



Novi **prostorski akti**

Mestne občine

Ljubljana

Projekt **Strateški prostorski načrt
Mestne občine Ljubljana**

**Priloga 9:
Ukrepi za izvajanje SPN MOL**

Verzija Dopolnjeni osnutek

Datum avgust 2007

Naročnik Mestna občina Ljubljana
Mestna uprava
ODDELEK ZA URBANIZEM

*Izvajalec
projekta* URBANISTIČNI INŠTITUT REPUBLIKE SLOVENIJE, Ljubljana
URBI, d.o.o., oblikovanje prostora, Ljubljana
Univerza v Ljubljani, FAKULTETA ZA GRADBENIŠTVO IN GEODEZIJO

Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana
Dopolnjeni osnutek
Priloga 9:
Ukrepi za izvajane SPN MOL

Prilogo je izdelal:
mag. **Andrej Prelovšek**, Panprostor d.o.o.

Vodja projekta:
doc.dr. **Mojca Šašek-Divjak**, univ.dipl.inž.arh.

Direktor:
izr.prof.dr. **Kaliopa Dimitrovska Andrews**, univ.dipl.inž.arh.



Uvod

O ukrepih oziroma instrumentih za izvajanje Strategije prostorskega razvoja

Ukrepe za izvajanje strategije prostorskega razvoja konkretne občine obravnavamo v kontekstu pravnega stanja in družbenih razmerij v sedanjem času in predvidljivi prihodnosti.

Za pravno stanje v letu 2007 je najpomembnejše dejstvo sprejem novega zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt Ur I.RS 33/07)

Za opazovanje instrumentov v kontekstu družbenih razmerij pa je pomembno dejstvo, da nekateri instrumenti, čeprav so zasnovani, zapisani in celo uzakonjeni, ne doživijo ustrezne uporabe in ne dosegajo svojih ciljev.

Zakon o prostorskem načrtovanju ne določa več "ukrepov za izvedbo", kot obvezne sestavine ne strateškega, ne v izvedbenega dela prostorskega načrta občine.

39. člen

(1) Občinski prostorski načrt vsebuje strateški in izvedbeni del.

(2) Strateški del občinskega prostorskega načrta določa:

1. izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine;
2. usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena;
3. območja naselij, vključno z območji razpršene gradnje, ki so z njimi prostorsko povezana;
4. območja razpršene poselitve.

(3) Izvedbeni del občinskega prostorskega načrta po posameznih enotah urejanja prostora določa:

1. območja namenske rabe prostora;
2. prostorske izvedbene pogoje;
3. območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt.

(4) Občinski prostorski načrt je podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov.

Vendar pa mora vsaka občina sama predvideti in določiti uporabo instrumentov oziroma ukrepe. Brez tega upoštevanja instrumentalnih možnosti postane načrtovanje popolnoma nerealistično in celo kontraproduktivno - še bolj se oddaljuje od pozitivnega stanja, kot če planiranja sploh ne bi bilo.

Zakon (ZPNačrt) je nujnost izdelave celovitega prostorskega akta (OPN) odložil za najmanj dve leti. V vmesnem času se bo lahko spreminjalo dosedanje plane in prostorske ureditvene pogoje (izdelane po zakonih iz leta 1984), skratka prehodno obdobje planiranja lahko še traja nekaj časa in brez velikih napetosti. Pričakovati je, da se bo ZPNačrt začel spreminjati že na polovici tega "prehodnega" obdobja. Zato se kaže - v prid razvoja občine - predvsem nasloniti na 96. člen, ki dopušča spreminjanje vseh sedaj veljavnih aktov. Prav 96. člen je "instrument oziroma ukrep razvoja občine" - najpozitivnejši v zadnjih letih.



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

Predvideni zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) pušča instrumentalna poglavja iz dosedanjega zakona ZUreP nedotaknjena, saj je predvideno, da bi to v kratkem obdelal nov "zemljiški" zakon.

Prav v tem dogajanju se odpira prostor za uveljavitev novih mehanizmov (ne le instrumentov), ki so predlagani v tem tekstu. Predlagani mehanizmi torej prestopajo meje veljavnega ostanka zakona ZUreP, ki bo tudi sicer v kratkem nadomeščen.

Dosedanji ukrepi iz ZureP - "ukrepi občinske intervence"

Zakon o urejanju prostora (ZUreP) je ostal v veljavi v nekaterih poglavjih, med temi poglavji še vedno velja tudi poglavje "Prostorski ukrepi".

V zakonu je razvidno, da so ukrepi bili zasnovani za zelo aktivno občino in občino v drugačnem pravnem okolju, kot naše občine dejansko so.

Zato se ukrepi kot so:

- začasna prepoved poseganja v prostor
- razlastitev
- komasacija
- prenova

ne uporabljajo kot so bili predvideni ali pa se sploh ne uporabljajo.

Občine bi morale ob prenovi zakonov spodbuditi izdelavo učinkovitejših in dosegljivejših ukrepov. Sedanji ukrepi naj kot orodja seveda ostanejo v veljavi z nujnimi intervencami v njihovo učinkovitost in uporabnost.

Ukrepi notranje organizacije

Notranji institucionalni sistem občine mora predvideti dve dodatni vlogi za naloge, ki dosedaj niso bile sistemsko izvajane:

- razvoj projektov javnih in javno-zasebnih (razvojna agencija)
- sprejemanje, sistematiziranje zasebnih prostorskih pobud in sprotna obdelava, odgovarjanje in usmerjanje zasebne iniciative (posebna komisija s kriterialnim aparatom)

Ukrepi odgovarjanja na zasebno iniciativo

V kontaktu z realnimi interesi investitorjev v prostoru je bilo dosedaj urbanistično načrtovanje "nezmogljivo" (insuficientno) - ni dajalo rezultatov. Iniciativa investitorjev je bodisi bila odločujoča, lahko pa je sprožila velike konflikte in razvojne zastoje. V vsakem primeru se "vnaprejšnje" (ex-ante) načrtovanje ni ujelo s pobudami "od spodaj", ki so zahtevale načrtovanje za investitorja (ex-post).

