

Ljubljanski izvedbeni urbanistični načrt

Mestna občina Ljubljana  
URBANISTIČNI NAČRT LJUBLJANE

**OSNUTEK PRESOJE IZVEDBENEGA NAČRTA**  
Jan Vogelij

Vsebina

1. Uvod
2. Splošni del
3. Povzetek pripomb in priporočil
4. Posebne pripombe in priporočila
  - 4.1 Povečanje/izboljšanje koridorjev za javni promet
  - 4.2 Diferencirana urbana zasnova
  - 4.3 Zaščita zelenih klinov
  - 4.4 Opredelitev gospodarskih dejavnosti
  - 4.5 Stanovanjska območja
  - 4.6 Regulacija
  - 4.7 Postopek
5. Zaključki

**JAN VOGELIJ BV**  
**18/10/2008**  
**Soest, Nizozemska**

## 1. Uvod

Mestna občina Ljubljana (MOL) je naročila pri družbi Jan Vogelij na Nizozemskem presojo osnutka Urbanističnega načrta za območje mestne občine. Strateški del je bil ocenjen v poročilu z dne 13. oktobra 2008. Zdajšnje poročilo predstavlja oceno izvedbene faze urbanističnega načrta.

Ocena pri obravnavanju vsebine Odloka o izvedbenem prostorskem načrtu Ljubljane (Odlok o izvedbenem načrtu) najprej predstavi splošne pripombe o naravi Prostorskega izvedbenega načrta (2. člen). Pripombe in priporočila so nato povzeta v 3. členu. Nato je v 4. členu obdelan način izdelave glavnih strateških razvojnih nalog Strateškega načrta za doseg strateških ciljev. Na koncu, v 5. členu, je predstavljen nekaj zaključkov.

## 2. Splošni del

Razlika med strateškim in izvedbenim delom je povsem očitna. To je deloma posledica razlik v vlogah, ki jima pripadata v Urbanističnem načrtu na njegovi poti k sprejetju: strateški del je naravnana na dolgoročni (2027) prostorski razvoj, izvedbeni del pa na srednjeročno (2013) realizacijo in zakonske zahteve do pobudnikov projektov.

Zato naj bi bil izvedbeni del orodje za realizacijo prostorsko razvojnih ciljev kot so zastavljeni v strateškem delu. Posledično srednjeročni izvedbeni del ne more biti v nasprotju s strateškim delom načrta; pripravljati in pospeševal naj bi doseg njegovih dolgoročno zastavljenih ciljev.

Istočasno naj bi izvedbeni del vsem deležnikom jasno predstavil način, kako želi MOL uresničiti svoje razvojne cilje. Posledica načrta naj bi bila, da bodo prebivalci, podjetniki, investitorji in javni sektor seznanjeni z nameni ter veljavnimi pogoji in zahtevami. Za dolgoročni načrt, ki ga bo treba izvajati preko kratkoročnih in srednjeročnih obdobj, je družbena podpora izredno pomembna. Odločilni so zatorej postopki, preko katerih deležniki lahko vplivajo na vsebino načrta, in ki zagotavljajo zaščito njihovih interesov.

Postopke ureja slovenska zakonodaja. Za oceno skladnosti regulacijskih vidikov Urbanističnega načrta s trenutnim evropskim znanjem o prostorskem načrtovanju ni na voljo nobene evropske regulative ali kazalcev. Zaenkrat prostorsko načrtovanje ni v pristojnosti Evropske komisije. Prostorski načrt mora ustrezati le formalnim zahtevam državne zakonodaje. Evropski svet prostorskih načrtovalcev (ECTP – *European Council of Town Planners*) je, zavedajoč se problema, izoblikoval skupen pristop do vidikov prostorskega načrtovanja, ki vsebuje sodobne poglede na upravljanje oprto na družbeno podporo. Omenjeni pristop je predstavljen v dokumentu ECTP-ja z naslovom “Strateško načrtovanje za teritorialno kohezijo” (*Strategic Planning towards Territorial Cohesion*), katerega povzetek je priložen temu poročilu.

Ob domnevi, da je izvedbeni del Urbanističnega načrta usklajen s slovenskimi zakonskimi zahtevami, smo njegovo skladnost z evropskim načrtovalskim razmišljanjem ocenjevali s primerjanjem z z ECTP-jevim dokumentom “Strateško načrtovanje za teritorialno kohezijo”.

Glavni kriteriji za presojo izvedbenega načrta so bili:

- način, kako izvedbeni načrt deluje kot orodje za pospeševanje uresničitve strateškega načrta ter doseg njegovih ciljev.
- način, kako se izvedbeni del Urbanističnega načrta sklada s sodobnim mišljenjem o upravljanju.

