

Tim MAVRIČ

Zgodovinski pregled razvoja urbanističnih ustanov in zakonodaje v Sloveniji med letoma 1945 in 1990

Članek predstavlja zgodovinski pregled razvoja urbanističnih ustanov in zakonodaje v Sloveniji v času povojne Jugoslavije, ko je v slovenskem prostoru potekala najintenzivnejša faza urbanizacije. Takoj po drugi svetovni vojni sistem še ni bil postavljen, kar je pomenilo, da so se urbanistične odločitve oblikovale predvsem v tedanjih ustanovah ter v dialogu med politiko in stroko. Od ustavnih sprememb v letu 1953, ki so sledile sporu z Informbirojem, so se začeli postavljati temelji sistema prostorskega načrtovanja z ustanovitvijo ustreznih ustanov na lokalnih ravneh in na republiški in z oblikovanjem prve zakonodaje. Sistem se je dokončno utrdil v letu 1967 s sprejetjem zakonodajnega svežnja, s katerim se je s prostorskimi akti uredilo vse ozemlje države. S to reformo je prišlo tudi do prizadevanj za izde-

lavo republiškega prostorskega plana, na podlagi katerih so nastali številni strateški dokumenti, vse to pa je utrdilo tudi idejo o policentričnem razvoju republike. Nov preskok je pomenilo uvajanje sistema družbenega planiranja od uvedbe nove zvezne ustave v letu 1974. Ta se je dokončno utrdila v prvi polovici osemdesetih let in z novo zakonodajno prenovo v letu 1984. Prostorsko načrtovanje je takrat dobilo naravo mediacije med interesi v prostoru, kar je v nasprotju z načrtovanjem po načelu od zgoraj navzdol.

Ključne besede: zakonodaja, ustanova, socializem, Jugoslavija, urbanizem

1 Uvod

V zadnjih letih se med raziskovalci povečuje zanimanje za povojno arhitekturno in urbanistično ustvarjanje, kar se kaže v večjem številu člankov, monografij in razstav na to temo. Avtorji teh so večinoma tematsko obdelovali posamezne arhitekte in urbaniste, njihove avtorske opuse ali posamične urbanistične in arhitekturne kreacije. V dosednji bibliografiji na temo slovenskega povojnega urbanizma pogrešamo pregledna dela, ki bi lahko celotno tematiko povežala v enovito pripoved. Zadnji tak pregled z naslovom *Urbanizem Slovenije* je leta 1983 napisal inž. Andrej Pogačnik. Avtor se v besedilu zavestno osredotoča zlasti na ustvarjalni vidik urbanističnega ustvarjanja, institucionalno-normativen kontekst, v okviru katerega je potekalo to ustvarjanje, pa je predstavljen le skopo. Kljub temu se moramo zavedati pomena tega konteksta, ki še ni bil celovito raziskan in predstavljen. Urbanistične ustanove in zakonodajo v socializmu lahko skupaj razumemo kot sistem prostorskega načrtovanja, ki je bil sicer pomanjkljiv in podvržen nenehnemu dinamičnemu razvoju, vendar je kljub temu usmerjal prostorski razvoj v času največje demografske in urbane ekspanzije v zgodovini Slovenije. Pod njegovim okriljem je nastala večina grajenega okolja, ki nas danes obkroža. Prav razumevanje prednosti in slabosti tega sistema je bistveno za razumevanje prednosti in pomanjkljivosti današnje prostorske in urbane stvarnosti v Sloveniji. Moj namen je samo predstaviti

okvirni pregled razvoja sistema urbanističnega in prostorskega načrtovanja med letoma 1945 in 1990 v Sloveniji, ta pa je lahko tudi začetna točka za bolj poglobljene raziskave.

2 Urbanizem v okviru sistema centralnega planiranja (1945–1953)

Za obdobje med letoma 1945 in 1953 se je v slovenskem zgodovinskem uveljavil izraz »administrativni socializem«, saj je takrat ureditev jugoslovanske države dosledno posnemala ureditev Sovjetske zveze ter tako tudi dosledno centralizirala celotno državno oblast v rokah izvršne oblasti in obsežnega birokratskega aparata, ki ji je služil. Enako je veljalo tudi za gospodarstvo, ki je bilo pretežno nacionalizirano in upravljano v skladu z načelom centralnega planiranja. V okviru državnega administrativnega sistema so se tako določale plače, cene, investicije, uporaba sredstev ipd. Tudi lokalna samouprava, ki je na območjih, osvobojenih med vojno, nastala iz sistema ljudske oblasti, je imela v primerjavi s centralno oblastjo le majhen vpliv. Na ravni tedanje Ljudske Republike Slovenije (v nadaljevanju: LRS) je bila vrhovni organ oblasti v okviru opisanega sistema sprva Narodna vlada Slovenije (v nadaljevanju: NVS), ki je bila ustanovljena v 5. maja 1945. Po uveljavitvi prve re-

publiške ustave v januarju 1947 (slab mesec po zvezni ustavi) se je ta preimenovala v Vlado LRS, kar pa ni vplivalo na njeno organiziranost (Borak idr., 2005; Kozina, 1997). Ob tem je treba poudariti še eno dejstvo: na podlagi sklepa AVNOJ-a z dne 3. februarja 1945 je bila razveljavljena celotna zakonodaja, ki je veljala med vojno ali pred njo. Izjema so bili zakoni in zakonske določbe, ki niso bili v nasprotju s socialističnimi načeli (Borak idr., 2005). Ker se je nova povojna zakonodaja le počasi oblikovala, je nastal nekakšen zakonodajni vakuum, v katerem so politiki s pomočjo centralizirane državne administracije lahko vladali precej samovoljno.