Dolga leta je kot znani in priznani razlog za to konfliktno stanje veljalo "pomanjkanje instrumentov".

Tudi prostorsko (in urbanistično) načrtovanje je znotraj svoje strokovne discipline kot končni rezultat videlo le določanje namembnosti, določanje gostot in določanje gabaritov.



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

Izhodišča

Izhodišča rešitve za boljše usmerjanje investitorjevih pobud je rekonceptualizacija dosedanjih problemov (dosedanje paradigme) in s tem iskanje izhoda drugačnem tipu rezultatov urbanističnega načrtovanja nasploh.

- iz "instrumentov" v "sheme"

Dosedanje "pomanjkanje instrumentov" je treba gledati kot izziv za ponudbo "instrumentalnih kompozitov" - "shem". "Sheme" so povezani instrumenti spodbujanja sodelovanja - v primeru urbanizma - javnega in zasebnega sektorja. Gre torej za povezane instrumente, tako da javni sektor nudi odgovor za vsako iniciativo, ki odgovarja "kriterijem sheme" - odgovor v smislu dodatne finančne ali procesne pomoči ("leverage").

- iz "alociranja namembnosti" v "urbani management"

Rezultat urbanističnega načrtovanja torej ni več "urbanistični načrt" ali "podrobni plan". Trditev je lahko tudi obratna - ne potrebujemo samo plana, pač pa še en korak urbanizma naprej. To dodatno stopnjo lahko ponudi "prostorsko načrtovanje", lahko pa tudi druga (dodatna) strokovna služba, ki je danes še ni (urbani management). V bistvu je vseeno, ali se stroka "urbanistično načrtovanje" razširi na nov nujni segment ali pa se ta nujni segment javnega delovanja organizira kot dodatna strokovna služba.

- sodelovanje mesta in države

V strateških dokumentih, ki nujno vsebujejo dolgoročnejši pogled, je dopustno predvideti večje sodelovanje med državo in občino, še posebej z mestno občino. "Predvideti večje sodelovanje" pomeni, da je to tudi cilj, za katerega se je treba zavzemati pri pogajanjih in predlogih državnim organom.

Štiri tematike

Tekst v nadaljevanju je razdeljen na 4 vsebinska poglavja:

- ukrepi za realizacijo novih stanovanjskih območij
- posebni načini urejanja
- kriteriji za obravnavo individualnih pobud
- kriteriji za obravnavo večjih pobud

Vsa omenjena štiri poglavja so vsebinsko povezana, kar ilustrirajo naslednje ugotovitve:

Zasebniki so dajali in bodo dajali pobude mestni oblasti za spremembo prostorskih aktov, tako kot povsod po svetu. Nekatere take predlagane spremembe so majhne ("**male individualne pobude**"), nekatere pa so večje ("**večje pobude**"). Za obojne pobude uporabimo kriterije sprejemljivosti, večje pa je možno uporabiti tudi kot dodaten impulz in vir urejanja mesta (delitev med malimi in velikimi pobudami je arbitrarna).

Te pobude se ponavadi usmerjajo v sistem produkcije "lokacijskih načrtov" in celotnih "projektov" (projects) ("**območja posebnih načinov urejanja**"). Sicer mora občina tudi



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

na nekih drugih območjih brez pobud (brez zasebne pobude) predvideti "lokacijske načrte" (veliki javni posegi).

Zasebne pobude za spremembo namembnosti na večjih območjih je treba postaviti v pozitivno medsebojno tekmo in sicer na tak način, da ne nastajajo negativni urbanistično-ekonomski procesi v škodo javnemu interesu, pač pa v korist javnega interesa. Na teh večjih območjih občina ne čaka na pobude, pač pa jih anticipira (n.pr. "**nove stanovanjske cone**") in za njih pripravi shemo sodelovanja z zasebnim sektorjem.



Ukrepi za realizacijo novih stanovanjskih območj

Osnovni cilj

Pri dosedanjem določanju novih stanovanjskih con je občina - upoštevajoč državne predpise, navodila in državno kontrolo - v prostorskem planu spremenila posamično nezazidljivo cono v zazidljivo. To spremembo je naredila v majhni količini površine zemljišč in brez pogojev za uporabnika cone (lastnika, developerja).

Zaradi teh značilnosti ni dosegala pomembnega cilja:

- zmanjševanje cene stanovanjskih zemljišč in s tem stanovanj za splošno kategorijo stanovalcev;
- spodbujanje dejanske izgradnje stanovanj na planiranih zemljiščih.

Rezultati dosedanjega načina planiranja so obratni od ciljev:

- cena splošnih stanovanjskih zemljišč v Ljubljani je neprimerno visoka in ta cena se preliva v neupravičene dobičke lastnikov zemljišč brez pozitivnih splošnih učinkov; stanovalci srednje dohodkovne kategorije se zato izseljujejo v okolišnje občine daleč od mesta zaposlitve.

- že planirana zemljišča se velikokrat ne začnejo izgrajevati, ker ima občina in upravljavci infrastrukture probleme z opremljanjem.

Osnovni cilj programa "planiranje novih stanovanjskih območij (NSO) " je torej:

- plansko predvideti dovolj zemljišč pod posebnimi pogoji za lastnike/developerje. S tem se lastnike/developerje vključi v njihovo medsebojno tekmo za zniževanje cen zemljišč (ali drugo javno korist) in za čimprejšnje "angažiranje" zemljišč.