### 3. Povzetek pripomb in priporočil

3.1 Ocena izvedbenega dela kaže, da razlika v odnosu do strateškega dela nastaja tudi zaradi dejstva, da vsi relevantni strateški cilji niso bili neposredno prenešeni v smernice, zahteve in pogoje, ki določajo vsebino Odloka o izvedbenem načrtu.

Priporočljivo je, da bi sedanji in bodoči funkcionalni sistem (strateški del) Ljubljane vplival na izvedbeni del na nekoliko bolj prepoznaven način. Rezultat tega je lahko jasnost in koherentnost prostorske politike.

3.2 Presoja strateškega dela vsebuje pripombe na dejstvo, da je veliko pozornosti posvečene (pre)strukturiranju pozidanih območij, medtem ko so posegi v mestni okolici in še posebej v krajino ter zelene kline, komajda upoštevani.

Načrtovanje in razvoj krajine, vzporedno in v sodelovanju z načrtovanjem in razvojem urbanih predelov, je velikega pomena za preprečevanje suburbanizacije.

Koncentracija urbanih funkcij na vozliščih vzdolž linearnih elementov je bistvena ne le za preprečevanje suburbanizacije, ampak tudi za ustvarjanje ugodnih okoliščin za nujno potrebni sistem javnega prometa.

3.2 Izvedbeni del Urbanističnega načrta veliko pozornosti posveča zagotavljanju kakovosti urbane zasnove na območju mesta.

Veliko pozornosti pa bi bilo treba posvetiti tudi diferencirani urbani zasnovi v podporo strukturnim vidikom kot so javni promet, zeleni krajinski klini ter gospodarske dejavnosti. Zahteve urbane zasnove se razlikujejo, kadar gre za visoke gradnje, vrtno mesto, središčna in zgodovinska okolja.

3.3 V pripombah na strateški del je omenjena tudi diferenciacija na področjih namenjenih gospodarskim dejavnostim glede na njihove posebnosti, ker upošteva specifične zahteve namenske rabe prostora za tisto eno ali dve gospodarski coni, v katerih lahko pričakujemo inovativne dejavnosti.

Razen od splošnih storitev za prebivalce in podjetja je ljubljanska in slovenska bodoča blaginja deloma odvisna od specifičnih specializiranih področij, ki jih je potrebno prepoznati v relativnih prednostih Ljubljane glede na mednarodna merila. Ciljno naravnana urbana zasnova v gospodarskih conah na namenskih lokacijah lahko okrepi mednarodno konkurenčnost Ljubljane.

3.4 Izvedbeni del Urbanističnega načrta si prizadeva zagotoviti dobro kakovost življenja, eno od orodij za doseg tega cilja je gradbena regulacija.

Številne kategorije stanovanjskih območij in drugih rab zemljišč se ne nanašajo neposredno na diferencirano urbano okolje. Manjše število kategorij, ki bi kazale, na kakšno vrsto urbanega okolja merijo na specifičnih lokacijah, bi izboljšalo berljivost načrta.

3.5 Izvedbeni načrt se sestoji iz gradbene regulacije in nameske rabe prostora v skladu s slovensko zakonodajo. Formulacije ne kažejo želje po spodbujanju ali pospeševanju določenih smeri razvoja, nekatere dejavnosti so le dopuščene.

Upoštevati bi bilo treba uvodne stavke, ki so pozitivno naravnani.

3.6 Zahtevani zakonski postopek, v katerem se prepletata strateški in izvedbeni vidik, predstavlja nevarno priložnost za nejasne razprave, ki imajo lahko za posledico manj učinkovite odločitve.

V naslednjih fazah postopkov je priporočljivo ločevanje razprav o postavkah strateške razvojne politike od razprav o izpeljavah v izvedbenem delu.

## 4. Posebne pripombe in priporočila

### 4.1 Izboljšanje koridorjev za javni promet.

Ocena strateškega dela je pokazala, da bi bila dobrodošla soglasna prostorska vizija o načinu vključevanja sistema javnega prometa v urbani sistem.

Takšna vizija vsebuje informacije o lokacijah področij z mešano rabo neposredno navezanih na postajališča v prometnih koridorjih.

Zemljevidi, ki naj bi opisovali zaželeno situacijo leta 2013, ne prikazujejo na razviden način stika med sistemom javnega prometa in lokacijami mešane rabe in relativno visoke gostote. Razpoznavna so sedanja območja višje gostote na križiščih vzdolž vpadnic, vendar bi z večjim upoštevanjem prostorskih zahtev sistema javnega prometa dosegli bolj sistematično prostorsko strukturiranost.

