

Gozdovi in urbanistično načrtovanje

Forests and Town Planning

Breda OGORELEC*

Izvleček

Ogorelec, B.: Gozdovi in urbanistično načrtovanje. Gozdarski vestnik št. 9/1996, V slovenščini.

Prispevek navaja, kako so gozdovi obravnavani v predpisih o urejanju prostora, opisuje dosedanje sodelovanje gozdarjev in urbanistov pri prostorskem načrtovanju ter kritično obravnava razmerja med Zakonom o gozdovih in Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor.

Ključne besede: prostorsko planiranje, gozdarsko načrtovanje, Zakon o gozdovih, prostorska zakonodaja.

1 UVOD

1 INTRODUCTION

Prispevek se, žal, omejuje le na zakonske podlage in prakso urbanističnega načrtovanja¹.

Mnogo raje bi sicer predstavila primere uspešnih dejanskih realizacij, saj so neredko urbanistični dokumenti precej daleč od realnega stanja v prostoru oz. življenje teče – na žalost ali morda celo na srečo – pogosto mimo njih ali pa mu načrti z zamudo sledijo.

V nadaljevanju obravnavam tri tematske sklope:

- gozdovi v prostorskih predpisih,
- vključevanje gozdarskih služb v pripravo urbanističnih dokumentov – izkušnje iz prakse ter
- nova razmerja med zakonom o gozdovih in zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor.

¹ *Urbanistično načrtovanje po zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor* (Ur. list RS, št. 14/84) ne zajema le načrtovanje naselij, temveč celotnega prostora, obsega pa pripravo in sprejem prostorskih izvedbenih aktov (1. in 3. člen).

* Mag., dipl. geogr., Urbanistični inštitut RS, Jamova 18, 1000 Ljubljana, SLO

Synopsis

Ogorelec, B.: Forests and Town Planning. Gozdarski vestnik No. 9/1996. In Slovene.

The article states the provisions regarding forests in the sphere of environmental planning, describes the co-operation of foresters and town planners in town planning up till now and gives a critical aspect regarding the relations between the Forestry Act and the Act on Town Planning and Other Impacts on Environment.

Key words: town planning, forestry planning, Forestry Act, town planning legislation.

2 GOZDOVI V PROSTORSKIH PREDPISIH

2 FORESTS IN SPACE PLANNING REGULATIONS

Zakon o urejanju prostora gozdove, ki so pomembni za dolgoročni razvoj, uvršča med dobrine splošnega pomena. Zagotavlja jim posebno varstvo in za spremembo namembnosti teh območij določa poseben postopek (6. člen). Posebej določa tudi varovalne gozdove in gozdove posebnega namena (8. člen).

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor gozdov eksplicitno ne omenja. Predvideva pa, da se zanje izdelata:

- ureditveni načrt, s katerim naj bi se urejale rekreacijske površine,
- prostorske ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP), ki ne dajejo rešitev, temveč le določajo pogoje.

V praksi so se ureditveni načrti izdelali le izjemoma, velika večina gozdov v Sloveniji je pokritih s PUP. PUP so se izdelali, bodisi za celotno izvenmestno območje občine ali za večja zaokrožena območja, npr. eno ali več krajevnih skupnosti. Pregled izpred nekaj let (ki ni popoln, je pa reprezentativen²)

² B. Ogorelec: *Urbanistični predpisi – prispevki k študiju normativnega urbanizma*, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, 1991, 105 str.

je pokazal, da v Sloveniji ni bil izdelan PUP, ki bi zaobjel zgolj gozd. Poznamo tudi le en sam primer, ko je bil PUP izdelan za kmetijska zemljišča³. Praviloma pa se je zunaj večjih naselij z enim PUP urejala celotna kulturna pokrajina: gozdna in kmetijska zemljišča, vode, vasi in zaselki ...

Urbanistična praksa torej doslej PUP, ki bi obsegal le gozd, ni poznala.

Pogoji, ki so jih določali PUP za gozdove, so bili dokaj skromni ali jih sploh ni bilo. V nekaterih primerih se sklicujejo na odloke o varovalnih gozdovih (kar je nepotrebno, saj v predpisih ne ponavljamo drugih veljavnih predpisov – nomotehnična slabost).

V nekaterih PUP so določbe za poseganje v gozdove izredno splošne in v tako podroben dokument ne sodijo.

