteli poudariti razliko z drugimi »sektorskimi« zakoni, kot so Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84 in 37/85), Zakon o kmetijskih zemljiščih (prečiščeno besedilo; Uradni list SRS, št. 17/86), Zakon o gozdovih (Uradni list SRS, št. 18/85), Zakon o vodah (Uradni list SRS, št. 38/81), Zakon o rudarstvu (Uradni list SRS, št. 17/75), Zakon o varstvu naravne in kulturne dediščine (Uradni list SRS, št. 1/81), Zakon o Triglavskem narodnem parku (Uradni list SRS, št. 17/81) in Zakon o Spominskem parku Trebče (Uradni list SRS, št. 1/81), ki tudi urejajo prostor, vendar le z vidika, za katerega je pristojen posamezni sektor.«

O vzrokih za pripravo tega zakona in problemih, ki bi jih moral razrešiti, pa:¹⁰

»Zakon o urejanju prostora je nastal ob spoznanju, da veljavni Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije ni uspel – pa tudi ni mogel – enakovredno obravnavati vseh treh vidikov družbenega planiranja (ekonomski, socialni in prostorski), predvsem pa ni uspel oblikovati tistih zakonskih določil, ki so za planiranje prostora specifična in zahtevajo drugačen pristop tako v procesu priprave strokovnih podlag kot v procesu oblikovanja planskih odločitev.

Problemi, ki so narekovali pripravo zakona o urejanju prostora, so bili predvsem:

- *razlika med dolgoročnim planiranjem prostora (kjer mora biti to bolj opredeljeno in obvezujoče) in planiranjem socialnega in ekonomskega razvoja;*
- *odgovornost družbenopolitične skupnosti za urejanje prostora kot celoto, še posebej pa za urbanizacijo v prostoru, ki ni »sektor«, ampak združuje vse*

človekove dejavnosti, ki se morajo usklajevati na ravni družbenopolitične skupnosti;

- *nejasna vloga dotedanjih urbanističnih načrtov kot dolgoročnih usmerjalnih in izvedbenih planskih dokumentov ter nepovezanost prostorskih izvedbenih aktov z odločitvami, sprejetimi v planskem procesu;*
- *medsebojna neusklajenost planskih dokumentov v posameznih družbenopolitičnih skupnostih v sestavinah, ki se nanašajo na prostor, ki jih ni doslej nihče ugotavljal in usklajeval.*

Pri iskanju rešitev smo morali voziti med dvema skrajnostma, na eni strani smo imeli pravoverne zagovornike integralnega družbenega planiranja, ki niso pristajali na to, da bi se prostorsko planiranje kakor koli odvijalo izven sprejetega sistema družbenega planiranja, drugi pol pa so predstavljali nekateri strokovnjaki s področja prostorskega planiranja, ki so zahtevali njegovo popolno izločitev iz sistema družbenega planiranja, tako kot je bilo to področje urejeno v drugih republikah (čeprav je za vse veljal zvezni Zakon o temeljih sistema družbenega planiranja). Na žalost so nam bile njihove zahteve, čeprav mnogokrat upravičene, zaradi svoje doslednosti večkrat bolj v napoto kot v pomoč. Nismo jih uspeli prepričati, da je možno posledice zakona o sistemu družbenega planiranja odpravljati le postopoma, da lahko le iščemo kompromise, s skrajnimi stališči preprosto ni bilo mogoče zmagati.

Med samim delom smo se srečevali tudi v včasih že skoraj komičnimi situacijami, včasih pa grenkimi občutki, da moraš popustiti in sprejeti kompromise, s katerimi se sicer ne strinjaš. Tako sem se moral pri prvem, zelo tehnično napisanem osnutku zakona soočiti z za sistemsko vprašanja (kamor je spadalo tudi družbeno planiranje) odgovornim podpredsednikom IS, ki pa je zakon v celoti zavrnil, ker naj ne bi bil v skladu z ustavo, Zakonom o združenem delu in Zakonom o družbenem planiranju, pa tudi ker naj ne bi upošteval samoupravnih odnosov v naši družbi, nikjer niso bili izpostavljeni delavci, delovni ljudje in občani, torej naj bi bil idejno popolnoma zgrešen. Bil sem kar močno razočaran, saj smo vsebino zastavili strokovno konsistentno, tudi postopkovno skladno s sicer zapletenimi in nepreglednimi postopki za pripravo in sprejemanje družbenih planov. A je manjkala zunanja forma, kar smo hitro popravili tako, da smo predvsem v uvodnih določbah nekajkrat dodali frazo *»Delavci, delovni ljudje in občani v samoupravnih organizacijah in skupnostih...«*, v nekaj vsebinskih členih pa frazo *»S plani samoupravnih organizacij in skupnosti ter družbeno političnih skupnosti...«*, ter zadovoljili tudi to formalno zahtevo. Mene je ta baročno napihnjen besednjak v začetku izredno motil, saj mi je meglil vsebino, a sem se mu počasi privadil, fraze sem dojemal kot celoto in jih v mislih preskakoval.