Cilj je zmanjševanje zemljiške rente (dobiček trenutnega lastnika v trenutku spremembe namembnosti) in prenos te vrednosti (rente) v opremljanje zemljišča ali zmanjšanje cene zemljišča v deležu stanovanja, podobno kot pri drugih rabah zemljišč.

Izhodišča

Definicija območij "NSO- novih stanovanjskih območij"

Nova stanovanjska območja (NSO) so tista, ki so:

1. določena v planu, pa še nimajo izvedbenega akta in zato gradnja še ni začeta
2. še niso določena v planu, so pa nakazana v PZ 2002
3. niso določena niti v PZ2002, jih je pa možno določiti kot območja za spremembo namembnosti iz nezazidljive v zazidljivo
4. in so hkrati večja od 1 ha (arbitrarna, usmeritvena dimenzija - preveritev)

Shema "NSO - nova stanovanjska območja"

Vloga novih stanovanjskih območij nima direktne povezave z drugimi načini urbanističnega usmerjanja:

- prenovo,



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

- zgoščevanjem naselja z malimi pozidavami,
- inserti-plombami v dosedanjo relativno zgoščeno urbanizacijo

NSO lahko s pravilno politiko bistveno pripomorejo k stanovanjski oskrbi ciljnih stanovanjskih uporabnikov.

Ciljni stanovanjski uporabniki so:

- srednji in srednje-nižji sloj (premoženjsko) (arbitrarna, usmeritvena dimenzija - preveritev)
- od tega sloja vsi tisti, ki delajo v Ljubljani (glej pojasnilo "Ljubljana") pa se:
 - iz nje izselijo zaradi slabe ali predrage stanovanjske ponudbe
 - se v Ljubljano ne preselijo, čeprav v njej delajo

"Ljubljana" v katero usmerjamo NSO

"Ljubljana" kot lokacija NSO je tisti del občine, ki ga lahko opremimo z zmogljivim sinergetsko delujočim javnim prevozom in vso drugo infrastrukturo

Proces dela

Upoštevanje potreb izračunanih z demografskimi metodami

viri:

- dosedanje študije
- študije v teku
- interpretacije izdelovalcev teh študij

Valoriziranje teh potreb v časovni premici

- z izdelovalci teh študij

Vpeljava ekonomskega instrumenta - "alternativne razvojne cone"

(večja planska ponudba zemljišč, posebni spodbudni pogoji za takojšnje angažiranje zemljišč in v izogib "doziranju", PPP v opremljanju, zmanjševanje "profitnih pričakovanj" kot ekonomske kategorije -

Dogovor z državnimi institucijami o možnosti uporabe dodatnih instrumentov

- z utemeljitvami za državne institucije (MOP)
- vključno z nastavkom vsebin za politične dogovore
- nastavek "sheme" (programa) "NSO - nova stanovanjska območja"



Območja posebnih načinov urejanja

Vsa zadnja desetletja spreminjanja zakonodaje se postavlja vprašanje:

- kako se določa območja "LN" (in s tem "kje"?)
- kako se vzpostavi kvalitetno in hitro proceduro za fleksibilno planiranje
- kako se optimalno uporablja in interpretira sedanje in prihodnje zakonske možnosti in regulativo

Uvod

Zakon o urejanju prostora (2002) določa vsebino in način sprejemanja prostorskih aktov. Tako je določal že prejšnji Zakon o urejanju naselij in drugih posegov prostor (1984) in tako bo verjetno tudi morebitni prihodnji zakon, ki se nanaša na to zakonsko materijo.

Ti prostorski akti in njihove procedure so včasih prezapletene, zamudne in predvsem tvegane. Rešitve so seveda v boljših zakonih in podzakonskih predpisih, nekaj rešitev pa se ponuja tudi na nivoju občinskega delovanja.

Problemi

Mestna občina Ljubljana se v primerjavi z drugimi občinami sooča z večjimi projekti oziroma zelo velikimi projekti. Gre za projekte, ki zajemajo zelo velike površine. Po zakonu je treba za njih sprejeti "lokacijski načrt", ki je zelo natančen dokument. Od zasnove do končnega izdelka, skladnega s predpisi in pripravljenega za sprejemanje poteče veliko časa.

Za tovrstne velike površine (razvojne areale) se seveda zgodi, da so nekje investitorji znani in je projekt lahko natančen, drugje pa, kjer še ni znanih investitorjev ne more biti natančen, oziroma je morebitna natančnost izgubljanje časa in denarja.

Vložek tveganja ob sprejemu oziroma nesprejemu je izredno velik, nesorazmerno velik v primerjavi z investicijsko konkurenčnimi in primerljivimi mesti v tujini.

Zasnova reševanja postopkovnih problemov – nivo MOL

Mestna občina Ljubljana lahko tako kot vsaka druga občina sprejema različne dokumente, ki so usmeritev za njeno nadaljnje delovanje. Ti dokumenti so lahko v obliki "resolucije", "strategije" in niso vezani na zakonsko predpisano kontaktiranje z ministrstvi ali z javnostjo. Tako je bila pred leti sprejeta Prostorska strategija 2002 in Strategija trajnostnega razvoja 2002.

S stališča pravne regularnosti ne smejo to biti odloki, ki se nanašajo na fizične ali pravne osebe zunaj mestne uprave.

Za večja območja (kot so v Ljubljani PCL, naselje Stanežiče ipd.) naj torej mestni svet sprejme "ureditveno strategijo območja". Ta dokument vsebuje projekt območja in vse druge značilnosti, ki so potrebne za tako veliko merilo. Dokument zavezuje mestno upravo za pripravo "lokacijskega načrta" ali več lokacijskih načrtov v skladu s strateškim dokumentom (projektom) območja.

