



Društvo
Novo mesto

Številka: 13-2016-DNM
Datum: 4. 11. 2016

Ministrstvo za okolje in prostor
E: gp.mop@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) – pripombe in predlogi Društva Novo mesto

V Društvu Novo mesto podajamo sledeče pripombe in predloge k predlogu Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2):

2. člen
(namen, cilji in instrumenti urejanja prostora)

V društvu pogrešamo jasno razlago pojmov *urejanja prostora* in *upravljanje prostora*. V predlogu zakona se izraz *upravljanje* sicer pojavi na več mestih, vendar brez obrazložitve njegovega pomena (npr. v 3. členu, v 2. odstavku 18. člena itd.). V društvu predlagamo, da se pripravljavec zakona bolj natančno opredeli do sodobnega, procesno naravnane pristopa upravljanja s prostorom, ki pridobiva v svetu vedno večji pomen in kateremu v določeni meri sledi tudi predloga ZUreP-2. V tem pogledu lahko *urejanje prostora* v določeni meri razumemo tudi kot *upravljanje prostora*.

V društvu **upravljanje** razumemo kot **proces**, katerega cilj je prostoru kot družbeni, ekonomski in ekološki vrednoti zagotoviti najboljše učinkovanje načel trajnostnega razvoja.

V društvu upravljavsko naravnost predloga zakona vidimo v poudarjanju potrebe po usklajevanju razvojnih silnic z varstvenimi zahtevami, spremljanju stanja v prostoru ter vključevanju in informiranju javnosti. Vendar pri tem opozarjamo na dosedanjo negativno prakso, ko se je naloge nosilcev urejanja prostora (krajše NUP) omejilo zgolj na podajanje varstvenih smernic in se pri tem spregledalo njihovo razvojno vlogo v prostoru, kar povezujemo z izostankom medsektorskega sodelovanja in usklajevanja. V društvu ugotavljamo, da je edini zakon v Sloveniji, ki se je jasno opredelil do upravljanja in načrtov upravljanja aktualni Zakon o varstvu kulturne dediščine (krajše ZVKD-1, Uradni list RS, št. 16/08 in dop.), ki je z vidika vsebine in namena prostorskih aktov zanimiv v 3. odstavku 60 člena, ko za načrte upravljanja določa sledečo vsebino:

- *pregled kulturnih vrednot, ki jih je posebej treba ohranjati in razvijati,*
- *vizijo varstva in razvoja,*
- *strateške in izvedbene cilje upravljanja,*
- *določbe, ki se nanašajo na upravljavsko strukturo in ukrepe za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami,*

- načrt dejavnosti s finančnim okvirom, še posebej za zagotavljanje dostopnosti in upravljanje obiska,
- kazalnike in način spremljanja izvajanja ter
- rok veljavnosti načrta, način dopolnjevanja in spreminjanja načrta.

V društvu ugotavljamo, da predlog ZUreP-2 v marsičem sledi zgoraj navedenim vsebinam načrta upravljanja, vendar dovolj natančno ne opredeli kazalnikov in načina njihovega spremljanja (instrument spremljanja stanja v prostoru, glej tudi 3. člen, 41. točka). Urejanje (upravljanje) prostora mora biti prvenstveno temeljito pripravljena in družbeno verificirana vizija, ki izhaja iz analize stanja in predvidevanja nadaljnega razvoja prostora s ciljem oblikovanja potrebnih strategij, ukrepov in aktivnosti. Vizija mora biti jasno, enostavno in realno opredeljena. Odločevalci morajo jasno predstaviti svojo vizijo razvoja in način, kako jo bodo uresničili. Cilji so konkretizirani želeni rezultati upravljaljskih procesov v prostoru, ki jih želita država ali lokalna skupnost doseči v določenem prostoru, medtem ko je strategija program za doseg postavljenih ciljev varstva in razvoja v določenem prostoru. V društvu posebej poudarjamo, da je upravljanje (urejanje) prostora proces in ne časovno omejen načrt, ki se zaključi z njegovo izdelavo in uresničitvijo. V društvu ob tem ugotavljamo, da v tem pogledu OPPN ni primeren instrument za prenovo. V društvu nasploh pogrešamo bolj jasno opredelitev instrumenta prenove, h kateremu je potrebno pristopiti v primeru ugotovljenih razvojnih in identitetnih neravnovesij v prostoru. V društvu ugotavljamo, da je do sedaj najbolj celovito opredelitev pojma *prenova* podal Urbanistični inštitut RS:

Celovita prenova je sklop gospodarskih, pravnih, socialnih, arhitekturnih, urbanističnih in ekoloških ukrepov za izboljšanje stanja grajenih struktur in njihove prilagoditve novim programom ter za izboljšanje življenjskih razmer ob hkratnem ohranjanju identitete določenega območja ter povečanju njegove privlačnosti in prepoznavnosti. Vir: Urbanistični inštitut RS. CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013.

8. člen (načelo usmerjanja poselitve)

V društvu v povezavi z 6. in 7. členom predloga ZUreP-2 ugotavljamo, da se zakon ponovno usmerja zgolj v poudarjanje pomena poselitve in v poglavju, v katerem podaja načela urejanja prostora, popolnoma spregleda instrument *prenove*. Predlagamo, da se v 2. poglavju doda člen, ki opredeli pomen *prenove* kot vedno bolj aktualen instrument celovitega in trajnostnega naravnane urejanja prostora, še zlasti naselij in njihovih posameznih območij.

13. člen (sodelovanje in usklajevanje interesov)

4. odstavek: v društvu pozdravljamo, da se usklajevanje interesov (končno) prične že na nivoju oblikovanja razvojne zamisli, in obenem predlagamo, da se na tej stopnji pobudo tudi umakne, v kolikor se ugotovi, da zanjo ne bo mogoče dobiti širšega javnega in institucionalnega soglasja. Še zlasti je to pomembno pri pripravi prostorskih aktov, kot so DPN in OPPN. V društvu ob tem opozarjamo na dejstvo, ki ga predlog ZUreP-2 povsem ne odpravlja, da je prostorsko načrtovanje vse bolj projektno usmerjeno, zaradi česar so prostorske in/ali razvojne vizije predstavljene javnosti le še kot projektne variantne rešitve.

5. odstavek: v društvu ugotavljamo, da predlog ZUreP-2 sicer poudarja pomen upoštevanja gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov, vendar tudi v nadaljevanju predloga zakona ni jasno opredeljeno, kdo naj bi tovrstno vrednotenje in spremljanje stanja izvajal. Pripravljalci prostorskih aktov po dosedanjih izkušnjah sodeč za to niso usposobljeni. 37. člen predloga ZUreP-2 sicer določa, da odgovorni vodja lahko za potrebe izdelave prostorskega akta angažira skupino strokovnjakov iz različnih strokovnih in znanstvenih področij, vendar zakon to predvideva zgolj kot možnost, ki pa se v praksi tako in tako ne bo uveljavila zaradi časovnih pogojenih rokov izdelave prostorskih aktov kot s tem nastalih stroškov. Izdelava strokovnih podlag oz. vključevanje strokovnjakov pa je po ugotovitvah društva nujno za celovit pogled na prostor in kot neustrezno prakso ocenjujemo njihovo sedanje vključevanje v pripravo prostorskih aktov, ko so številne (zlasti mestne) občine naročile vrsto študij s področij prometa, demografije, gospodarstva ipd., vendar jih pripravljavci prostorskih aktov niso znali prevesti v strateški in izvedbeni del prostorskega akta.

Strokovnjaki morajo torej nujno sodelovati pri pripravi prostorskega akta, in to ne samo s študijami temveč tudi s podajanjem ukrepov in aktivnosti z njihovega strokovnega oz. znanstvenega področja.