Teže se je bilo spoprijemati s pritiski po vsebinskem podrejanju sistemu družbenega planiranja. Tu smo bili prisiljeni, če smo hoteli zakon spraviti skozi izvršni svet

⁸ Vodil sem jo jaz, osrednje jedro pa so sestavljali strokovnjaki s področja urbanizma Braco Mušič, Aleš Šarec, Miha Kos, dr. Slavko Kocjan iz Republiškega komiteja za zakonodajo IS, ki je skrbel za skladnost vsebine s pravno obliko in drugimi predpisi. Zlatko Lavrenčič iz Zavoda za družbeno planiranje SRS, v skupini je predstavljal stalno opozicijo, kar nas je prisililo k še bolj dodelanim stališčem in argumentom v prid našim rešitvam, ter Niko Vladimirov, sodelavec iz RKVOUP. Občasno so bili v pripravo vključeni še drugi sodelavci (predvsem pri pripravi navodil) za posamezna strokovna področja, kot prof. Dušan Ogrin in dr. Janez Marušič za področje krajinskega načrtovanja in varstva okolja, Igor Umek in drugi.

⁹ ČZ, Uradni list SRS, junij 1986, str. 8.

¹⁰ Prav tam, str. 8.

kot najvišjo instanco usklajevanja, močno popuščati in iskati za nas komaj še sprejemljive kompromise. Samo za ponazoritev: na koncu smo morali pristati celo na to, da bo za pripravo podzakonskih aktov prvi odgovoren Republiški komite za družbeno planiranje (RKDP), ki naj bi jih pripravil skupaj z nami in Zavodom SRS za družbeno planiranje (ZSRSDP),¹¹ čeprav za to ni bil ne strokovno ne organizacijsko pripravljen. Podzakonski akti so seveda nastajali v okviru RKVOUP, sicer v tesnem sodelovanju z ZSRSDP.

Iskanje kompromisov med tema dvema skrajnostma seveda ni potekalo premočrtno, včasih se je odvijalo celo z ostrimi spopadi med zagovorniki nasprotujočih si mnenj. Kljub temu smo po sprejetju zakona med dosežki posebej izpostavljali:

- *obvezna izhodišča* kot pripomoček za vertikalno (hierarhično) usklajevanje planov,
- poudarjanje vloge občin nasproti drugim nosilcem planiranja pri urejanju prostora (s čimer smo posegli v sistem enakovrednega horizontalnega usklajevanja v procesu družbenega planiranja),
- urbanistični načrt, ki so ga nekateri zagovorniki popolnoma avtonomnega prostorskega planiranja zagovarjali kot samostojen in za urbana naselja najpomembnejši usmerjevalni in hkrati izvedbeni dokument in ki smo ga kot *urbanistično zasnovo* opredelili kot usmerjevalni dokument in ga kot takega vključili v dolgoročni plan občine, za urejanje odprtega prostora pa smo na novo predvideli *krajsko zasnovo*.

Na novo smo opredelili tudi vlogo in vsebino dotakratnih programskih delov zazidalnih načrtov¹² in jih kot *programske zasnove*¹³ vključili v srednjeročne družbene plane občin, saj smo menili, da se je o namenih, vsebini in ciljih urejanja nekega konkretnega prostora treba odločiti, preden se pristopi k načrtovanju, in da je prav srednjeročni plan, ki naj določi posege v naslednjem petletnem obdobju, pravo mesto za soočenje namer z drugimi interesi v prostoru.