Primer: zahteva se, da se "upoštevajo pogoji za ohranitev specifičnih biocenoz na obstoječih mikrolokacijah", ne da bi bile biocenoze našete ali mikrolokacije prostorsko določene.

Le v redkih primerih se nanašajo na:

- dopustne posege v gozd,
- oblikovanje posegov v gozd, npr. pogoji glede gozdnih prometnic.

Primer: "Na gozdnih zemljiščih so dopustni posegi za naslednje dejavnosti: gozdarstvo, rekreacija, lov in ribolov."

Primer: "Z gradnjo gozdnih cest in dostopnih cest na planine se ne smejo sprožiti nevarni erozijski procesi, porušiti ravnotežje na labilnih tleh ter preprečiti odtoki visokih voda in hudournikov."

Primer: "Tam, kjer ureditve prometnic prečkajo planinske in druge poti, je treba te poti na novo urediti in označiti."

Primer: "Gozdne prometnice smejo biti široke največ 3 m, razen v ostrih zavojih; pri tem so na ravnih delih mestoma dopustne ureditve izogibalšč in deponij za les."

V zaključku naj še omenim, da se je glede PUP na splošno pokazalo, da bi lahko pretežni del vsebine določili kot državni predpis, saj se vsebine ponavljajo. Za posamezne elemente pa bi lahko občine sprejele ureditev, ki bi se razlikovala od državnega predpisa, kadar bi specifične razmere to narekovala.

³ Prostorski ureditveni pogoji za 2. območje kmetijskih zemljišč izven ureditvenih območij, za katere ni predvidena izdelava prostorskih izvedbenih načrtov (občina Slovenske Konjice, Ur. list SRS 34/87). Kasneje na tovrsten PUP nismo več naleteili.

3 VKLJUČEVANJE GOZDARSKIH SLUŽB V PRIPRAVO URBANISTIČNIH DOKUMENTOV – IZKUŠNJE IZ PRAKSE

3 THE PARTICIPATION OF FORESTRY AGENCIES IN THE PREPARATION OF TOWN PLANNING MATERIALS – EXPERIENCES GAINED FROM PRACTICAL WORK

Če ocenimo dosedanje prakso sodelovanja z gozdarskimi službami ob pripravi urbanističnih dokumentov⁴ in jo primerjamo s prakso sodelovanja z drugimi strokovnimi ali upravnimi službami, lahko navedemo predvsem naslednje:

Prednosti sodelovanja sta predvsem:

– Gozdarska služba razpolaga z zelo kvalitetnimi strokovnimi gradivi in lastnimi plani, ki so odlična podlaga za sodelovanje. Pri sodelovanju z nekaterimi drugimi službami namreč neredko naletimo na probleme, ker so njihove evidence oz. analize štanja pomanjkljive in jih začnejo dopoljevati šele v fazi, ko jih vključimo v proces načrtovanja.

– Predstavniki gozdarskih služb so se pripravljali aktivno vključiti v načrtovanje, z njimi je bilo mogoče vzpostaviti interaktivni odnos. Načrtovali smo skupaj, informacije, ki smo jim jih dajali, so smiselno vključili tudi v lastne načrte.

Kot pomanjkljivost – ki pa velja za obe strani, gozdarske službe in urbaniste – naj omenimo premajhno poznavanje predpisov. Planerji in urbanisti pomanjkljivo poznamo nove predpise o gozdovih, pričrana sem celo, da večina planerjev oz. urbanistov novega zakona o gozdovih ne pozna in ne uporablja. Velja pa tudi obratno: gozdarske službe premalo poznajo sistem prostorskega načrtovanja ter vsebino, ki jo urejamo s prostorskimi dokumenti in s posamezno vrsto dokumenta.

⁴ Izkušnje so omejene na sodelovanje z gozdarskimi službami z Gorenjske.

4 NOVA RAZMERJA MED ZAKONOM O GOZDOVIH IN ZAKONOM O UREJANJU NASELIJ IN DRUGIH POSEGOV V PROSTOR

4 NEW RELATIONS BETWEEN THE FORESTRY ACT AND THE ACT ON TOWN PLANNING AND OTHER IMPACTS ON THE ENVIRONMENT

Novi zakon o gozdovih (1993) je prinesel nekatere rešitve, ki – po mojem mnenju – niso skladne s sistemom urbanističnega načrtovanja, določenem v zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1984).