Na ravni LRS je bilo za področje urbanizma najpomembnejše Ministrstvo za gradnje (v nadaljevanju: MG), ki je bilo v sestavi NVS oblikovano že takoj ob njeni ustanovitvi. Ta resor je bil v osnovi namenjen upravljanju gradbenega sektorja, saj so bila za upravljanje podjetij in planiranje njihovih aktivnosti sprva odgovorna neposredno ministrstva (pozneje to vlogo prevzamejo t. i. generalne direkcije za posamezne industrijske panoge). Zaradi centralizirane narave oblasti je lahko to ministrstvo združevalo vse vidike izpeljave gradbenih projektov, vključno s procesoma projektiranja in izvedbe gradnje. Poleg upravljanja podjetij in organizacij s področja gradenj in projektiranja je bilo MG odgovorno tudi za oblikovanje in uveljavljanje gradbene zakonodaje, torej za določanje pogojev, pod katerimi so potekale gradnje. V času, ko še ni obstajala urbanistična zakonodaja, je bil nadzor nad gradbeništvom tudi *de facto* neposreden nadzor nad urejanjem prostora. MG je bilo odgovorno tudi za koordiniranje povojne prenovne infrastrukture in objektov ter za gradbeni vidik izvedbe petletke (t. i. kapitalna izgradnja – veliki gradbeni projekti za izvedbo hitre modernizacije države), ki je potekala med letoma 1947 in 1951 (Pogačnik, 1983; Kozina, 1997; Borak idr., 2005; Starman, 2006). V obdobju obstoja MG sta resor vodila dva ministra. V letih 1945 in 1946 je bil minister dr. Miha Kambič (Ukaz o imenovanju NVS, Ur. l. SNOS in NVS, št. 5/1045), od novembra 1946 in do ukinitve ministrstva v letu 1951 pa je bil minister Ivan Maček – Matija, ki je hkrati opravljal dolžnosti podpredsednika vlade (Ukaz o sestavi vlade LRS, Ur. l. LRS, št. 76/1946).

Naloga, ki jih je MG dobilo ob ustanovitvi, so bile: organizacija gradbenega sektorja in upravnega aparata za njegovo regulacijo in upravljanje, organizacija javnih del, organizacija projektivne dejavnosti, opravljanje nadzora nad gradbenimi deli, izdajanje odobritev projektov, gradbenih dovoljenj in uporabnih dovoljenj po končanih projektih. Ministrstvo je bilo regulator gradbene dejavnosti in vrhovni nadzornik gradbenih operacij (Starman, 2006). Zaradi obsežne potrebe po gradnjah v povojnem času pa je MG velikokrat prevzelo tudi vlogo investitorja, s tem pa je imelo pri določenih posegih v prostor res velik vpliv. MG je bilo najprej organizirano v štirih oddelkih (obči

oddelek ter oddelki za visoke, nizke in vodne gradnje), dveh direkcijah (Direkcija državnih gradbenih podjetij in Direkcija cest) in dveh tehničnih zavodih (Državni tehnični zavod ter Tehnični zavod za arhitekturo in urbanizem). Obči oddelek je bil dodatno razdeljen na personalni, pravni, finančni, kontrolni, tehnični in statistični odsek. Upravne naloge s področja urbanizma so bile v tej organizacijski strukturi podeljene predvsem pravnemu odseku občega oddelka. Ta je izdajal izredne odobritve projektov (rednih še ni bilo zaradi zakonodajne praznine) in različna gradbena dovoljenja, pri čemer se je opiral na strokovna mnenja Tehničnega zavoda za arhitekturo in urbanizem (v nadaljevanju: TZAU). Prav ta zavod je bil prva strokovna organizacija za področje urbanizma po vojni in glede na njegov zgodnji obstoj lahko sklepamo, da je bila zavest o pomenu urbanizma na naših tleh precej razvita. Osnovne naloge te ustanove so bile: organizacija statistične in poročevalske službe zavoda, zbiranje gospodarsko-tehničnih podatkov v zvezi s pripravo regionalnega načrta in okvirnih regulacijskih načrtov naselij, priprava zasnove regulacijskega načrta za Ljubljano, pomoč tehničnim bazam oz. terenskim gradbenim centrom, reševanje vprašanj železniškega in cestno-prometnega omrežja, izdelovanje okvirnih načrtov za pomembnejša industrijska središča in izdelovanje regulacijskih načrtov za najbolj prizadeta naselja (Starman, 2006). Sklenemo lahko, da je bil to strokovni in projektantski organ za področje urbanizma, ki je skupaj z Državnim tehničnim zavodom sestavljal osnovni tehnično-projektantski servis MG. V tem zgodnjem urbanističnem zavodu so se zaposlili nekateri inženirji in arhitekti, ki so diplomirali pri prof. Ivanu Vurniku iz pretežno urbanističnih tem. Med njimi so bili Saša Sedlar, Marjan Šorli in Viljem Strmecki. Poleg teh se je na zavodu zaposlilo tudi nekaj ekonomistov, geografov in komunalnih inženirjev, kar je dalo že temu zgodnjemu zavodu interdisciplinaren značaj (Pogačnik, 1983).