¹¹ 53. člen Zakona o urejanju prostora je določal: »Republiški upravni organ, pristojen za družbeno planiranje, skupaj z republiškim upravnim organom, pristojnim za urejanje prostora, in v sodelovanju z Zavodom Socialistične republike Slovenije za družbeno planiranje pripravi v skladu s sistemom družbenega planiranja podrobnejšo vsebino in metodološka navodila za izdelavo strokovnih podlag in prostorskih sestavin družbenih planov občin v treh mesecih po sprejetju tega zakona.«

¹² Zakon o urbanističnem planiranju, Uradni list SRS, št. 16/67, 9. člen.

¹³ Njihova vsebina je določena v 43. členu Zakona o urejanju prostora, čeprav ne nosi tega imena. Pojem *programske zasnove* se pojavi šele v obrazložitvi, natančno pa smo ga obdelali *Navodilih o vsebini in metodologijah izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin* (Uradni list SRS, št. 20/85), kjer smo to pomanjkljivost popravili v drugem odstavku 38. člena, v katerem smo povzeli z zakonom že določeno vsebino in jo poimenovali: »Na območjih, kjer se bo izvajala kompleksna gradnja ali prenova in bo zanje izdelan prostorski izvedbeni načrt, je treba podrobneje oblikovati **programske zasnove** ...«

3. POBUDE ZA SPREMEMBO PROSTORSKE ZAKONODAJE

Na potrebo po dograjevanju prostorske zakonodaje iz leta 1984 smo opozarjali že takoj po njeni uveljavitvi oziroma po prvi generaciji »prostorskih sestavin dolgoročnih družbenih planov« (v glavnem so nastali v letih 1986–1988), njenem prvem soočenju z dejansko prakso.

Z našimi predlogi smo hoteli sprožiti postopno evolucijo Zakona o urejanju prostora v sodoben zakon, razbremenjen nepreglednih postopkov, ki so zameglili njihovo vsebino (spet eden od primerov, ko je oblika prevladovala nad vsebino), in seveda preobremenjenega samoupravnega jezika, ki je marsikdaj zamegljeval jasne strokovne določbe. Ugotavljali smo, da se je zakon skupaj z navodili vsebinsko dobro obnesel, da pa mora ostati odprt za dograjevanje.

Seveda nas je ves čas motila formalna podrejenost urejanja prostora sistemu družbenega planiranja, posledično pa tudi organizacijska podrejenost RKVOUP RKDP-ju. Še bolj pa nas je motilo, da je ZSRSDP deloval le kot strokovna institucija RKDP, čeprav bi moral biti v delu, ki se je nanašal na prostorsko planiranje, podrejen za prostor pristojnemu republiškemu organu, torej RKVOUP, saj je nastal tudi iz Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje,¹⁴ nekoč strokovne službe Republiškega sekretariata za urbanizem. Namesto da bi v zavodu imeli svojo strokovno podporo, nam je bil znotraj republiških organov pri uveljavljanju prostorskega planiranja največji nasprotnik.

4. AMANDMAJI K SLOVENSKI USTAVI

Sprejetje sprememb slovenske ustave 27. septembra 1989 je pomenilo tudi višek procesa prenavljanja ali celo iskanja novih izhodišč na področju družbenega planiranja in urejanja prostora. Za opustitev sistema družbenega planiranja je bilo več sistemskih in vsebinskih razlogov, med njimi tudi neprimerna ureditev prostorskega planiranja. Ob drugih pomembnejših in za Slovenijo usodnih vprašanjih je bila sprememba sistema družbenega planiranja v javnih razpravah manj izpostavljena, razen v krogih, ki jih je to neposredno zadevala, kjer pa so se, kot že celo desetletje pred tem, kresala diametralno nasprotna mnenja.

V procesu nastajanja XIX. amandmaja, ki je obravnaval družbeno planiranje (v končni verziji je dobil številko XX.), smo svoje predloge in stališča poslali vsem pristojnim republiškim upravnim organom in delovnim telesom Skupščine SR Slovenije, ki so jih v končni verziji

¹⁴ Le-ta se je moral leta 1975 na silo združiti s takratnim Zavodom SRS za planiranje v Zavod SRS za družbeno planiranje. Prostorsko planiranje je tako bilo izven za prostor pristojnega organa vse do časov po osamosvojitvi Slovenije.

smiselno upoštevali z določilom, da se razmerja v zvezi z urejanjem prostora urejajo neposredno z zakonom.¹⁵ Ni pa bil sprejet naš predlog, da se v »planerskem« amandmaju pojem *družbeno planiranje* in *družbeni plani* zamenjajo s pojmi *planiranje* in *plani*, pri čemer smo računali, da bi s takim, bolj generičnim pojmom lažje uvedli spet *prostorske plane* in z njimi zamenjali *prostorske sestavine družbenih planov* (kar se je na žalost zgodilo šele z novim zakonom leta 2002).