V društvu ob tem opozarjamo, da slovenska praksa prostorskega načrtovanja v svojem bistvu temelji na posameznih razvojnih pobudah in stremi k širitvi naselij, ne da bi pri tem izhajala iz vrednotenja prostora in z deležniki usklajene vizije celovitega družbenega razvoja v določenem prostoru. Javni interes se žal uveljavlja le z varstveno naravnanimi splošnimi smernicami NUP. V društvu ob tem opozarjamo tudi na terminološko in metodološko neusklajenost med posameznimi strokami in znanstvenimi disciplinami, kar pripisujemo dosedanjemu izostanku integralnih pristopov na področju urejanja prostora. V postopke urejanja prostora je potrebno veliko bolj kot do sedaj vključiti tudi strokovnjake s področij prostorske geografije in prostorske sociologije. V društvu ob tem opozarjamo, da smo danes priča zelo hitro spreminjajočim se družbeno prostorskim pojavom in procesom, ki jih je potrebno ves čas aktivno spremljati in se jim s politiko urejanja prostora prilagajati (politika usmerjanja oz. upravljanja sprememb). Zato prostora več ne obravnavamo zgolj z vidika zaključenih prostorskih entitet, temveč govorimo o prostoru kot (brezmejni) krajini, pa naj si gre za podeželje ali mesta (Evropska konvencija o krajini). Vloga strokovnjakov mora biti na področju urejanja prostora zato še toliko bolj poudarjena in zakonsko urejena, ker bo potrebno v prostoru vedno bolj uveljavljati lokalno ter razvojno in socialno usmerjeno politiko prostorskega načrtovanja in to združevati z univerzalnimi procesi modernizacije in globalizacije.

14. člen (ocena vplivov)

V društvu predlagamo, da se za potrebe ocene vplivov na gospodarstvo, družbo in okolje sprejme ustrezní podzakonski akt v obliki pravilnika. Iz predloga zakona ni namreč jasna metodologija izdelave ocene vplivov in kdo jo naj naredi. Vsekakor pa je to naloga pripravljavca prostorskega akta v sodelovanju s strokovnjaki. Predlagamo, da se k področjem, za katere je potrebno izdelati oceno vplivov, doda še promet in okolje kot družbeno kategorijo (kulturni kontekst določenega kraja). Pomen slednjega se praviloma spregleda, je pa bistven za (ne)uspešno načrtovanje in izvedbo prostorskih ukrepov in aktivnosti.

15. člen (prevlada javne koristi)

1. odstavek: kaj pa lokalni NUP? Npr. v primeru neuspešnega usklajevanja med državnimi in lokalnimi NUP. V društvu smo prepričani, da instrument prevlade ene javne koristi nad drugo javno koristjo ni mogoče omejiti zgolj na državne NUP in na varstveno usmerjeno sektorsko zakonodajo. V kolikor bodo državni NUP preko njihove sektorske zakonodaje tudi po ZUreP-2 podajali le varstveno usmerjene splošne smernice (številni sektorji jih sploh nimajo izdelanih in javno objavljenih !?), potem ne moremo govoriti o celostni politiki urejanja prostora. V društvu smo prepričani, da ima vsaka družbena, gospodarska ali okoljska prostorska komponenta svoj varstveni in razvojni vidik, ki ju je potrebno uravnotežiti in uskladiti z ostalimi prostorskimi dejavniki (glej člen 16).

16. člen (priprava strokovnih podlag)

Predlog ZUreP-2 je povsem nedorečen v definiranju metodologije priprave strokovnih podlag in njihovih izdelovalcev. Strokovne podlage morajo vsekakor izdelati NUP za posamezna področja in z njimi utemeljiti varstvene in razvojne ukrepe. Strokovne podlage morajo biti izhodišče za pripravo pravil za prostorsko načrtovanje prostorskih ureditev, splošnih smernic in priporočil in usmeritev za pripravo in uporabo prostorskih in drugih aktov, ki bodo skladno z 29. členom predloga zakona sestavljali državni prostorski red. V društvu predlagamo, da se za potrebe priprave strokovnih podlag sprejme ustrezen pravilnik.

17. člen
(racionalna raba prostora)

V društvu ponovno opozarjamo na mačehovski odnos do instrumenta prenova, saj ga ni mogoče omejiti zgolj na »racionalno rabo prostora« (glej pripombe na 2. in 8. člen predloga zakona). Prenova mora postati eden temeljnih instrumentov urejanja (upravljanja) prostora!