Kot posledica zvezne konference o gradbeni stroki, ki je potekala v Beogradu med 2. in 10. decembrom 1945, je sledila reorganizacija ministrstva. Preoblikovalo se je v štiri oddelke (obči, planski, kadrovski), eno direkcijo (Direkcija cest), dve upravi (Uprava voda in Uprava tehničnih baz) in dve veliki podjetji republiškega pomena, ki sta delovali neposredno pod nadzorom ministrstva. To sta bili Gradbeno industrijsko podjetje Slovenije (GRADIS) in Projektivni zavod Ljudske republike Slovenije. Prav Projektivni zavod LRS je pomenil eno največjih inovacij za področje urbanizma in arhitekture. Zavod je vlada ustanovila junija 1946 kot osrednje republiško podjetje za izdelovanje projektov arhitekturnih in urbanističnih ureditev, razmnoževanje načrtov, opravljanje geodetskih storitev in drugih gradbeno-inženirskih del. Podjetje je delovalo na ravni celotne republike, pod neposrednim nadzorom MG in po naročilu ministrstev, ljudskih odborov, zadrug ipd. Postopoma je zaposlilo veliko število inženirjev in arhitektov, ki so izdelovali

načrte za tehnične naprave, industrijske objekte, javne in stanovanjske stavbe ter urbanistične ureditve. Projektivni zavod LRS je prevzel osrednjo vlogo projektanta za potrebe MG in drugih državnih organov, s tem pa tudi vlogo obeh predhodno obstoječih tehničnih zavodov, ki ju v organigramu MG ne najdemo več. Zavod je bil leta 1949 preimenovan v Slovenija Projekt – Republiško podjetje za projektiranje (Starman, 2006; Register državnih gospodarskih podjetij, Ur. l. LRS, št. 17/49). Kljub oblikovanju tako močne projektantske skupine pa Andrej Pogačnik v svojem delu opisuje, da se je TZAU ohranil (Pogačnik, 1983). Sklepamo lahko, da se je tako lahko posvetil raziskovalnemu in planerskemu delu, kar pa v povojnem času, ko je bil osrednji interes čim hitrejšo izdelovanje projektov za izvedbo, očitno ni imelo prave teže. TZAU se je tako leta 1950 preoblikoval v podjetje Zavod za urbanizem in komunalno tehniko (Register državnih gospodarskih podjetij, Ur. l. LRS, št. 31/1950), kar pa za njegov obstoj očitno ni bilo ustrezno, saj je prenehal delovati že leta 1953 (Pogačnik, 1983). Velika potreba po projektantskih storitvah se je izrazila tudi v oblikovanju projektantskih skupin na lokalni ravni. Tako se je med letoma 1945 in 1953 ustanovilo tudi več manjših projektivnih podjetij oz. birojev. Taka sta bila npr. Projektgrad Kranj (Register državnih gospodarskih podjetij, Ur. l. LRS, št. 63,64/1946) in Mestni projektivni biro Ljubljana (Register državnih gospodarskih podjetij, Ur. l. LRS, št. 71/1946).

Medtem je prišlo do pomembnega razvoja v državni oblastni strukturi. Leta 1947 je vlada oblikovala Ministrstvo za lokalni promet in Ministrstvo za komunalne zadeve, ki sta MG odvezla del pristojnosti (Kozina, 1997). Področje urbanizma se je formalno preneslo na Ministrstvo za komunalne zadeve (v nadaljevanju: MKZ), poleg tega pa je bilo to pristojno tudi za razvoj lokalnega gospodarstva, komunalne službe in infrastrukture ter za stanovanjske gradnje (Kafol, 2004). Prenos urbanističnih pristojnosti na MKZ se je izrazil predvsem v tem, da je bil v njegovem okviru leta 1950 ustanovljen Urbanistični svet (Kafol, 2004; Odločba o imenovanju članov urbanističnega sveta pri MKZ, Ur. l. LRS, št. 9/1950). Ob tem pa je nadzor nad projektivno dejavnostjo ostal pristojnost MG, ki je tako tudi ohranilo velik vpliv na urejanje prostora. MKZ je obstajalo do leta 1950, ko se je preoblikovalo v istoimenski komite, ki je deloval pod okriljem Sveta vlade za lokalno gospodarstvo (Kafol, 2004), vendar le leto dni (Kafol, 1998).

Od leta 1947 naprej se je razvijala tudi organizacijska struktura MG. Prejšnje oddelke ministrstva sta nadomestila sekretariat in kadrovsko-personalni oddelek, za upravljanje podjetij (ta so se postopoma množila) in planiranje pa so bil ustanovljeni odseki – planski, operativni (za upravljanje gradbenih podjetij) in projektantski (za upravljanje projektivnih podjetij), pri čemer je bil zadnji odgovoren predvsem za upravljanje in nadzor nad Projektivnim zavodom LRS. Vodil ga je pomočnik ministra,

ki je bil odgovoren za usmerjanje področja projektiranja in uresničevanje planov s tega področja, potrjeval je posamezne načrte, odločal pa je tudi pri razdeljevanju projektantskih nalog, določanju lokacij za gradnjo, izdajanju dovoljenj za projektiranje in specifikaciji gradbenih investicijskih programov (Starman, 2006). Področje projektiranja je bilo torej v tej fazi tesno povezano s politiko. Leta 1950 so bili ustanovljeni še Gradbeni tehnikum (izobraževalna ustanova za gradbeno stroko), Gradbeni inštitut in Gradbena inšpekcija. V tem letu sta se v sestavi MG izoblikovali tudi Glavna direkcija industrije gradbenega materiala in Glavna direkcija gradbenih podjetij (ta je nadomestila dotedanji operativni sektor). MG je pod tem imenom delovalo do leta 1951, ko je prišlo do večjega preoblikovanja vlade in so vlogo ministrstev prevzeli sveti vlade za posamezna področja. Posle MG in Komiteja za komunalne zadeve je prevzel Svet vlade LRS za gradbene in komunalne zadeve (Kozina, 1997). Tega je sprva vodil Ivan Maček (Zapisnik seje skupščine LRS z dne 11. aprila 1951, Ur. l. LRS, št. 21/1951), še isto leto pa ga je nadomestil Janez Vipotnik (Ukaz o preosnovi Vlade LRS, Ur. l. LRS, št. 33/1951).