MOL lahko sprejme za območje večjih dimenzij projektno obdelano "ureditveno strategijo območja" To ni prostorski akt po zakonu, je pa napotek za nadaljnja ravnanja



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

mestne uprave in predvsem projekt za pripravo "lokacijskih načrtov". S tem se zmanjša tveganje, poraba časa, sredstev in uvede primerna strokovna metodologija. Javna obravnava takega dokumenta je nujen element politične kulture in ne več obveznost.

Na ta način lahko nastajajo metodološko strokovno pravilne zaokrožitve obravnave, razvijejo se ustreznejše metode urbanističnega projektiranja in izloči se nebitne elemente v procesu.

Očitek, ki bi se pojavljal, da tak dokument ne zavezuje političnih faktorjev (mestnih svetnikov) pri nadaljnjem odločanju, je zelo lahko zavrniti, saj svetnikov ne zavezuje niti osnutek lokacijskega načrta pri odločanju o končnem predlogu. Večji del svetnikov bo vsaj moralno zavezan prej sprejetemu dokumentu. Predvsem pa bo mestna uprava legitimno investirala v nadaljnje, natančnejše dokumente (lokacijski načrt in program opremljanja).

Pričakovati je, da se takšna pozitivna praksa razširi na vse več območij večjih in srednjih dimenzij. Ta praksa se bo verjetno razširila tudi preko meja občine in se morda kodificirala v zakonih, čeprav to ni nujno.

Določanje območij za LN

Kjer se razvoj lahko usmerja v zeleni smeri z "vnaprejšnjo mikreregulacijo", bo veljal prostorski red.

Povsod, kjer se razvoj območij ne bo razvijal v zeleni smeri je treba vnesti posebne instrumente:

- akcijski plan, ki vsebuje LN (ali obratno LN, ki ima priključen akcijski plan in pridružene dokumente - program opremljanja, obligacijsko razmerje z investitorji, lastniki)

Območja "za LN" torej pokrijejo:

- območja "prenove"
- infrastrukturo
- velike objekte in projekte
- sprotne večje pobude

Procedura mora upoštevati:

- sedanjo in prihodnjo zakonodajo ("LN" ali "podrobni prostorski načrt", fleksibilnost procedure, vstop v možno kategorijo "posebnih razvojnih območij" ipd.)
- možne kvalitativne izboljšave procedure v smislu urbanistične-arhitekturne kvalitete in hitrosti sprejemanja
- mrežni plan (gantogram)
- dodatno vnašanje takih območij "sproti" ali sprotno izvzemanje območij
- intervence (začasni moratorij) ob pomembnih deviacijah iz urbanističnih strateških usmeritev (posebna referenca na "urbanistične strateške usmeritve", kakršne mora podati SPR MOL)



Kriteriji za obravnavo investitorskih pobud

Načelna konstrukcija

Med investitorskimi pobudami ločimo individualne (male) pobude in večje pobude:

- Individualne pobude so pobude za majhne spremembe plana (ponavadi za dodatno zazidljivost ali gostoto).
- Med "večje pobude" pa štejemo tiste pobude za spremembo prostorskih aktov, ki presegajo dodatno možno zazidavo petih (5) individualnih hiš. Ta delitev je umetna, arbitrarna, zaradi lažje operativnosti pri obravnavi pobud, vendar predstavlja dokaj trden prag. Obsega naslednje maksimalne vrednosti: 1500 m² bruto etažne površine, 10.000 m² pozidane površine ("zazidana površina" po Uredbi o PRS, ki se nanaša na SIST 9836)

Pobude se pojavljajo sproti in jih kaže tudi sproti servisirati s pomočjo trdnega kriterialnega aparata.

V individualne pobude (male pobude) se uvrščajo:

1. pobude občanov in pravnih oseb za spremembo plana glede namembnosti zemljišč za potrebe individualne stanovanjske gradnje,
2. pobude občanov in pravnih oseb za spremembo plana MOL glede namembnosti zemljišč za druge potrebe (proizvodne in servisne dejavnosti, poslovne dejavnosti, rekreacije).

Problem se ne navezuje le na "nove prostorske akte 2006 - 2007", saj je kriterialni aparat povezan s tem, kako bomo pobude v prihodnje obravnavali ciklično vsakoletno oziroma vsakih nekaj let. Znano je iz planskega vala leta 2004 po vseh slovenskih občinah, da je zaradi "pričakovanj", da sprememb dolgo ne bo, prišlo do nekontroliranega nenačelnega popuščanja v prostoru in potem do brezsmiselnega moratorija.

Vzpostaviti je treba nove kriterije in jih tudi opremiti s stališči, na katerih kriteriji bazirajo. Kriteriji so seveda z nadaljnjim izboljševanjem uporabni tudi v nadaljnjih letih planiranja.

Uvodni koraki obravnave pobud

1. Proglasitev etapnosti

Najprej se vzpostavi naslednji rok obravnave pobud (čez eno ali dve leti).

Ta rok se sprejme z ustreznim sklepom županstva in objavi v medijih - podobno kot se je objavljala dosedanja rok o zaključku sprejemanja pobud.

Namen tega sklepa je določiti neposredno prihodnost načrtovanja v mestu znotraj istega obdoba političnega mandata. S tem se doseže razbremenitev napetosti, ki jo povzroča prekluzivnost rokov (definitivna "zapadlost").



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

Načrtovanje se prikaže kot kontinuirni - etapno-kontinuirni ("ongoing") proces.

Pričakovani rezultat:

Vsa pričakovanja tistih pobudnikov, ki ne bodo obravnavani, se torej prestavijo na nov zagotovljen rok.

2. Komisija in služba

Ustanovi se komisija za obravnavo pobud in služba za pobude.