Lokacije stanovanjskih območij z relativno visoko gostoto bi morale biti povezane s postajališči in postajami, ki bi prebivalcem in delavcem olajševale uporabo različnih načinov javnega prometa. Tako je več ljudem omogočena krajša pot do postajališč. Lokacije okoli postajališč javnega prometa bi morale imeti tudi čim večjo prednost pri obnovi degradiranih stanovanjskih območij.

Na ta način bo več ljudi uporabljalo avtobuse in tramvaje, izkoriščanje teh sistemov stane manj ter obenem ne vzpodbuja rabe osebnih avtomobilov.

Reguliranje višin stavb, gostot in mešanih rab bi moralo biti bolj neposredno navezano na predvideno strukturo mesta.

Če v zgodnji izvedbeni fazi skoncentriramo območja preнове in novogradenj na vozliščih ob progah, novi prebivalci in delavci ne bodo že spočetka prisiljeni uporabljati lastnih avtomobilov, ampak se bodo že zgodaj privadili na uporabo javnih prevoznih sredstev.

(čl. 20) Za splošna stanovanjska območja bi bilo treba zagotoviti 1,5 parkirnega mesta. Namen parkirnih ureditev je boljša kakovost mestnega okolja, ki jo dosežemo z zadostnim številom parkirnih mest, s čimer se izognemo natrpanosti in vizualni prevladi parkiranih vozil.

Istočasno pa je strateški cilj zmanjšanje uporabe osebnih vozil in pospeševanje uporabe javnega prometa. To velja vsaj za osrednja območja, kjer so načrtovane večje gostote. Zato je priporočljivo razlikovati med parkirnimi ureditvami glede na različna stanovanjska okolja.

Zahteva po zagotovitvi **minimalnega** števila parkirnih mest ima nasprotni učinek od dopuščanja nižjega **maksimalnega** števila teh mest: olajšuje uporabo avtomobilov in jo posledično spodbuja.

S to dilemo se je potrebno soočiti pri odločanju o bodoči infrastrukturi in zelenem prevladujočem načinu prevoza. Če je v prihodnosti predvidena večja uporaba in boljša kakovost javnega prevoza, bi bilo bolje ne spodbujati uporabe osebnih vozil z zagotavljanjem dodatnih parkirnih površin. Bolje se je sprijazniti s težavami v času, ko se pripravlja sistem javnega prometa.

### 4.2 Diferencirana urbana zasnova

Izvedbeni načrt je dobro naravnani na pomen dobre urbane zasnove, ki je bistveni dejavnik kakovosti življenja v Ljubljani in njene otipljive identitete. Vključuje mnogo predlogov za usklajevanje pri oblikovanju javnih prostorov z namenom, da bi ustvarili sovisnost javnih površin.

Edina pripomba je, da bi bila urbana zasnova lahko še boljše izrabljena, če bi jo uporabili ne le kot orodje za ustvarjanje sovisnosti (koherentnosti), ampak tudi za izražanje razlik znotraj močne sovisne identitete "družine zasnov".

Javne prostore je potlej možno razlikovati glede na različnost urbanih okolij: mestno središče, podsredišča (vozlišča z mešano rabo), vrtno mesto, parki.

Te pripombe se nanašajo na določene predpise v izvedbenem delu Urbanističnega načrta kot je na primer: (12. čl.): "Odmiki objektov od sosednjih zemljišč."

Zahteve so formulirane takó, da je v osrednjih mestnih okoljih dopuščeno izjemno veliko, medtem ko bi bilo treba razvoj takšnih okolij pospeševati le v določenih osrednjih območjih.

Priporočamo izdelavo priročnika s predpisi o stilu urbane zasnove Ljubljane. Mogoče bi razpis natečaja na državni ravni spodbodel mlade načrtovalce, da bi razmišljali o kakovosti svoje prestolnice.

#### 4.3 Zaščita zelenih klinov

Zeleni klini so opredeljeni kot pomembne sestavine kakovosti mesta Ljubljane. V strateškem delu nahajamo pripombe o njihovi ranljivosti. V izvedbenem načrtu manjka tudi vzporedno, integracijsko načrtovanje urbaniziranih in zelenih območij.

Izvedbeni načrt ureja namenske rabe zelenih območij. Čeprav načrt omenja obstoječe zelene funkcije, manjka pogled na bodoči razvoj.