Kot že poudarjeno, področne zakonodaje v tej fazi še ni bilo. Osrednji pravni temelj za izvajanje povojne obnove in kapitalne izgradnje je bil Temeljni zakon o razlastitvi, ki je bil na zvezni ravni sprejet leta 1947. Zakon je razširil možnost razlastitev zemljišč, če je tako zahteval javni interes, in tudi odpravil obvezo o sklenitvi poravnave s prvotnimi lastniki nepremičnin (Pogačnik, 1983). Tako je država lahko pridobivala zemljišča, ki jih je potrebovala za začetek velikih del kapitalne izgradnje (za gradnjo stanovanj, tovarn, infrastrukture, javnih stavb ipd.) Glavni inštrument za izvajanje urbanistične politike je bil regulacijski načrt, ki je obstajal na podlagi medvojne in predvojne prakse urbanističnega planiranja (prav tam). Ko se je pojavila potreba ali politična odločitev za določeno urbanistično ureditev, je bil za to izdelan regulacijski načrt za izbrano lokacijo. Odločanje o posameznih projektih je potekalo pri pristojnih organih na MG ali MKZ (za ureditve državnega pomena) ali pri lokalnih političnih organih (za manjše ureditve lokalnega pomena). Odločanje o lokacijah, obsegu in obliki gradenj ni bilo določeno na podlagi zakonsko predpisanih meril in načel, ampak na podlagi strokovne in politične presoje v okviru sistema centralnega planiranja. Sistema razvrščanja zemljišč po namembnosti ni bilo, s tem pa so bila ogromna območja države prepuščena stihijskemu in nenačrtnemu razvoju.

Zvezna vlada je področje začela urejati leta 1948, ko je izdala temeljni uredbi o gradnji in o projektiranju, s čimer so se prvič po vojni regulirali izvajanje gradbenih investicij, proces gradnje, izdajanje gradbenih dovoljenj ter postopki izdelave projektov z minimalnimi standardi za njihovo obliko in vsebino (Temeljna uredba o gradnji, Ur. l. FLRJ, št. 46/1948; Temeljna uredba o projektiranju, Ur. l. FLRJ, št. 48/1948). Še

korak naprej je šla Temeljna uredba o generalnem urbanističnem planu iz leta 1949. Ta je predvidela izdelavo urbanističnih planov za okraje, kraje in mesta, za njihovo sprejetje pa je pooblastila lokalne oblasti. Uredba je tudi določila ustanovitev urbanističnih svetov pri republiških organih za komunalne zadeve in ustanovitev urbanističnih zavodov na lokalnih ravneh, kjer bi ti bili odgovorni za projektiranje. Urbanistični svet je sicer nastal v okviru MKZ, urbanistični zavodi pa so začeli nastajati veliko pozneje (Pogačnik, 1983; Temeljna uredba o generalnem urbanističnem planu, Ur. l. FLRJ, št. 78/1949) in izdelava urbanističnih planov se tudi ni zagnala. Tako uredba pri nas sploh ni zaživela, lahko domnevamo, da tudi zaradi takratne metamorfoze družbeno-političnega sistema in zaradi hitrih sprememb v administraciji. Je pa kljub temu začrtala okvirno smer razvoja, ki ji je sistem začel slediti po letu 1953.

3 Decentralizacija sistema urbanističnega načrtovanja (1953–1967)

Zaradi informbirojevskega spora v letu 1948 je prišlo do prehoda v novi samoupravni socialistični sistem. Obdobje med letoma 1950 in 1953 zaznamuje prvi čas iskanj in počasnega prehoda v nov družbeni sistem. To obdobje se konča s sprejetjem ustavnih sprememb na ravni zveze in republik, ki v pretežno na novo postavijo državno ureditev. Po letu 1953 sledi obdobje hitrega in dinamičnega razvoja novih institucij in zakonodaje. Obsežne reorganizacije državne administracije so se v tem obdobju dogajale izjemno pogosto, skoraj vsako leto, zaradi česar jim je težko slediti. V pričujočem poglavju bom poskušal strniti ključne novosti na področju upravljanja urbanizma (Borak, 2005; Kozina, 1997). Ključna novost tega obdobja je prenos osrednje pristojnosti za prostorsko načrtovanje na lokalno raven, torej na raven občinskih (ObLO) in okrajnih ljudskih odborov (OLO). Prenos se je zgodil kot posledica več dogodkov v letu 1953. Najprej je bilo že v ustavnem zakonu, ki je na novo napisal republiško ustavo, določeno, da pridobijo ljudski odbori pristojnost urejanja komunalnih zadev na samostojen način (Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve LRS, Ur. l. LRS, št. 3/1953). V istem letu sprejeta Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene je prvi povojni akt, ki je uvedel ločevanje zemljišč po namembnosti in z njo je pristojnost razglašanja območij teh zemljišč podeljena neposredno ljudskim odborom (Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene, Ur. l. LRS, št. 44/1953). Poleg teh dveh pravnih aktov pa je k prenosu urbanistične pobude na lokalno raven prispevala splošna težnja po decentralizaciji odločanja in razgradnja sistema centralnega planiranja v gospodarstvu. Pod geslom štirih D-jev (decentralizacija, debirokratizacija, demokratizacija in destalinizacija) je prišlo do krčenja in preureditve državnega birokratskega aparata, ki je tako začel dopuščati