5. PREDLOGI ZA SPREMEMBO PROSTORSKE ZAKONODAJE 1989

V prvi polovici leta 1989 smo na RKVOUP pripravili *Izhodišča za spremembe na področju urejanja prostora*,¹⁶ obširno gradivo, v katerem so bili zbrani naši predlogi za spremembo slovenske ustave, spremembo sistema družbenega planiranja in seveda podrobneje prostorskega planiranja.

Na Zavodu SRS za družbeno planiranje pa je istočasno nastajal nasprotni predlog, nov Zakon o družbenem planiranju,¹⁷ ki naj bi v celoti integriral dotedanji Zakon o urejanju prostora, razen nekaterih členov, ki so se nanašali na »pogoje za zavarovanje in smotno rabo dobrin splošnega pomena ter na usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in določanje namenske rabe prostora«, torej vsebino od 6. do 22. člena, ki naj bi jo »porazdelili« po drugih sektorskih zakonih. Tudi ta zasnova je sicer težila k poenostavitvi postopkov in razbremenitvi nosilcev planiranja, a je utemeljevala vključitev prostorskega planiranja v novi zakon o sistemu družbenega planiranja predvsem s predpostavko, da bodo v planih občin v bodoče ».../prevladovali elementi prostorskega in urbanističnega planiranja, planiranja razvoja komunalnih dejavnosti in usmerjanja stanovanjske graditve /.../«,¹⁸ na drugačen način povedano, vsaj na občinski ravni bi novi Zakon o družbenem planiranju prevzel vlogo Zakona o urejanju prostora. In kdo naj bi vse to koordiniral? Teoretično seveda IS, v praksi pa bi bil »nadrejeni« organ Komite za družbeno planiranje. RKVOUP bi bil s tem porinjen na stranski tir operativnega

¹⁵ V amandmaju št. LXVII je določeno, da republika z zakonom ureja tudi urejanje prostora, pogoje in način rabe ter razpolaganja in izkoriščanja prostora ter zemljišč in stvari v splošni rabi (1. odst., tč.(1)).

¹⁶ Obravnaval in potrdil ga je takratni Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora na seji 14. julija 1989 (po takratni ustavi in zakonu o IS je to bil kolektivni organ, sestavljen iz predstavnikov drugih republiških organov, vezanih na okolje in prostor, med njimi Komiteja za družbeno planiranje, Zavoda za družbeno planiranje, organov, odgovornih za kmetijstvo, gozdarstvo, rudarstvo in preostale naravne dobrine, naravno in kulturno dediščino ter predstavnikov družbenopolitičnih organizacij in društev, ki so delovali tudi na področju varstva okolja. Torej je bila to izredno široka in raznolika sestava, ki jo je bilo težko obvladovati, a ga je bilo treba sklicevati najmanj dvakrat na leto oziroma ob vsakem pomembnem dogodku, vezanem na sistemska vprašanja (vir: lasten arhiv).

¹⁷ Članek z naslovom *Zasnova Zakona o sistemu družbenega planiranja v SR Sloveniji* je bil objavljen v IB št. 4, letnik XXIII, april 1989. Avtor: Bogdan Zeilhofer, ZSRSDP.

¹⁸ Prav tam, str. 17.

birokratskega vodenja postopkov na področju urejanja prostora, vsebina bi bila drugje. Ob vseh dotakratnih razhajanjih je tak predlog le še dodatno pospešil naše delo in poskuse za preboj naših idej. Zgodba iz časov priprave prostorske zakonodaje iz leta 1984 se je začela ponavljati.