18. člen
(prepoznavnost naselij in krajine)

1. odstavek: predlagamo, da se izraz *prostorsko načrtovanje naselij* nadomesti z *urejanjem naselij*, saj s prostorskim načrtovanjem, ki je le del politike urejanja prostora, zgolj načrtujemo rabo prostora in razporejamo dejavnosti v prostoru in ga za razliko od bolj celostne politike urejanja (upravljanja) prostora ne obravnavamo kot širšo družbeno kategorijo. Ponovno pogrešamo instrument preнове. Predlagamo, da se izraz *sanacija degradiranih območij* nadomesti z izrazom *prenova degradiranih območij*, in obenem pozivamo k terminološki dorečenosti. Vendar preнове niso potrebna le degradirana območja temveč tako rekoč vsa mestna območja (poleg zgodovinskih mestnih območij tudi po vojni nastale mestne soseske)!!!

20. člen
(razvoj poselitve)

Prenove ni mogoče omejiti zgolj na razvoj poselitve!? (glej definicijo preнове v pripombah na 2. člen predloga zakona). Predlagamo, da se instrument preнове, ki je po svoji naravi izrazito upravljavsko naravnani instrument, kot zakonsko kategorijo opredeli v samostojnem členu! Podobna pripomba velja tudi za 21. člen predloga zakona.

21. člen
(notranji razvoj naselij)

2. odstavek: RAVNO NASPROTNO! Iz dikcije predloga zakona je namreč mogoče razumeti, da prenova ni ustrezen instrument za območja registrirane kulturne dediščine??? Vsebinsko v odstavku je potrebno povsem na novo zapisati, saj več kot očitno ni pravilno razumljen pomen preнове, kot je podan v pripombah na 2. člen predloga zakona. S prenovno ne ohranimo, poudarimo ali po potrebi obnovimo le prostorske identitete prostora temveč tudi njeno družbeno, gospodarsko, okoljsko.

27. člen
(načrtovanje gospodarske infrastrukture)

2. odstavek: v društvu predlagamo, da se doda še zagotavljanje kakovostnega in zdravega življenjskega okolja, zlasti glede hrupa, onesnaženega zraka (tovarne, prometnice) in sevanja (npr. nadzemni elektroenergetski vodi).

49. člen
(namen in vsebina regionalnega prostorskega plana)

2. odstavek, peta alineja: v društvu ugotavljamo terminološko neskladnost z Evropsko konvencijo o krajini in predlagamo, da se izraz zeleni sistem regije (?) nadomesti z izrazom *naravna in kulturna krajina*, za katero je potrebno izdelati krajinske zasnove. Dejansko pa je vsaka krajina v svojem bistvu kulturna, saj je odraz zaznavanja in vrednotenja ljudi in kot taka rezultat delovanja in medsebojnega vplivanja naravnih in človeških dejavnikov. Konec koncev sta tudi ohranjeni flora in favna rezultat človekove odločitve.

3. odstavek: predlagamo, da se doda še naravno in kulturno krajino.

54. člen
(namen in vsebina občinskega prostorskega plana)

1. odstavek, 2. alineja: ...in okvirna območja za prenovo in dolgoročno širitev naselij (ustrezno je potrebno dopolniti tudi 2. odstavek).

55. člen
(urbanistična zasnova)

V društvu pozdravljamo nov instrument, ki ga je pripravljavec zakona poimenoval z izrazom urbanistična zasnova, vendar ob tem ugotavljamo, da bomo z njegovimi zakonsko omejenimi vsebinami ponovno zamudili priložnost za bolj celovito urejanje (upravljanje) izredno kompleksnega urbanega/urbaniziranega prostora. Urbanistična zasnova mora zato po mnenju društva postati izrazito upravljavsko naravnani prostorski instrument in v svojem bistvu vizija prostorskega razvoja naselja ali krajine (v primeru krajinske zasnove po 56. členu) z jasno časovno in finančno opredeljenimi strateškimi in izvedbenimi cilji. Urbanistična zasnova mora postati izhodiščni dokument za prostorske akte, kot so OPN (za potrebe PIP), OPPN, urbanistične in arhitekturne natečaje, konservatorske načrte, odloke o urejanju podobe naselij in krajine ipd. V primeru tako pripravljene urbanistične ali krajinske zasnove tudi ni več potrebe po izdelavi konservatorskih načrtov za prenovo kot sestavnih delov OPPN v primeru prenove varovanih območij dediščine, ki se v praksi niso nikoli uveljavili.