večjo avtonomijo podjetjem in ljudskim odborom (Kozina, 1997; Borak idr., 2005). Dotedanje republiške urbanistične institucije so bile ukinjene (z že omenjeno izjemo Slovenija Projekta, ki je deloval naprej kot družbeno podjetje) in niso bile takoj nadomeščene z novimi. Leto 1953 tako v razvoju sistema prostorskega planiranja vsekakor pomeni prelomnico.

V obdobju po ustavnih spremembah je urbanizem prešel v izključno zakonodajno pristojnost republik (Vuga, 2016). Nova republiška urbanistična zakonodaja je bila potrebna zaradi neučinkovitosti starejših zveznih uredb in tudi zaradi nadzora nad ljudskimi odbori z novimi pristojnostmi. V letu 1953 Izvršni svet LRS (v nadaljevanju: IS LRS, novo ime za vlado) sprejme že omenjeno uredbo o uporabi zemljišč za gradbene namene, ki je prvi povojni republiški normativni akt, ki neposredno ureja področje rabe prostora. Uredba ima zelo kratko in splošno besedilo, vendar kljub temu postavi temelje sistemu urbanističnega planiranja. Za določanje gradbenih zemljišč naj bi ljudski odbori imenovali posebne komisije. Te naj bi pripravile odloke, s katerimi bi potem ljudski odbori razglasili območja za graditev. Ljudski odbori so dobili tudi pristojnost izdajanja gradbenih dovoljenj, poleg tega pa so razpolagali tudi z institutom zavarovanega zemljišča, s katerim so lahko prepovedali ali omejili gradnjo na določenih zemljiščih zaradi različnih (predvsem kulturnovarstvenih in naravovarstvenih) razlogov (Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene, Ur. l. LRS, št. 44/1953). V letu 1956 je to uredbo nadomestil Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene, ki je prejšnjo ureditev nadgradil in ostal v veljavi do leta 1967. Območja zemljišč za gradnjo so bila v tem zakonu poimenovana kot »gradbeni okoliši«, za njihovo določevanje pa so bili pristojni OLO oz. njihovi upravni organi za to področje (pred tem pristojnosti med OLO in ObLO niso bile natančno razmejene). Zakon je določal, da morajo OLO sprejeti poseben odlok o določitvi gradbenih okolišev za vsako občino posebej, pri tem pa upoštevati vse omejitve in načela, ki jih določa zakon. Med temi najdemo več novih meril, npr. prvič se določi, da se morajo za gradnjo namenjati predvsem manj rodovitna in nerodovitna zemljišča. Okrajni organi za urbanizem so bili tako tudi neposredno odgovorni za izdajanje gradbenih dovoljenj in ugotavljanje črnih gradenj ter rušitev teh (Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene, Ur. l. LRS, št. 13/1956).

Nov preskok je leta 1958 prinesel Zakon o urbanističnih projektih, ki je precej natančneje predpisal obliko in vsebino urbanističnih projektov ter postopke za njihovo sprejetje. OLO so tako pridobili pristojnost za sprejemanje urbanističnih projektov za posamezne gradbene okoliše in njihova vplivna območja. Za vsak gradbeni okoliš je moral biti sprejet urbanistični projekt, ki naj bi začrtal razvojno vizijo določenega območja za 30-letno obdobje. Vsaka občina bi morala imeti tudi generalni urbanistični projekt, ki bi usmerjal njen prostorski razvoj in bi

bil podlaga urbanističnim projektom posameznih gradbenih okolišev, ta pa bi moral biti ažurno usklajen s splošnim družbenim planom (Zakon o urbanističnih projektih, Ur. l. LRS, št. 22/1958). Natančneje se je določila tudi vsebina urbanističnih projektov. Vsak projekt je moral vsebovati dva dela: urbanistični program in ureditveni načrt. Urbanistični program je predstavljal splošni program razvoja, zato je moral vsebovati analize geografskih, podnebnih, demografskih, prometnih in gospodarskih razmer ter na njihovi podlagi določiti okvirne razvojne trende za določeno območje in razdelitev posameznih območij glede na funkcijo (coning). Ureditveni načrti so bili tehnično-izvedbene narave in so morali obsegati izrise obstoječega stanja, določitev namenske rabe površin, vodnogospodarsko in komunalno ureditev, tehnična poročila in opise gradbenih del ter zazidalne načrte za predele, namenjene pozidavi (prav tam.). Nato se je izpopolnil še postopek sprejemanja projektov: sprejemati so jih morali OLO kot uradne akte na svojih sejah, kar jim je dalo tudi pravno veljavo. Pri njihovi pripravi so bili dolžni upoštevati pripombe prebivalstva in različnih organizacij, poleg tega pa so morali biti projekti tudi javno razgrnjeni na oglasni deski in po sprejetju dostopni javnosti. Če je šlo za pomembnejša mestna, rudarska ali turistična središča, je moral potrditev dati tudi republiški organ, pristojen za urbanizem. Za izdelavo ureditvenih načrtov so bile določene posebne pooblaščenice projektivne organizacije (podjetja, biroji ali urbanistični zavodi) ali tudi posamezniki s takim pooblastilom in ustreznimi kvalifikacijami (prav tam.).