Naše predloge smo šele po intervencijah uspeli objaviti v septembrski številki IB,¹⁹ v kateri jih je uredništvo uvedlo z naslednjim uvodnim opozorilom o pogledih na vključenost prostorskega planiranja v integralno planiranje: »/.../ stališča glede tega so zelo različna. Eni (tako kot zasnova zakona iz 4. številke) vidimo možnost učinkovitega planskega urejanja prostora (potem, ko so poenostavljeni in racionalizirani postopki družbenega planiranja) le v sistemu integralnega družbenega planiranja. Sistem integralnega planskega odločanja je že dal pozitivne rezultate v preteklem obdobju. Drugi pa zaradi nekaterih pomanjkljivosti v delovanju dosedanjega sistema vidijo rešitev v osamosvojitvi, ločitvi prostorskega vidika planiranja od gospodarskega in socialnega oziroma v dezintegraciji planiranja. Gre tedaj za dvojje povsem različnih temeljnih izhodišč za oblikovanje planskega zakona, z različnimi posledicami. /.../«²⁰

V objavljenih *Izhodiščih za spremembe na področju urejanja prostora*²¹ (glede na izvirno besedilo v nekoliko skrženi obliki) smo uvodoma opozarjali na razhajanja pri iskanju novih poti tudi v zvezi z družbenim planiranjem. Z vidika zakonske uveljavitve začasnih sprememb predpisov smo ponudili dve možnosti:

- a) sprejeti najnujnejše spremembe sedanjega republiškega Zakona o sistemu družbenega planiranja (ZSDP) in Zakona o urejanju prostora (ZUP) v okviru, ki ga dopušča zvezni Zakon o temeljih sistema družbenega planiranja;
- b) razveljaviti sedanji republiški ZSDP, določiti kot podlago za pripravo novih srednjeročnih planov zvezni zakon in na njegovi podlagi izdelati metodološko navodilo, ki bi začasno nadomestilo ZSDP.²²

Sami smo se zavzemali za drugo, torej razveljavitev takratnega Zakona o sistemu družbenega planiranja, kar je bilo v začetku leta 1989 še zelo heretična misel. Takrat si še nismo mogli niti predstavljati, da bo konec te nam tako neprijetne nadvlade že septembra istega leta. Sprejetje amandmaje v republiški ustavi se je zgodilo celo pred izidom IB z našimi predlogi, tako da je moralo uredništvo pod naše besedilo pripisati pripombo: »V času oddaje tega gradiva v objavo je Skupščina SR Slovenije dne 27. 9. 1989 z ustavnim zakonom za izvedbo amandmaje v k ustavi SR Slovenije določila, da prenehajo veljati zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije ter določbe o planiranju v nekaterih drugih

¹⁹ IB št. 9/XXIII, september 1989.

²⁰ Prav tam, str. 3.

²¹ Avtorji: Tomaž Vuga, Miha Kos, Niko Vladimirov, mag. Vilibald Premzl, dr. Milan Naprudnik, vsi RKVOUP.

²² Prav tam, str. 4.

zakonih.«²³ S tem je postal prvi del naših predlogov (imenovali smo ga *Racionalizacija priprave srednjeročnih planov za obdobje 1991–1995*) brezpredmeten, je pa nastala zanimiva situacija; nenadoma je bil Zakon o urejanju prostora brez nadrejene kape, v vseh ozirih je postal »krovni« zakon, kar smo želeli in pričakovali, zato je osrednji del naših predlogov, ki se je nanašal na urejanje prostora, imel še večjo težo in zasluži, da ga nekoliko podrobneje predstavim.

6. TEZE ZA SPREMEMBO ZAKONA O UREJANJU PROSTORA

V *Izhodiščih* smo ugotavljali stanje ob in po pripravi prve generacije *prostorskih sestavin družbenih planov*, ko je Slovenija prvič dobila dolgoročne in srednjeročne plane republike ter plane za večino SIS-ov in občin,²⁴ kar je bil nedvomno velik, vsaj količinski uspeh, ob katerem pa je treba ugotoviti, »/.../ da zakon o urejanju prostora zaradi svoje dosledne prilagoditve dosednji normativni ureditvi sistema družbenega planiranja ni mogel prispevati k zadovoljivi rešitvi vseh nalog, ki so izrazita posebnost prostorskega planiranja./ .../ Najbolj neposredno so te nedorečenosti prišle do izraza v pretežno neuspešnem procesu usklajevanja prostorskih sestavin planov, ki je (zaradi filozofije družbenega planiranja) zasnovan na usklajevanju (enakovrednih) planov, namesto na jasno izraženem hierarhičnem ugotavljanju upoštevanja širših interesov pred ožjimi. /.../«²⁵ Znova smo opozorili tudi na znana dejstva, da je bila Slovenija v SR Jugoslaviji edina, ki je dosledno speljala sistem družbenega planiranja in vanj vključila tudi prostorsko planiranje, kar druge republike niso, zato niso poznali težav, s katerimi smo se srečevali v zadnjem desetletju.