(1) Zlasti opozarjam na novost, da se v prostorskem delu gozdnogospodarskega načrta gospodarske enote v skladu s predpisi o urejanju prostora določijo prostorsko-ureditveni pogoji za posege v gozdni prostor po prostorsko ureditvenih enotah (2. odstavek 11. člena).

– (Župan pripombe in strokovna stališča do pripomb preda članom Komisije/odbora, ki je pri Občinskem svetu zadolžen za prostor, in krajevnim skupnostim. Po potrebi organizira sestanek, na katerega vabi tudi izdelovalca prostorskega dokumenta. Utemeljitev: tako se zmanjša verjetnost nasprotovanja občinskega sveta ob sprejemu.)

– Župan zavzame stališča do pripomb in predlogov.

– Izdelovalec prostorskega dokumenta na podlagi stališč župana pripravi dopolnjeni osnutek prostorskih ureditvenih pogojev.

– Občinska uprava preda dopolnjeni osnutek soglasodajalcem in zbere soglasja.

– Župan dostavi dopolnjeni osnutek plana Ministrstvu za okolje in prostor.

– Ministrstvo za okolje in prostor v roku 45 dni župana obvesti o morebitni neskladnosti občinskega plana s programom priprave in republiškim planom.

– Župan preda dopolnjeni osnutek občinskemu svetu v sprejem (Gradivu za sprejem župan priloži tudi pripombe iz javne razgrnitve in svoja stališča do pripomb. Utemeljitev: tako se poveča demokratičnost in transparentnost odločanja.)

– Občinski svet dopolnjeni osnutek obravnava in sprejme.

– Plan ali odlok o PUP se uradno objavi v uradnem glasilu.

– (Izdelovalec pripravi končni elaborat.)

– (Občinska uprava končne elaborate dostavi krajevnim skupnostim, upravni enoti in inšpekcijskim službam.)

Obveznih korakov je torej kar 13.

5 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI

5 FINAL STATEMENTS AND SUGGESTIONS

Sedanje določbe, ki v urbanističnih dokumentih zadevajo gozdove, večinoma niso ustrezne. Posebnih pogojev za posege v gozdove PUP pogosto sploh ne določajo ali pa so določbe preveč ohlapne.

Formalni pomislek: Zakon o gozdovih je uvedel PUP za gozd kot sestavni del gozdnogospodarskega načrta, pripravi ga Zavod za gozdove Slovenije. Mislim, da ta rešitev ni skladna z zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, niti z ureditvijo v Zahodni in Srednji Evropi.

Vsebinski pomislek: glede na to, da so trenutno gozdarske službe strokovno gotovo bolj usposobljene za načrtovanje v območjih gozdov od večine urbanistov – zahtevaljuoč tudi dobri izobrazbi, ki jim jo daje fakulteta – bi bilo gotovo prav, da bi pretežni del pogojev za poseganje v gozd pripravili gozdarski strokovnjaki. Seveda pa naj to ne bi pomenilo, da ni potrebno usklajevanje z drugimi interesi v gozdu in ob njem (urbanistično načrtovanje je predvsem usklajevanje različnih interesov). Prav tu – pri usklajevanju različnih interesov, zasebnih, in javnih, lokalnih in državnih, interesov posameznih dejavnosti, varovanja in širitve pozidave, tiči jedro problema.

PUP za gospodarske enote je vprašljiv tudi s tehničnega vidika priprave: ali bodo npr. gozdne jase, če so po prostorskem planu kmetijsko zemljišče, izvzete iz takega PUP, kako bo z večjimi prometnicami, ki prečkajo gozdove – bodo tudi te izvzete?

Komentar: Sprašujem se, ali je mogoče PUP, ki jih zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor določa kot samostojen pravni akt, vključiti v neki drug dokument (gozdnogospodarski načrt). Po analogiji bi torej lahko v kratkem pričakovali še "kmetijski PUP", "PUP za vode" itd., ki bi se iz enotnega sistema prostorskih dokumentov preselili v področne načrte.

Sprašujem se tudi, ali je taka ureditev skladna z ureditvijo v Zahodni in Srednji Evropi. Na podlagi podatkov, s katerimi razpolagam, take ureditve ne poznajo.