Ta prva urbanistična zakonodaja je orala ledino na področju razvoja prostorskega načrtovanja pri nas, vendar je prinesla tudi nekatere negativne posledice. Gradbeni okoliši so bili namreč z odloki razglašeni tako, da so poskušali regulirati rast in razvoj mestnih središč, kjer se je pospešeno izvajala kolektivna stanovanjska izgradnja. Gradbenih okolišev pa niso razglašali na podeželskih območjih. Urbanistični načrti so za gradbene okoliše velikokrat predpisali ureditev cest in komunalnih vodov, kar je za male zasebne investitorje gradnjo tudi bistveno podražilo. Zaradi tega je velikokrat prišlo do namernega izogibanja samograditeljev stanovanjskih hiš gradbenim okolišem, kar je vodilo v stihijsko in neurejeno pozidavo na podeželskih območjih, ki pa niso bila regulirana z nikakršnimi prostorskimi akti (Pogačnik, 1983). Vladimir Braco Mušič je leta 1962 tako ugotavljal, da je v navedenem letu kar 23 % več gradenj potekalo zunaj gradbenih okolišev. Samogradnjo stanovanjskih hiš na pretežno podeželskih območjih je zaznaval kot znak stihije in šibkosti urbanistične regulacije (Mušič, 1980). Kritiziral pa je tudi postopek priprav urbanističnih načrtov, za katerega je menil, da se ni izvajal dosledno. Položaj je opisal z besedami: »Risali so se bolj regulacijski in zazidalni načrti ali pa snovale vizije, ki nikogar niso zanimale, razen avtorjev.« (Mušič, 1980: 41.) Nova zakonodaja je torej postavila temelje za razvoj urbanističnega planiranja, v praksi pa se ni izkazala kot najučinkovitejša. Delna ureditev opisanih okoliščin je bila

mogoča šele po letu 1958, ko je bil sprejet zvezni Zakon o nacionalizaciji najemniških stavb in gradbenih zemljišč, v skladu s katerim se je začel tretji veliki val nacionalizacije v Jugoslaviji. Cilj zakona je bila pridobitev stavb, ki jih ljudje niso potrebovali za prebivanje ali gospodarsko dejavnost, za oddajo. Prav tako pomembna za urbanizem je bila nacionalizacija nepozidanih zemljišč v naseljih mestnega značaja, ki se je končala leta 1962. Za tem je bilo mogoče nadgraditi obstoječe zakone in tako bistveno razširiti gradbene okoliše, s čimer se je tudi nekoliko izboljšalo upravljanje prostor (Pogačnik, 1983; Prinčič, 1993).

Obdobje petdesetih in prve polovice šestdesetih let je zaznamovala tudi postopna izgradnja novih urbanističnih institucij na lokalni in republiški ravni. Na okrajni ravni so upravne naloge s področja urbanizma prevzeli različni novi ali že obstoječi organi (različna poverjenišтва, oddelki ali odseki, odgovorni za vprašanja urejanja prostora, urbanizma, za komunalne zadeve, gradbeništvo ipd.). Zaradi neobstoja republiške strokovne urbanistične organizacije so v OLO postopoma začeli ustanavljati tudi lokalne strokovne organizacije za urbanizem – urbanistične zavode. Ustanovljeni so bili Ljubljani, Mariboru, Celju, Novi Gorici, Murski Soboti in Kopru^[1], manjša središča pa so se soočala z velikim pomanjkanjem strokovnjakov za ustanovitev takih institucij, zaradi česar so jim pogosto morali priskočiti na pomoč kadrovske močnejši zavodi iz sosednjih krajev. Decentralizacija se je tako izkazala kot dvorezni meč: po eni strani je približala izvajanje urbanistične politike lokalnemu prebivalstvu, po drugi pa je periferijo postavila v podrejen položaj, saj vse občine in okraji niso imeli dovolj usposobljenih kadrov za izvajanje tovrstne politike (Pogačnik, 1983). Hkrati z oblikovanjem urbanističnih zavodov pa so nastajali tudi projektivni biroji, ki so z razrahljanjem državnega nadzora nad podjetji dobili nekoliko večjo avtonomijo (tak primer je že omenjeni Slovenija Projekt). Oboji so zaposlovali približno iste kadre in izvajali projektivne naloge ter tudi naloge s področja urbanističnega planiranja in preučevanja prostorskega razvoja. Strokovna urbanistična služba in načrtovalna dejavnost sta bili tako še tesno konceptualno in organizacijsko prepleteni (Mavrič, 2016). Hkrati z urbanističnimi zavodi je začelo prihajati tudi do ustanovitev svetov za urbanizem v nekaterih občinah, ti so nastali po vzoru istoimenskega republiškega organa. Šlo je predvsem za organe, sestavljene iz strokovnjakov, ki so bili zadolženi za svetovanje političnim organom na področju urbanističnih zadev in so tako tudi delovali v njihovi sestavi, kar jim je dajalo tudi precejšen vpliv pri nekaterih odločitvah (Mušič, 1980; Vuga, 2016). Pri tem se je treba zavedati, da so se urbanistični zavodi in druge institucije razvijale v vsaki lokalni realnosti ločeno, kar pomeni, da so lahko bile institucije v različnih mestih in občinah tudi med seboj različno organizirane. Od različnih lokalnih dejavnikov je bilo odvisno, kakšna je bila institucionalna zasnova urbanističnega upravljanja in projektiranja v posameznem okraju ali občini. Temu razvoju

se v tem članku ne bom posvetil, saj vsaka lokalna realnost zahteva svojo samostojno raziskavo (Mavrič, 2016).