Dopolnjena prostorska zakonodaja naj bi v največji možni meri upoštevala specifičnost prostorskega planiranja, in sicer da gre pri tem za dolgoročnost odločitev, ki vplivajo na prostor in njegovo omejenost, saj ga ni mogoče na novo ustvarjati, ampak le z njim čim bolj smotrno gospodariti, ter togost pri spremembah prostora in občutljivost javnosti za vsako spremembo v njihovem bivalnem in delovnem okolju. Posebej pa smo poudarili, da bi bilo treba pri prostorskem planiranju zagotoviti načela kontinuitete, integralnosti in sočasnosti ter v zvezi s tem s primerno organizacijo zagotavljati kontinuirano strokovno delo. Poleg tega pa naj bi bilo upoštevano še načelo hierarhije, torej podrejenosti nižjih planov višjim, ter načelo postopnosti pri konkretizaciji odločitev od širšega k ožjemu in od dolgoročnega do izvedbenega.

²³ Prav tam, str. 4.

²⁴ V Poročilu o urejanju prostora (poročevalec Skupščine SRS, letnik XIII., št. 23, 14. 9. 1987) smo navedli, da po dveh letih od sprejetja Navodil k Zakonu o urejanju prostora 31. maja 1987 le 5 od takratnih 65 občin ni imelo sprejetih prostorskih sestavin dolgoročnega plana.

²⁵ Prav tam, str. 6.

Ponudili smo tudi predloge rešitev za najboljčutljivejše probleme: zmanjševanje števila planskih aktov in poenostavitev postopkov njihovega sprejemanja, predvsem pa možnost kontinuiranega dograjevanja in spreminjanja. Pri tem naj bi bil *prostorski plan* časovno neomejen in bi se spreminjal po potrebi, obvezno pa bi ga bilo treba preveriti vsakih pet let. Sprejemala naj bi ga republika, posebne družbenopolitične skupnosti in občine, če pa bi se le-te dogovorile, bi ga lahko skupno sprejemale v regiji. Poudarili smo pomen že vpeljanih *obveznih izhodišč* v prostorskem planu republike, ki pa bi jih bilo treba še kriterialno dodelati, da bi jih lahko v nižjih planih natančno umestili v prostor.

Podrobneje smo se ustavili pri *Programskih zasnovah*,²⁶ ki so bile po takratnem zakonu sestavina srednjeročnega plana, a se je v praksi izkazalo, da smo od njih pričakovali preveč. Zato smo predlagali (tudi zaradi razmišljanj, ali so prostorske sestavine srednjeročnih družbenih planov sploh še potrebne), da se premaknejo v Zakon o urejanju naselij, torej kot del prostorskega izvedbenega akta (kot so bile po zakonu iz leta 1967), da naj služijo predvsem predhodnemu soočenju namer investitorja s pogoji in omejitvami iz prostorskega plana in da naj se pripravljajo glede na pobude in potrebe ne glede na planske cikle.

7. VARSTVO OKOLJA V PROSTORSKI ZAKONODAJI

Ob tem pa smo opozorili na **še eno dimenzijo programskih zasnov** kot pripomočka za preverjanje predvidenega posega s sprejemljivostjo okolja. Predpostavili smo dve možni situaciji:

- *Programske zasnove so že pripravljene in sprejete, investitor želi samo ugotoviti, ali lahko v skladu z njimi na določenem območju uresniči svojo namero. V tem primeru bi bilo treba za večje posege izdelati **presojo vplivov na okolje** kot nujen strokovni dokument pred nadaljnjim postopkom.*
- *Območje, kjer bi investitor rad gradil, še nima tega dokumenta. V tem primeru bi bilo treba kot uvodno strokovno raziskavo pripraviti **presojo sprejemljivosti prostora** za nameravani poseg ter nato izdelati in sprejeti programsko zasnovo.²⁷*