Komisija usmerja obravnavanje pobud in odločanje o njih.

Služba strokovno razporeja in kategorizira pobude.

Pričakovani rezultat:

Vzpostavi se kategorialni aparat in izkušnje, ki jih je možno prenašati na naslednje periodične spremembe plana.

Osnovni kriteriji za obravnavo pobud

1. Prednostno se obravnava strateško pomembne pobude, pri katerih gre za izkazan:

- državni (EU) interes,
- občinski interes,
- ostale večje zasebne pobude, kjer ugotovimo javni interes.

2. Izločevalni kriteriji:

- upoštevanje kmetijskih zemljišč - območja 1. kategorije (kjer je za posege potrebno pripraviti posebne strokovne podlage z utemeljitvijo),
- upoštevanje varovanja drugih dobrin oz. omejitev v prostoru (območja vodnih virov, zaščiten gozd - gozdni rezervat, gozd s posebnim namenom itd.),
- razpršena gradnja.

3. Poleg tega je eden najpomembnejših kriterijev strateški načrt (SPRO, UZ in KZ občine z namensko rabo prostora), kjer je pri pobudah treba ugotoviti, ali so skladne z njegovimi usmeritvami. Če niso, se jih izloči (negativni odgovor) oz. čakajo na naslednjo obravnavo.

4. Pomemben sklop kriterijev izhaja tudi iz zasnove prostora (urbanistični kriteriji), kjer so vključeni dostopnost (ceste, JPP...), komunalna in družbena opremljenost, odnos do obstoječe širšega in ožjega prostora itd. Usmerjanje investitorskih pobud mora biti vezano na strokovno obdelavo prostora, z upoštevanjem smernic in rezultatov, ki izhajajo tudi iz obdelanih strokovnih podlag in drugih prostorskih konceptov.

Pri obravnavi upoštevamo sledeče sklope:

- odnos do bližnje okolice,
- odnos do širšega prostora,
- odnos do možne razvojne ureditve.

Kriteriji – “**odnos do bližnje okolice**”

Ti kriteriji opredeljujejo naslednje vidike:



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

1) varovanje dobrin

Varujemo tiste dobrine, ki jih varuje država z državnim predpisom in tiste, ki jih varuje občina (vodni viri ipd.).

2) namenska raba zemljišč

Raba in tipi zazidave morajo biti kompatibilni (skladni) z obstoječimi in plansko predvidenimi.

3) prostorska struktura

Strukturno prostorski kriteriji zagotavljajo doseganje naslednjih ciljev:

- zaokroženost in zaključenost poselitvenih površin,
- usmerjanje poselitve v naselja, kjer bo možno njihovo ekonomično opremljanje,
- v okolici poselitvenih območij naj bo tudi odprt prostor z rekreativno funkcijo.

Kriteriji - "odnos do širšega prostora"

Pobude se dodatno ovrednotijo (v smislu slabše sprejemljivosti), če je z njimi predvidena zazidava območjih s posebno krajinsko vrednostjo oziroma vrednostjo odprtega prostora (na primer, da so pobude v rekreativnem zaledju Ljubljane) ali v naseljih, kjer ima nova zazidava slabe možnosti za zmogljivo opremo s komunalno in družbeno infrastrukturo.

Kriteriji - "odnos do možne razvojne ureditve"

Pobude, ki predstavljajo drobno inkrementalno gradnjo, dodatno ovrednotimo (v smislu slabše sprejemljivosti), če se nanašajo na območja, kjer bodo potrebni oziroma so predvideni obsežni sanacijski ukrepi ali na območjih, kjer se ocenjuje, da bo možna kompleksna zazidava. V teh območjih vsaka nova neorganizirana gradnja zmanjšuje možnost sanacije ali kompleksnega razvoja območja.

Konkretizacija obravnave pobud 2007

Na usklajevalnih sestankih (med MOL in izvajalci) so bile potrjene sledeče značilnosti obravnave pobud za spremembo prostorskih planov 2007-2008:

- Potrebno je obravnavati vse pobude, prioriteto imajo strateško pomembne pobude.

Za nadaljnjo presojo se razvrsti pobude po sledečih kriterijih:

Vključevalni kriteriji:

- pobude s strani države in EU,
- pobude s strani MOL, Vizija 2025,
- druge strateško pomembne pobude,

Izključevalni kriteriji:

- pobude na najboljših kmetijskih zemljiščih,
- pobude, ki pomenijo razpršeno gradnjo,
- pobude na območjih sektorskih zavarovanj prostora (vodovarstvena območja, varovalni gozdovi, naravne vrednote, kulturna dediščina...).
- Ker je Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS št.33/2007) določil, da bo minister, pristojen za prostor, podrobneje predpisal pogoje za določitev območij



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij ter, da bo minister, pristojen za prostor skupaj z ministrom, pristojnim za kmetijstvo predpisal kriterije za načrtovanje in poseganje v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih, se pobude na najboljših kmetijskih zemljiščih in pobude, ki pomenijo razpršeno gradnjo lahko obravnavajo šele po sprejetju navedenih predpisov. Posamična obravnava teh pobud se zato prenese v naslednji postopek priprave občinskega prostorskega načrta.

- Ostale pobude se obravnavajo po strokovnih kriterijih, ki izhajajo iz namenske rabe in iz zasnove posameznih sistemov (npr. promet, oskrbne dejavnosti...).

Pobude obravnavata služba in komisija za pobude, vsaka s svojim delokrogom in s predvideno trajnostjo za naslednji ciklus planiranja in tudi za naprej.

Instrumentarij obravnave pobud za plan 2007

Komisija za obravnavo pobud

Imenuje se stalna komisija, imenovanje članov je začasno.