Na republiški ravni je prišlo, kot že predhodno omenjeno, do velike reorganizacije državne uprave in organov oblasti. Izvršeno vejo oblasti, ki je bila še vedno dominantna v razmerju do drugih dveh, je zastopal IS LRS. Ministrstva pa so nadomestili novi organi: sekretariati in sveti (Kozina, 1997). Pristojnosti ukinjenega Sveta LRS za gradbene in komunalne zadeve je prevzel sprva novi Državni sekretariat za gospodarstvo, kar pa ni bilo ustrezno, saj je pester razvoj naselij zahteval svoj posebni resor. Čez dve leti (1955) se tako ustanovi Svet za urbanizem LRS. To je bil prvi povojni organ na vladni ravni, odgovoren neposredno in izključno za področje urbanizma. V skladu z novo ustavno ureditvijo so bili sveti kolegijski organi z od 30 do 50 člani, imenovanimi iz vrst organizacij resornega področja. Svet je bil predvsem odgovoren za podporno in nadzorno vlogo ljudskim odborom na področju urbanizma, zadolžen pa je bil tudi za pripravo in nadzor nad sektorsko zakonodajo in za strokovno svetovanje za IS LRS glede vprašanj razvoja mest in načrtovanja prostora. Predsednik sveta je postal inž. Marjan Tepina, v svet pa je bilo iz različnih organizacij imenovanih kar 38 članov, med njimi tudi številni uveljavljeni arhitekti in projektanti (Zakon o ustanovitvi Sveta za urbanizem 1955, Ur. l. LRS, št. 17/1955; Odlok o ustanovitvi Urbanističnega inštituta LRS, Ur. l. LRS, št. 19/1955; Imenovanje predsednika Sveta za urbanizem LRS, Ur. l. LRS, št. 22/1955; Odločba o imenovanju članov Sveta za urbanizem LRS, Ur. l. LRS, št. 29/1955).

Kmalu se je izkazalo, da samo svet ni mogel uresničevati vseh potreb. Tako se v letu 1956 ustanovi še ločen Sekretariat za urbanizem, stanovanjsko izgradnjo in komunalne zadeve, ki je prevzel upravne naloge s področja urbanizma, medtem ko je svet postal izključno strokovno posvetovalno telo, ki je s svojimi mnenji služilo IS LRS in skupščini (Zakon o upravnih organih v LRS, Ur. l. LRS, št. 13/1956; Uredba o delovnem področju strokovnega sveta za urbanizem, Ur. l. LRS, št. 33/1956). Leta 1957 se svet razdeli v dva ločena strokovna sveta: za stanovanjsko izgradnjo in za vprašanja urejanja prostora (Kozina, 1997). Kot taka sta obstajala do nove ustavne reforme in nove vladne reorganizacije v letu 1963 (internet 1), ko sta bila oba ukinjena.^[2] Od tedaj naprej je le sekretariat ostal kot osrednja vladna upravna institucija za urbanizem. V njegovi sestavi je pa delovalo še več podrejenih povezanih organov, med katerimi je imela poseben pomen Urbanistična inšpekcija, ki je bila s posebnim zakonom ustanovljena leta 1961 (Kozina, 1997). Z njeno ustanovitvijo je sekretariat začel dejansko tudi opravljati nadzor nad izvajanjem prostorske zakonodaje v praksi. Posebna novost v tem obdobju je tudi ustanovitev Urbanističnega inštituta LRS, ki je nastal leta 1955, sočasno in v odvisnosti od Sveta za urbanizem (Odlok o ustanovitvi Urbanističnega

inštituta LRS, Ur. l. LRS, št. 19/1955). S svetom je bil sprva tesno povezan, po letu 1959 pa se je preoblikoval v popolnoma samostojen znanstveno-raziskovalni zavod (Odločba o preosnovanju Urbanističnega inštituta LRS v finančno samostojen zavod, Ur. l. LRS, št. 8/1959; Uredba o preosnovanju Urbanističnega inštituta LRS v znanstveni zavod, Ur. l. LRS, št. 14/1961). Njegova naloga je bil predvsem razvoj znanstveno-raziskovalne plati urbanizma. Dobil je nalogo slediti in proučevati razvoj naselij in poselitve v Sloveniji, izdelati metodološka orodja za urbanistično raziskovanje in načrtovanje, slediti in analizirati razvoj in učinkovitost urbanističnih politik, izdajati strokovne publikacije s področja urbanizma ter voditi in skrbeti za državno strokovno knjižnico za področje urbanizma. Ena od nalog, ki so mu bile dodeljene, vendar mu jih ni nikoli uspelo izpolniti, je bilo tudi strokovno izobraževanje urbanističnih kadrov. Dodeljena mu je bila tudi vloga izdelovanja urbanističnih načrtov in strokovna pomoč ljudskim odborom, s čimer je inštitut deloma dobil tudi vlogo projektivne organizacije ter v okviru te izdeloval urbanistične načrte in programe po naročilu nekaterih ljudskih odborov (Odlok o ustanovitvi Urbanističnega inštituta LRS, Ur. l. LRS, št. 19/1955). Prav ta inštitut se je od vseh obravnavanih institucij obdržal najdalj časa, saj obstaja še danes.