Presoja Strateškega načrta je priporočila izboljšanje pomembnih ne-grajenih funkcij kot so kmetijstvo, šport in rekreacija, vodni zadrževalniki, poti za počasni promet ter splošno zaščito narave in odprtih območij.

Da bi zaščitili tako zelene kline kot pokrajino v okolici Ljubljane pred suburbanizacijo, je potrebno razvijati krajini lastne pomembne značilnosti.

Močne zelene funkcije lahko delujejo kot protiutež prodirajoči (sub)urbanizaciji, če jih, po eni strani, podpirajo interesi lastnikov/koristnikov teh funkcij ter, po drugi strani, prebivalci kot (deloma) uporabniki teh funkcij in kot zaščitniki svojih dragocenih odprtih prostorov.

Zato priporočamo, da v Izvedbenem načrtu za 2013 natančno opredelite zelene funkcije v klinih in okoli mesta. Krajinski načrt kot del strateškega načrta, pripravljen in zasnovan v tesnem sodelovanju s kmetijskimi in okoljskimi strokovnjaki, bi lahko bil podlaga za umeščanje konkretnih zelenih projektov, ki ščitijo krajino.

Enako velja za rečne bazene, ki so bistvene sestavine krajinskega načrtovanja. Mimo proizvodnje električne energije drugi nameni glede vloge rek v prostorskem sistemu leta 2013 niso jasno izraženi.

Posledice klimatskih sprememb postavljajo nove zahteve kot npr. dodatna retencijska sposobnost, poplavne površine in močvirja, ki jih je mogoče vključiti v izdelavo načrtov za rečne bazene v tesnem sodelovanju z vodnogospodarskimi strokovnjaki.

#### 4.4 Opisovanje gospodarskih dejavnosti

Navzlic želje po mešanih rabah na določenih točkah zgoščevanja znotraj urbanega tkiva, še vedno ostaja potreba po posebnih namenskih conah za gospodarske dejavnosti. To zadeva zlasti zemljišča za te dejavnosti, ki so bodisi zastavljena v prevelikem obsegu ali pa okolje onesnažujejo na tak način, da jim ni mogoče priključiti stanovanjske rabe. Izvedbeni del Urbanističnega načrta zato pravilno ureja dopustnost gospodarskih con na namembnih lokacijah.

Presoja strateškega dela vsebuje pripombe o potrebi ocene položaja Ljubljane v hitro spreminjajočem se svetovnem gospodarstvu z namenom prepoznavanja tistih močnih, mogoče majhnih, točk mesta in regije, ki bi

jih lahko obravnavali kot točke odličnosti in posebnih priložnosti. Če izpostavimo takšne točke odličnosti, lahko opredelimo določene specializacije kot tudi posebne zahteve v smislu lokacije, prostora, komunalne opremljenosti, urbane zasnove in arhitekture. Nato namembne, specializirane gospodarske cone ponudijo privlačna zemljišča za dejavnosti, v katerih je Ljubljana relativna močna, s čimer se ta njena moč še poveča. Le-to v kombinaciji s povezanim ustvarjalnim okoljem, ki privlači nadarjene, lahko Ljubljano močneje pozicionira v njenih omrežjih.

Potrebni SWOT analiz in mednarodnih primerjalnih vrednotenj ni lahko izvesti. Vendar so takšna dejanja v visoko konkurenčnem svetu vredna truda.

Rezultati bodo MOL-u dali koristne namige glede diferenciacije pri reguliranju namenskih rab in gradenj v gospodarskih conah.

#### 4.5 Stanovanjska območja

Način urejanja stanovanjskih območij je v izvedbenem delu Urbanističnega načrta dokaj podrobno prikazan. To je verjetno posledica zakonskih zahtev in obveznosti mestnih občin, vendar je zaradi tega načrt nekako nejasen. Porodijo se vprašanja kot so, na primer: Ali vse te stanovanjske kategorije niso pomembnejše pri podrobnih načrtih? Če nek arhitekt iznajde nov način stanovanjske gradnje, ali je ureditev dovolj fleksibilna, da ga bo sprejela?

Pripadajoči strateški cilji so: ponuditi odlično kakovost življenja, ki podpira zgoščenost prebivalstva znotraj avtocestnega obroča, pri čemer omogoča različne življenske stile ter povečuje učinkovitost urbanega sistema. Gradbeni predpisi lahko zagotavljajo splošno raven kakovosti, vendar pa potreba po kreativni urbani zasnovi ostaja.