Pri tem predlogu, ki pa pomeni bistveno vsebinsko dograditev takratnega Zakona o urejanju prostora, sem se ustavil predvsem zato, da bi opozoril na evolucijo razmišljanja o vključevanju varstva okolja v zakon in poznejša navodila. Namreč zakon iz leta 1984 je bil zamišljen tudi kot »krovni« zakon na področju varstva okolja, tako v načelih kot izvedbenih členih je podajal vse potrebne navezave za ukrepanje tudi na tem področju. Z navodili, ki so nastala le leto po sprejetju zakona, pa smo

²⁶ Prav tam, str. 9.

²⁷ Prav tam, str. 9.

te instrumente dogradili in jih podrobneje obdelali. Naj omenim le točko 1.3 v 17. členu, kjer je bilo določeno, da je ob pripravi dolgoročnih planov (v okviru analize možnosti dolgoročnega razvoja) za celotno občino: »/.../ potrebno proučiti obremenitev okolja in ogroženost prostora, na območjih, predvidenih večjih sprememb rabe prostora, pa je treba ugotoviti tudi **primernost, ranljivost in ustreznost** prostora za razvoj posameznih dejavnosti.«

V naših izhodiščih za dopolnitev prostorskega zakona smo predlagali, da se okoljska vsebina navodil bolj jasno prenese v zakon, predvsem pa konkretizira in tako postane še jasnejša podlaga tudi za ukrepe na okoljskem področju. Naša takratna ideja je bila, tako kot takrat v mnogih evropskih državah, da naj bo prostorski zakon »**krovni**« tudi za vse predpise na področju okolja.

8. PREDLOGI ZA NOVI ZAKON O UREJANJU PROSTORA

Ustavne spremembe so delo pri pripravi sprememb prostorske zakonodaje še pospešile. Kljub pričakovanim družbenim spremembam smo bili prepričani, da je na tem področju mogoče dograditi in posodobiti takrat veljavni zakon. Vsebina nam je bila jasna, formo pa smo si tudi zamišljali predvsem kot razbremenitev vse dotakratne nepotrebne navlake, torej predvsem kot jasen »tehnični« zakon.

V začetku leta 1990 je tako nastalo več različic novega zakona, zadnja v začetku aprila,²⁸ tik pred prvimi večstrankarskimi volitvami. V njej smo nadgrajevali predloge iz leta 1989, predlagali pa tudi nekaj novih izhodišč, med njimi naj omenim le usmeritev, da naj bo novi zakon preprost, razumljiv tudi nepoznavalcem, nakazali smo možnost vključitve Zakona o urejanju naselij, hkrati pa tudi možnost, da bi se lahko določbe v zvezi z varstvom okolja pozneje izločile v samostojen zakon, zaradi česar pa bi se ne smela zrušiti konsistentnost »krovnega« Zakona o urejanju prostora.

Osnovne rešitve in povezave so bile prikazane grafično, razumljivo in nedvoumno, med njimi tudi vključenost varstva okolja v sistem urejanja prostora. Prav tako je bil grafično prikazan tudi postopek nastajanja in sprejemanja planov, bil je jasen in kratek.

Na pobudo iz strokovnih krogov smo se odločili znova odpreti razpravo o dilemi, ali naj v zakonu ohranimo urbanistične oziroma krajinske zasnove ali naj jih nadomestimo z urbanističnimi oziroma krajinskimi načrti (s čimer se sam takrat nisem strinjal).

Posebno skrb smo namenili stroki. Poleg upravnih organov smo znova predlagali obvezno ustanovitev

upravnih organizacij za urejanje prostora,²⁹ ki naj bi tako v republiki kot občinah opravljale organizacijske in strokovne naloge. Predlagali smo ustanovitev svetov za urejanje prostora, ki naj bi bili sicer le posvetovalno telo skupščin družbenopolitičnih skupnosti ali njihovih izvršnih svetov, a naj bi se v njih soočale in usklajevale različne politične zamisli, kar naj bi olajševalo iskanje soglasja o vprašanih na področju urejanja prostora.

Izdelane so bile tudi teze zakona s takrat najbistvenejšo vsebino v vsega tridesetih členih.