Sestava komisije:

Imenuje se 5 članov, obstojajo tudi nadomestni člani zaradi polnoštevilnosti in predvsem zaradi kontinuitete (lažjega prehoda izkušenj in prakse).

Možna varianta: obstojajo še dodatne komisije (podkomisije za posamične kategorije).

Naloge:

Komisija naj se konstituira tako, da bo njeno delovanje v tem ciklusu predstavljalo vzorec delovanja tudi v prihodnjih letih.

Komisija potrdi način obravnave pobud:

- evidentiranje in protokoliranje
- sortiranje v kategorije
- kategorialni opis pobude
- preveritev povezave z instrumenti in ukrepi
- ocenjevanje pobude
- povratni vpliv obravnave te pobude na kriterije in korekcija kriterijev

Komisija preizkusi v praksi vse korake obravnave pobud ter potrdi ustrezne korake in kategorije.

Služba za obravnavo pobud

Ustanovi se stalna služba za obravnavo pobud znotraj mestne uprave (pri Oddelku za urbanizem). Služba zajema vse pobude tako srednje in majhne kot tudi velike, ki se rade izmaknejo tej poti in nastopajo direktno preko mestnih oblasti.

Služba za obravnavo pobud sprejema in protokolira pobude (vloge), izdela relevantne izvlečke, sortira pobude in pregleduje, če ustrezajo do sedaj izgrajenim (potrjenim) kriterijem.



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

Komisija za obravnavo pobud postavlja kvalificirana vprašanja za nadaljnje odločanje o pobudah ("kvalificirana vprašanja", ker je služba vpeljana v podrobnosti dogovorjenih kriterijev in procesov - pomeni da sprašuje le detajle iz katerih dograjuje sistem). Stalna služba je lahko znotraj oddelka za urbanizem. Služba deluje tako, da vzpostavlja in nadgrajuje vzorec delovanja tudi za prihodnja leta.

Vzpostavljanje kategorij - 2007

Predvidena kategorialna delitev je:

1

Pobude za zazidljivost na doslej nezazidljivi površini (PZNP1)

PZNP1 je potrebno preveriti po sledečih kriterijih:

KRITERIJI VAROVANJA

1

Ali je na 1. kmet zemljišču (KZ1) ?

Izloči se tisti del, ki je na KZ1, oziroma cela pobuda.

2

Ali je na varovalnem pasu vodnega vira pitne vode – (1. oziroma 2. varstveni pas).

Izločitev (tistega dela) oziroma pravilom celotne pobude

3

Ali je v "varovalnem gozdu" oziroma "gozdu posebnega pomena" ?

Pobuda se markira kot kritična po kriteriju "gozd".

Če ne bo ustrezala ostalim kriterijem, bo izločena in tako dalje, glede na spodnjo preglednico.

Preglednica omejitev v prostoru (kriteriji varovanja):

A1 območja vodnih virov

A2 najboljša kmetijska zemljišča

A3 varovalni gozd in gozd s posebnim namenom

A4 območja varstva naravne in kulturne dediščine

A5 priobalna zemljišča ob vodotokih

A6 pridobivalna in raziskovalna območja mineralnih surovin

A7 območja potencialnih naravnih in drugih nesreč

A8 območja za obrambo

A9 območja in prvine prepoznavnosti prostora

A10 zelo ranljiva območja za poselitev, za gospodarske cone, za koridorje

A11 koridorji večje obstoječe ali načrtovane infrastrukture

A12 javno dobro

A13 druge omejitve



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

KRITERIJI URBANISTIČNE VKLJUČENOSTI

1

Ali je parcela predvidene zazidljivosti oddaljena za eno "polno" (ne ozko kot "pot") parcelo od siceršnje urbanizacije ("zazidljivosti")?

Če je tako oddaljena se izloči. Če je bližje, gre v nadaljnje preverjanje.

2

Ali je parcela z dveh strani že obdana za "zazidljivimi" parcelami in tako dalje glede na spodnjo preglednico:

Kriteriji urbanistične vključenosti

B1 - bližina obstoječe poselitve in ureditvenega območja naselja

Poseg je sprejemljiv, če se neposredno navezuje na obstoječo poselitev, če gre za zapolnitve, zaokrožitve obstoječe pozidave; ne dovoli se nova razpršena gradnja, dopustna je sicer razpršena poselitev, vendar ne kot novi posegi, razen preselitve kmetij;

B2 - odnos do obstoječe morfologije poselitve

poseg je sprejemljiv, če nadaljuje nadgradnjo obstoječega kakovostnega morfološkega vzorca poselitve oziroma, če bo pripomogel k sanaciji neustreznih prostorskih struktur; pri tem se upoštevajo sodobne tehnološke in konstrukcijske možnosti gradnje;

B3 - vidna izpostavljenost

poseg je sprejemljiv, če vidnost morebitne pozidave ne bo moteča v kakovostnih in značilnih pogledih v prostoru, če ni moteč do dediščinskih in drugih kakovostnih objektov in območij; izjeme so objekti javne infrastrukture, pri čemer je potrebno tovrstne objekte obravnavati v variantah tehnologije in lokacije;

B4 - dostopnost

poseg je sprejemljiv, če ga je možno ustrezno navezovati na javne poti in infrastrukturo;

B5 - komunalna opremljenost

poseg je sprejemljiv, če je racionalen z vidika komunalne opreme - če je glede na oddaljenost od obstoječe poselitve mogoča izraba obstoječe komunalne opreme brez večjih posegov v prostor in stroškov; pri tem se upoštevajo možnosti sodobnih samozadostnih infrastrukturnih ureditev kot so: individualne biološke čistilne naprave, uporaba alternativnih energetskega virov ipd.;