V zvezi s tem naj ponovno opozorim, da bi bilo bolj racionalno pretežni del vsebine PUP predpisati kot državni predpis. Mnenja sem, da to za gozdove velja še bolj kot npr. za naselja, saj tipologija gozdov že obstaja. Seveda pa bi morali dopustiti možnost, da v posameznih območjih, kjer to narekujejo posebne razmere, lokalni predpis (PUP?) določa dodatne ali drugačne pogoje. Prej omenjeni državni predpis o posegih v gozdove bi bil obvezujoč tudi za izdelovalce PUP, ki sedaj – kljub novemu zakonu o gozdovih – še vedno načrtujejo tudi za območja gozdov.

(2) Zakon o gozdovih določa, da prostorski del gozdnogospodarskega načrta pripravi Zavod za gozdove Slovenije (14. člen).

Komentar: Ocenjujem, da ureditev ni skladna z 67. in 69. členom zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Zakon taksativno našteva institucije, ki pripravljajo prostorske izvedbene akte. Nadalje določa pogoje, ki jih mora izpolniti organizacija, da se lahko registrira za naloge v zvezi z urbanističnim načrtovanjem, in sicer:

- da je urbanistično načrtovanje njena osnovna dejavnost,

- da ima v delovnem razmerju dva načrtovalca z visoko izobrazbo za urbanistično načrtovanje in najmanj po enega načrtovalca z visoko izobrazbo za krajinsko načrtovanje, za načrtovanje komunalne opreme naselij, za načrtovanje prometa in zvez ter za ekonomske analize.

Glede na to, da zakon o gozdovih v 14. členu določa, da se prostorski deli gozdnogospodarskih načrtov sprejemajo po določbah predpisov o urejanju prostora, naj v informacijo opišem potek sprejema, kot je določen v zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor ter zakonu o planiranju v prehodnem obdobju. Dodatno so v oklepaju faze, ki sicer niso predpisane z zakonom, se pa pogosto pojavljajo v praksi ali so se izkazale za koristne.

- (Občinska strokovna služba pripravi strokovna gradiva za program priprave.)

- Župan določi program priprave.

- Izdelovalec pripravi osnutek plana / PUP.

- Župan ugotovi skladnost plana z republiškim planom in zakonom oz. skladnost PUP z občinskim planom.

- Župan odredi javno razgrnitev in določi datum javne razprave.

- Občinska uprava ali krajevne skupnosti organizirajo javno razgrnitev in javno razpravo, ki traja najmanj en mesec.

- (Občinska uprava prevzame zapisnike o javnih obravnavah in knjige z mnenji, pripombami in predlogi iz javne razgrnitve).

- (Izdelovalec pripravi strokovna stališča k pripombam in predlogom – Utemeljitev: tako župan svoje odločitve podpre s strokovnimi argumenti, ni pa strokovnih stališč obvezan upoštevati.)

Bolj ustrezná rešitev od PUP za gospodarske enote se mi zdi državni predpis o posegih v gozd (po tipih gozdov). Seveda pa bi morali dopustiti možnost, da v posameznih območjih, kjer to narekujejo posebne razmere, lokalni predpis določa dodatne ali drugačne pogoje. Državni predpis o posegih v gozdove bi bil obvezujoč tudi za izdelovalce PUP. Ta predlog pa naj nikakor ne vodi v nadaljnjo centralizacijo (ki ji v Sloveniji sledimo v zadnjih letih na številnih področjih in s tem krnimo lokalno iniciativo), temveč le racionalizacijo.

V prehodnem obdobju pa priporočam, da gozdarski strokovnjaki pripravijo smernice, kaj naj določajo PUP v območjih gozdov in v njihovi neposredni okolici. Smernice naj po različnih tipih gozdov (varovalni, posebnega pomena – po različnih namenih) opredeljujejo vrste posegov in optimiranje oblike posega oz. način izvedbe (tu mislim predvsem na ureditve, ki preprečijo erozijo, kadar gre za poseg v pobočje ipd., torej ne na oblikovanje kot doseganje estetske kvalitete).

Koristna bi bila tudi informacija prostorskim planerjem in občinskim službam za urejanje prostora o novostih, ki jih je na področju urejanja prostora uvedel zakon o gozdovih.