Urbanistične zasnove morajo postati interdisciplinarno zasnovani, medsektorsko usklajeni in družbeno verificirani prostorski dokumenti, ki bodo temeljili na občinskih prostorskih planih ter bodo vsebovali jasno podan akcijski načrt ukrepov in aktivnosti s finančnim okvirom, kazalnike in način njihovega spremljanja, rok veljavnosti ter način dopolnjevanja in njihovega spreminjanja. Za izdelavo urbanistične/krajinske zasnove morajo biti zadolžene občine oz. njihovi pooblaščenici zunanji izdelovalci s statusom prostorskega načrtovalca. V pripravo urbanistične/krajinske zasnove mora biti vključeni tudi zunanji strokovnjaki, NUP in civilna družba. Izdelovalec urbanistične/krajinske zasnove mora pri pripravi osnutka urbanistične/krajinske zasnove opraviti raziskavo (npr. anketo, delavnico ipd.), s katero ugotovi in prikaže odnos tamkajšnjih prebivalcev (lastnikov, zainteresirane javnosti) do naravnih, grajenih in družbenih sestavin obravnavanega območja ter njihove želje in pričakovanja glede oblikovalskih in funkcionalnih rešitev urejanja/prenove.

V društvu ob tem ugotavljamo, da je predlog ZUreP-2 prenormiran in preobsežen ter da se določene vsebine podvajajo, in zato predlagamo, da se oceno vplivov (14. člen predloga zakona) združi z urbanistično/krajinsko zasnovo.

Za potrebe priprave urbanistične/krajinske zasnove je potrebno sprejeti ustrezen pravilnik.

60. člen
(vrste in medsebojna razmerja prostorskih aktov ter razmerja do prostorskega plana regije in prostorskega plana občine)

V društvu menimo, da je potrebno za potrebe priprave prostorskih aktov sprejeti podzakonske akte v obliki pravilnikov.

77. člen
(določitev območja DPN in prostorskih izvedbenih pogojev)

4. odstavek: v društvu predlagamo, da se doda še zagotavljanje kakovostnega in zdravega življenjskega okolja, zlasti glede hrupa, onesnaženega zraka (tovarne, prometnice) in sevanja (npr. nadzemni elektroenergetski vodi).

82. člen (študija variant)

2. odstavek: dodati je potrebno še *iz socialnega in identitetnega vidika*. Pogrešamo navedbo metode, s katero bo izdelovalec ocenil primernost študije variant z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju.

92. člen (vsebina OPN)

1. odstavek: z OPN se mora določiti tudi območja prenove.

96. člen (enote urejanja prostora)

V društvu na podlagi poznavanja dosedanje prakse ugotavljamo, da izdelovalci prostorskih aktov ne znajo (ali se temu dovolj ne posvetijo) izdelati celovite analize prostora (topološke, mofološke, tipološke), njegovih vrednot, značilnosti in prepoznavnosti ter da različni izdelovalci različno določajo EUP, odvisno od njihove osnovne izobrazbe, izkušenj ipd. Vsekakor pa izdelovalci niso usposobljeni za vrednotenje družbenih vrednot prostora, kot so simbolni, identitetni, vzgojno-izobraževalni, socialni idr. pomeni prostora. V društvu predlagamo, da se za potrebe definiranja EUP poda bolj natančna navodila (metodologijo) in da se prvo tovrstno vrednotenje morda izvede že na nivoju občinskega prostorskega plana. Tovrstno vrednotenje ni mogoče prepustiti zgolj izdelovalcu prostorskega akta, temveč je to zahtevna interdisciplinarna naloga strokovnjakov, NUP in glede vrednotenja družbenega pomena prostora tudi zainteresirane javnosti.