B6 - primernost zemljišča glede na relief

poseg je sprejemljiv, če naklon pobočja ne presega 30%, če ne gre za reliefne pojave, ki jih je treba še posebej varovati;

B7 - osončenost zemljišča- posebej za stanovanjsko gradnjo

poseg je sprejemljiv, če je možno zagotoviti orientacijo pozidave v smeri najboljše osončenosti, predvsem J, JV, JZ, pa tudi SV in SŽ;



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

B8 - ustrezna namenska raba - v odnosu do obstoječe ali z obstoječimi plani predvidene namenske rabe prostora

poseg je sprejemljiv, če je namenska raba nove poselitve skladna, komplementarna z obstoječo in je ne ogroža;

B9 - zagotovitev javnega interesa

poseg je sprejemljiv, če se ob njegovem načrtovanju zagotovi ureditve v javno korist - nove javne povezave oz. javnosti dostopne površine (trg, pločnik, kolesarska pot, zelene površine, parkovna ureditev, počivališče, čistilne naprave črpališča, trafo postaje, bazne postaje mobilne telefonije itd.) ob smiselnem upoštevanju meril B2,B3

B10 - izraba degradiranega območja

poseg je sprejemljiv, če pomeni izrabo nekakovostnega območja, ki je že degradirano z dejavnostjo v prostoru in se bo s tem zagotovila sanacija prostora; pri tem je treba zagotoviti tudi upoštevanje meril : B3-B9

B11 - preselitev kmetije

poseg je sprejemljiv, če gre za preselitev kmetije iz strnjenege dela poselitve, kjer ji nista omogočena ustrezna širitev in razvoj; pri tem je treba zagotoviti tudi upoštevanje meril: B3, B4, B5, B6 in B8;

B12 - preselitev motečih dejavnosti iz naselja

poseg je sprejemljiv, če gre za preselitev dejavnosti, ki je moteča v naselju. Pri tem je treba zagotoviti tudi upoštevanje ostalih meril- morebitna preselitev pa mora biti utemeljena tudi z ekonomskega vidika;

Pobude za spremembo namembnosti "zazidljivo- zazidljivo" (PZZ1)

1

Sprememba proizvodnje v stanovanja oziroma v mešano območje

Je sprejemljivo, razen če bi stanovanja (interes in protest stanovalcev) znatno zavrla proizvodno dejavnost (kjer je v bližnji soseščini še omogočen razvoj proizvodnje).

2

Sprememba proizvodnje v nakupovalno - mešano območje

Je sprejemljivo, če je namembnost dovolj mešana in ni le izolirano nakupovalna.

3

Sprememba namembnosti "sedanji park v pozidavo".

Žepni park, večji vrt (ekološka razbremenitev) v že zgoščenih območjih se ne sme pozidati.

4

Ostale kategorije spremembe "zazidljivo-zazidljivo"

(ostale kategorije se obravnavajo in se sproti zgradijo kriteriji, ob evidentiranju in začetku obravnave)



Obraznava večjih pobud

Poleg kriterijev za obravnavo investitorskih pobud, naštetih v prejšnjem poglavju, ki veljajo seveda tudi za večje pobude, moramo večje pobude obravnavati v smislu vzpodbud za razvoj mesta in kot gibalo načrtovanja.

Večji investitorji lahko (kot spill-over dodatni produkt) precej pripomorejo k uresničevanju javnega interesa. Zato jih je treba sprejemati v urejen sistem valoriziranja - ocenjevanja glede dodatnih pozitivnih učinkov.

Zasebna pobuda kot impulz sodobnega urbanizma

Večje pobude za spremembo prostorskih aktov bodo v prihodnosti glavni impulz planiranja. Za tako pobudo, ki največkrat izvira iz zasebnega sektorja, namreč stoji živ interes, ki uporablja vse razpoložljive instrumente za doseg svojih ciljev. Ta interes je največkrat pripravljen prilagajati svoje cilje javnemu interesu, če se ta interes pravočasno in kvalificirano izkaže.

Modernistična doktrina urbanizma, ko je bilo možno mesto "načrtovati" na podlagi vhodnih generalnih podatkov, strokovnih stališč in s kreacijo je zastarela. Kljub temu se še vedno kot edina legitimna metoda na splošno prikazuje, da se prostor načrtuje le "ex ante" (vnaprej) in da je vsako načrtovanje na podlagi pobud ("ex post") negativno oziroma motnja v sistemu. Vendar pa je pričakovati, da se bo kmalu tudi to stališče poslovalo in da bodo "pobude" sprejete kot gibalo načrtovanja.

Problemi

Večji investitor računa danes, da bo s pobudo nekako izvršil pritisk in se uspel "preriniti skozi sistem" ("muddling through" - način planiranja). Na ta način, kot je praksa danes, je investitor izpostavljen velikim tveganjem, zato mora načrtovati primerljivo velik skok v dobičku. Javni sektor (mestna uprava in vodstvo) je izpostavljen velikim pritiskom, ki povzročajo uničevanje družbene kohezije in smiselnost delovanja uprave.

V splošno javno korist niso velika tveganja z velikimi vložki, ki so včasih uspešna, drugič pa neuspešna. V javno korist (ki vključuje kumulativno zasebno korist) je, da so preverjanja postopna in da se že v začetnih fazah izkažejo nadaljnje možne smeri delovanja (tako zasebnika kot javnega sektorja) po korakih do končne realizacije projekta.

Cilji

Zmanjšati je treba tveganje večjih investitorjev v procesih sprejemanja oziroma legaliziranja pobude. S tem se tudi zmanjšajo pritiski na mestno upravo in mestno oblast. Z zmanjšanjem tveganja bodo realizirani projekti bodisi cenejši, bodisi pa bodo oddelili del svoje kapitalne investicije v javno korist.