9. IN POTEM...

Vse te predloge in dokumente sem v lepo urejeni obliki (tako kot za druga področja v pristojnosti RKVOUP) ob primopredaji (mislim, da se je to zgodilo 15. maja 1990, mogoče pa kak dan prej ali pozneje) predal svojemu nasledniku Mihi Jazbinšku s priporočilom, da jih izkoristi in skupaj z mojimi dotakratnimi sodelavci (skoraj vsi so ostali na svojih delovnih mestih) dogradi v končne dokumente. A to se ni zgodilo, konec leta 1990 je bil sprejet *Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju*,³⁰ s katerim je bila veljavnost zakona iz leta 1984 skoraj v celoti podaljšana do sprejetja novih predpisov o urejanju prostora, kar se je zgodilo, kot vsi vemo, šele leta 2002, torej dvanajst let pozneje. Edina pomembna sprememba je bila, da je odpravil nepregleden postopek priprave prostorskih sestavin družbenih planov, ki so se po novem vodili po določbah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (tudi iz leta 1984).

Po treh letih je nastal novi Zakon o varstvu okolja,³¹ ki je k obstoječemu sistemu urejanja prostora dodal vzporedni sistem, nastala je nepregledna dvojnost, spet novo prerivanje med različnimi pogledi, pristojnostmi, močjo, tokrat (večino časa) znotraj istega ministrstva. Zgodba se je začela ponavljati. Slabe izkušnje iz prejšnjega desetletja so bile spregledane.

10. SKLEP

S svojo zgodbo sem hotel obuditi spomine na prizadevanja, iskanja, nemoč stroke, prevlado političnih dogem, poraze in drobne uspehe pri uveljavljanju prostorskega planiranja, kot so se prepletali skozi celotno desetletje. Posebej pa sem obudil naše delo in optimizem v letu 1989, ko smo bili prepričani, da bomo

²⁹ Njihova ustanovitev je bila predvidena že z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (66. člen), a niso nikoli zaživele. Zamenjati bi morale dotakratne pooblaščenice urbanistične organizacije, zato je ta določba doživela nasprotovanja tako pri občinah (ki so se bale dodatnih stroškov) kot pri urbanističnih organizacijah, ki bi zgubile monopol. Na to smo opozarjali tudi v našem *Poročilu o urejanju prostora*, ki smo ga predstavili Skupščini SRS konec septembra 1987 (Poročevalec Skupščine SRS, letnik XIII, št. 23/87).

³⁰ Sprejet 26. decembra 1990 (Uradni list RS, št. 48/90).

³¹ Sprejet 2. junija 1993 (Uradni list RS, št. 32/93).

²⁸ Zakon o urejanju prostora, različica 1. 4. 1990; vir: lasten arhiv.

svoja prizadevanja lahko kronali tudi z uspehi. A je evolucijo, kot smo jo zastavili mi, zamenjala revolucija, v kateri se je prostorsko načrtovanje znova znašlo na plitvini namesto v glavnem toku dogajanja.

Danes se lahko le prepustim žgečkljivim ugibanjem, kaj bi bilo, če ne bi bil ta proces na silo ustavljen in bi zastavljene spremembe zakona razvili do konca. Prepričan sem, da bi imeli za takratne razmere vsebinsko sodoben zakon, prilagojen tudi novim družbenopolitičnim razmeram, ki bi lahko služil še več časa kot stari okorni zakon iz leta 1984. Predvsem pa ne bi potrebovali novega osrednjega Zakona o varstvu okolja in bi se s tem izognili vsem težavam, s katerimi se srečujemo zaradi dvojnosti postopkov. Gotovo bi tudi lažje ohranjali in razvijali stroko (tako kot smo jo v osemdesetih letih), ki se je v novih družbenih razmerah na žalost razdrobila in porazgubila v prilagajanju tržnim odnosom, borbi za preživetje, podrejanju developerskim zahtevam, brez jasne podpore politike se jim ni sposobna upreti.

Bomo vsaj na tej točki uspeli kaj premakniti na bolje? Je stroka še dovolj močna, da bi lahko prepričala politiko o svoji vlogi, pomembnosti, nujnosti, poslanstvu, da brez kakovostnega in kontinuiranega prostorskega načrtovanja ne more biti niti skladnega družbenega razvoja?