99. člen (javni natečaj in urbanistično-arhitekturne delavnice)

2. odstavek: ni nujno, da mora biti (je zgolj lahko) na javnem natečaju izbrana strokovna rešitev podlaga za pripravo OPPN, marsikdaj je namreč že dovolj vsebinsko dorečena za izdelavo izvedbene projektne dokumentacije.

102. člen (sklep o pripravi OPN)

3. odstavek: v društvu ugotavljamo, da občine zelo redko zaprosijo NUP za konkretne smernice, tako da »morajo« praviloma zadostovati le splošne, ki pa so izrazito varstveno usmerjene in ne obravnavajo specifičnosti posameznih EUP. V društvu ugotavljamo, da morajo tako splošne, še zlasti pa konkretne smernice NUP temeljiti na strokovnih podlagah, katerih izdelava mora biti obveznost NUP (glej pripombe na 16. člen predloga zakona). V društvu pozivamo pripravljavca zakona, da se nikakor ne sme prepustiti občinam možnost odločanja, ali bodo pozvale NUP k konkretnim smernicam ali ne. Osnova morajo biti kakovostno pripravljene strokovne podlage!

110. člen (namen OPPN)

V društvu ugotavljamo, da je OPPN izrazito projektno usmerjen prostorski akt za pozidavo in širitev naselja, ki se skladno s 3. odstavkom 2. člena Pravilnika o OPPN omejuje na obravnavano enoto urejanja prostora brez integracijskih in sinergijskih učinkov s sosednjimi enotami urejanja prostora. Skladno z 2. odstavkom 56. člena ZPNačrta se morajo v OPPN prikazati tudi vplivi in povezave s sosednjimi enotami urejanja prostora, kar pa se v praksi skorajda ne izvaja. ZUreP-2 v tem pogledu ne nudi dodane vrednosti.

V društvu OPPN vrednotimo kot obliko prostorskega akta, s katero se praviloma določijo prostorske ureditve novogradenj, ki se jih načrtuje pretežno na prostih zemljiščih in v teh okvirih se ga naj tudi v bodoče uporablja. V praksi se namreč OPPN pripravljajo za znanega investitorja in

za bolj ali manj znano investicijo. V društvu zato ugotavljamo, da OPPN ni primeren instrument za prenovo. Za namen prenove je vsekakor primernejši (po našem predlogu tudi bolj upravljavsko naravnan) instrument urbanistične/krajinske zasnove, ki je osnova za urbanistične natečaje, OPN (PIP), konservatorske načrte, odloke o urejanju podobe naselij in krajine in OPPN v primeru, da je potrebno v procesu prenove spremeniti namembnost zemljišč ali izvesti novo parcelacijo (kar pa ni ravno pogosto). V tem primeru tudi ni več potrebe po izdelavi konservatorskih načrtov za prenovo, ki se v praksi niso uveljavili – v vseh letih ni bil izdelan niti eden konservatorski načrt za prenovo !? (3. odstavek 111. člena predloga zakona). Naš predlog navezujemo tudi na predlog pripravljavca zakona, ki kot dodatni instrument za potrebe prenove predvideva pripravo in sprejem Odloka o urejanju podobe naselij in krajine (116. člen).

118. člen
(inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem odloka)

V društvu pozdravljamo predlog pripravljavca zakona, da nad izvajanjem odloka o urejanju podobe naselij in krajine opravlja občinska inšpekcija, toda to ni dovolj, ker je priprava odloka zgolj možnost in ne obveznost, in lahko občina vsebine, ki se tičejo urejanja podobe naselij in krajine, zaobjame tudi v OPN in OPPN.

Društvo predlaga, da občinska inšpekcija opravlja inšpekcijsko nadzorstvo tudi nad OPN in OPPN, zlasti za vse tiste prostorske regulacije, za katere ni potrebno pridobiti gradbenega dovoljenja (za slednje je pristojna gradbena inšpekcija).

Lep pozdrav,



Tomaž Golob,
predsednik