Zasnova

Za obravnavo večjih pobud iz zasebnega sektorja je potrebna posebna razvojno-pogajalska služba mestne občine za registracijo pobude, pripravo strokovnega mnenja in dialog z investitorji in razvojno aktivnost javnega sektorja. Sprememba prostorskih tveganj investitorjev ni možna brez spremembe v državnih predpisih, vendar pa bi z



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

drugačnim dogovorom o delovanju znotraj mestnega sveta lahko v veliki meri kompenzirali slabosti državnih predpisov.

Program "partnerski urbanizem"

- Dejavnost »partnerskega urbanizma«

O njem govorimo, ko gre za "mestni projekt", ki prinaša denar v mestno blagajno oziroma z njim varčuje. "Partnerski urbanizem" predstavlja sistem, ki vključuje inovativne urbanistične politike. Na splošno gre za pojem "linkage", ki ga vpeljujejo razvojno naravnana mesta (linkage - povezava zasebne koristi z javno dobrobitjo).

Dejavnost "partnerskega urbanizma" dejansko v MOL že teče, vendar ne zajema vseh večjih projektov, zato ni sistemske javne koristi. "Partnerski urbanizem" se v resnici že izvaja, vendar separatno:

- primer Stadion - pogajanja za zasebno izgradnjo,
- primer PCL - partnerstvo za izgradnjo PCL,
- primeri, ki prihajajo so Kolizej, Južni trg, vključevanje raznih developerjev ipd.

- Proračunske težave in proračunska razbremenitev

Ljubljana (MOL) ima relativno majhen proračun primerjaje z drugimi večjimi mesti v tujini - seveda gre za "prosti del" proračuna (razvojni investicijski del).

Zagreb npr. zajema tudi iz dobička podjetij, ki imajo sedež v Zagrebu, kar je večina največjih podjetij v državi.

S sistemom "partnerskega urbanizma" se doseže dve (posredni) razbremenitvi proračuna:

- finančno breme urbanističnega urejanja se preloži na zasebni subjekt, finančno dobro pa za nameravano investicijo,
- velik del organizacijskih aktivnosti se preloži na motivirani zasebni subjekt

- Četrtna skupnosti v MOL

Sistem "partnerskega urbanizma" je pomemben tudi za pozitivno politiko do četrtinskih skupnosti. Nek investitor, ki želi izvesti večji poseg, ponavadi obremeni neposredno okolje in je prav, da temu okolju doprinese dodatno kvaliteto. Zato pričakujemo, da bo na nivoju četrtinskih skupnosti sistem "partnerskega urbanizma" verjetno dobro sprejet.

- Pričakovanja

Pričakujemo, da se bo z uvedbo "partnerskega urbanizma" začela v pozitivno smer premikati urbanistična praksa:

- investitorji bodo formalno vstopali v proceduro obdelave svojih interesov in partnerstva
- razvijale se bodo metode (poslovni modeli, "recepti") za javno zasebno partnerstvo
- naloge in aktivnosti tega sistema delovanja bo možno delegirati na ustrezne ravni
- institucije (oddelki mestne uprave, paradržavne institucije) bodo gradile svojo sposobnost in kohezijo

pozitivni zgled bo začel vplivati na spremembe prostorskih predpisov na državni ravni.



Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljana

Viri in literatura

- AcerNovo mesto, 2006: *Strokovne podlage za SPRO in PRO Dobropolje*, Novo mesto
- Jakoš, A., Bizjak, I., Mandič, S., 2004: *Ocena stanovanjskega primanjkljaja*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Kos, D. in dr. 2001: *Pogledi na Ljubljano: ideje o razvoju*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Mandič, S., 2006: *Razvojno raziskovalni projekt: stanovanjska anketa*, zaključno poročilo, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Mestna občina Ljubljana, Oddelek za urbanizem, 2002: *Trajnostni razvoj Mestne občine Ljubljana – Strategija*, Ljubljana
- Panprostor, 2004: *Določitev načinov urejanja v Prostorskem planu Mestne občine Ljubljana (prostorski projekti)*, Ljubljana
- Pobude v članku Samo bogat sosed je dober sosed, Anderlič, SP Delo, 11.3.2006
- Pobude KD Group skozi Oddelek za gospodarstvo, MOL 2006
- Prelovšek, A. in dr., 1998: *Razpršena gradnja – usmerjanje in sanacija v prostoru Ljubljane*, Ljubljana, Panprostor - Inštitut za urejanje prostora
- Sadar Vuga arhitekti, 2006: *Formula new Ljubljana*, Barcelona, Actar
- Sendi, R., Cirman, A., 2003: *Analiza trga stanovanj v Sloveniji*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Sendi, R., Cirman, A., Cotič, B., 2003: *Raziskava učinkovitosti trga stanovanj in stavbnih zemljišč v primerjavi s svetom: primerjava cen stanovanj v RS in v tujini*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Sendi R., 2004: *Critical housing shortage under circumstances of a surplus existing dwelling stock*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Sendi, R. in dr., 2004: *Prenova stanovanjskih sosesk v Ljubljani*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Simoneti M., 1997: *Mestne zelene površine*, Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče
- Šašek Divjak M., 2004: *Reševanje problematike razpršene gradnje upoštevajoč parametre zemljiške politike za severni, južni in zahodni del Mestne občine Ljubljana*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije
- Več avtorjev, 2005: *Re urban mobil. Mobilising Re-Urbanisation on condition of demographic change*, Compilation based on the contributions of the project consortium
- Zakrajšek, F., 2005: *Računalniški model za simulacijo razporeditve urbanega razvoja MOL*, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Zakoni:

- Zakon o prostorskem načrtovanju - ZPNačrt (Ur. List RS 33/2007)