Glede na priporočeno diferenciacijo ekonomske baze Ljubljane v paragrafu 4.4, ne smemo podcenjevati pomena vitalnega urbanega okolja. Najbolj dinamični deli mesta, ki tvorijo ustvarjalno okolje, privlačijo slovenske talente, ki se tam spoznavajo z nadarjenimi ljudmi iz drugih delov sveta. Tako postajajo zibelka priložnosti za nadarjene Slovence. Dejavnosti, ki jih priporoča paragraf 4.4, nakazujejo tudi vrsto talentov in s tem povezan tip prostorskih lastnosti. Le-to bi lahko vplivalo na predpise o stanovanjskih območjih in urbani zasnovi.

#### 4.6 Predpisi

Četudi je Urbanistični načrt po pravici precej ambiciozen pri formuliranju ciljev, se način, kako so predpisi ubesedeni, ne zdi v pretirano pomoč pri uresničevanju teh ciljev. Vprašanje je ali je sistem razvojno usmerjen ali pa je le dokaj strpen do nekaterih omejenih razvojnih projektov?

Verjetno slovenska zakonodaja zahteva, da so zakonski člani v prostorskem načrtovanju oblikovani v smislu "dopuščenja" določenih zgradb in določenih vrst namenskih rab. Posledica tega je, da se zakonska oblika ne osredotoča na spodbujanje ali pospeševanje specifičnih, zaželenih razvojnih pobud.

Problem bi bilo mogoče rešiti tako, da bi vsak člen uvajalo strnjeno besedilo, ki bi s pozitivno naravnano terminologijo določalo kakšna vrsta razvoja, gradenj in dejavnosti je mišljena na določenih lokacijah.

#### 4.7 Postopek

Tudi vzporedna priprava strateškega in izvedbenega dela Urbanističnega načrta je verjetno povezana s slovenskimi zakonskimi zahtevami glede postopkov prostorskega načrtovanja. Prednost časovne vzporednosti je morda v tem, da pri izbirah različnih politik igra vlogo tudi upoštevanje njihove izvedljivosti ter da je tako mogoče doseči ravnovesje med sedanjimi problemi in bodočim razvojem.

Vendar ob upoštevanju stališč, ki jih navajamo v nadaljevanju in temeljijo na izkušnjah iz mnogih projektov, ima

vzporedna priprava strateškega in izvedbenega vidika več slabih kot dobrih strani:

- prvič, jasnost glede smeri bodočega razvoja, ki izvira iz procesov prostorskih vizij (“Strateško načrtovanje za teritorialno kohezijo”), nudi uporaben okvir. Razloži, kam se namerjamo v prihodnosti in česa se naj ne bi bali.
- drugič, pomaga pri odločanju, katero izmed mnogih možnih kratkoročnih rešitev za zdajšnje probleme naj uresničimo.
- tretjič, odprt, integracijski proces nastajanja prostorske vizije v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi - kot predlaga “Strateško načrtovanje za teritorialno kohezijo” – vodi k soglasju, ki je v veliko oporo pri naslednjih korakih: hitri odobritvah, projektnih predlogih usklajenih s cilji, skupno lastništvo načrta.
- četrtič, razpravljanje o razvojni politiki ločeno od podrobnih tehničnih razprav o specifičnih točkah ali posamičnih interesih dopušča odgovornim izvoljenim funkcionarjem, da prevzamejo odgovornost za prihodnost celega mesta.

Zdi se, da je zdaj izvedbeni del Urbanističnega načrta pripravljen istočasno ter bolj ali manj neodvisno od strateškega dela.

Četudi je potrebno spoštovati zakonite postopkovne zahteve, nevarnost podrobnih razprav, ki prevladajo nad razpravami o strateški politiki, močno govori v prid vsaj jasnemu ločevanju odločitev o dolgoročnih strategijah od problemov, ki se nanašajo na izvedbe.

## **5. Zaključki**

V splošnem bi bil izvedbeni del Urbanističnega načrta lahko bolj naravnan na razvojne cilje tako kot njegov strateški del.

Zdi se, da zakonske zahteve niso v veliko pomoč pri razvojni usmerjenosti predpisov v izvedbenem delu.

Potrebno bi bilo najti takšne rešitve, ki bi načrte naredile bolj spodbujevalne in pospeševalne v smislu zaželenega strateškega razvoja.

Aktualno razmišljanje o vodenju prostorskega razvoja je predstavljeno v dokumentu ECTP-ja “Strateško načrtovanje za teritorialno kohezijo”. V njem so predstavljeni načini za doseg splošnega soglasja o strateškem razvoju.

Povzetek ECTP-jevega dokumenta kot je bil predložen na konferenci MOL-a, ECTP-ja in DUPPS-a imenovani “Mesta kot motorji teritorialne kohezije” je priložen temu poročilu.