4 Prvi celovit sistem prostorskega načrtovanja (1967–1978)

Leto 1967 prinese nov preskok v razvoju upravljanja prostorskega razvoja, saj se s sprejetjem svežnja dveh zakonov popolnoma prenovi zakonodaja. S pomočjo reforme prostorskih aktov se je prostor reguliral celovito in ni bilo več omejevanja na gradbene okoliše. Urbanizem tako postane sistem za urejanje prostora v pravem pomenu in preraste ozko urejanje urbanih območij. Uravnoteži in diferencira se tudi načrtovanje na različnih prostorskih ravneh, od posameznih mestnih predelov do regionalne ravni.

Prvi zakon iz svežnja je Zakon o urbanističnem planiranju. Nabor tipov urbanističnih aktov se je razširil na štiri: urbanistični program, urbanistični načrt, zazidalni načrt in urbanistični red. Za njihovo pripravo in sprejetje so bile odgovorne občine.^[3] Urbanistični program je ohranil značaj širšega programskega dokumenta, vendar je bil tokrat predpisan le za območja občin v celoti in ne več za manjša območja. Urbanistični načrti so bili predpisani kot generalni načrti razvoja posameznih mest ali drugih naselij in njihovih neposrednih vplivnih območij. Vsebovali so plane razvoja prometnega omrežja, komunalnega omrežja, položaje pomembnih objektov, območja zavarovane kulturne dediščine in območja, ki naj bi se urejala z zazidalnimi načrti. Zazidalni načrti so bili konkretni projekti za zazidavo ali rekonstrukcijo do tedaj še nepozidanih ali degradiranih

površin, torej načrti za zaključene mestne predele ali kareje. Urbanistični redi so bili predpisi, ki so določali pravila gradnje in oblikovanja objektov na območjih zunaj urbanističnih načrtov, torej so večinoma urejali gradnjo na podeželju in to tako tudi prvič prostorsko regulirali (Zakon o urbanističnem planiranju, Ur. l. SRS, št. 16/1967).

Prostorske akte je morala pripraviti pooblaščen strokovna organizacija oz. v primeru zazidalnih načrtov in tehničnih delov urbanističnih programov in načrtov organizacije, registrirane za načrtovalsko dejavnost (projektivni biroji). Javna obravnava je potekala 30 dni, v tem času pa so lahko različni deležniki dajali pripombe, ki jih je bilo treba upoštevati. Tako dopolnjen akt je bil nato sprejet v občinski skupščini. Občine so morale ažurirati prostorske akte najmanj vsakih pet let. Novost je bila tudi uvedba lokacijskega dovoljenja kot obveznega za umeščanje objektov v prostor in kot pogoj za nadaljnje pridobivanje gradbenega dovoljenja. S tem naj bi se zagotovila skladnost prihodnjega objekta z urbanističnimi akti še pred preverjanjem tehnične in gradbene plati prihodnjih objektov (prav tam). Zakon je veliko jasneje razdelal pristojnosti urbanističnih institucij na občinski in republiški ravni. Na občinskih ravneh je zakon razlikoval dve vrsti institucij: upravne in strokovne. Upravne zadeve s področja urbanizma so pripadle občinskim upravnim organom za to področje, medtem ko so strokovno vlogo opravljali urbanistični zavodi, ki so za opravljanje strokovne urbanistične službe dobili pooblastilo občine. Prve so se ukvarjale s pravnim vidikom sprejemanja prostorskih aktov in izdajanjem lokacijskih dovoljenj, drugi pa so bili zadolženi za vsebinsko pripravo urbanističnih načrtov in programov, analiziranje prostorskih razmer in trendov prostorskega razvoja, strokovno pomoč upravnemu organu in arhiviranje urbanistične dokumentacije. Taka strokovna organizacija je lahko izdelovala tudi zazidalne načrte in opravljala določene geodetske naloge, vendar je za to morala imeti usposobljen kader in pridobiti ločeno občinsko pooblastilo. Republiški upravni organ za urbanizem je bil pristojen le za krovno potrjevanje in medsebojno usklajenost urbanističnih programov posameznih občin in tudi za izdajo lokacijskih dovoljenj za objekte širšega državnega pomena. Zakon je predvidel tudi ustanovitev občinskih urbanističnih inšpekcij, ki naj bi nadzorovale izvajanje občinskih prostorskih aktov (prav tam).

Drugi zakon iz reformnega svežnja je bil Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, ki je po svoji vsebini krajši, toda nič manj pomemben. Po ukinitvi okrajev se je zmanjšala možnost načrtovanja razvoja širših regionalnih enot. Navedeni zakon je poskušal tak položaj odpraviti, zato je tudi formalno uvedel pojem regionalnega načrtovanja v naš prostor (Pogačnik, 1983). Glavni prispevek tega akta je bila postavitev novega cilja – sprejetje regionalnega prostorskega načrta za celotno

republiko. Za izvedbo te naloge je bil pooblaščen Republiški sekretariat za urbanizem, ki bi to moral izpeljati skupaj z Zavodom SR Slovenije za planiranje (Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, Ur. l. SRS, št. 16/1967).

Kljub dobri normativni ureditvi pa je velikokrat prihajalo do težav pri implementaciji obeh zakonov. Občani so bili pogosto slabo informirani, zaradi česar javne razgrnitve niso popolnoma zaživele, če pa je do njih prišlo, so pogosto prišli v ospredje interesi posameznikov. Zaradi že omenjenega pomanjkanja strokovnih kadrov občin se tudi ni dosledno uresničevalo določilo o ažuriranju prostorskih dokumentov, ki so ponekod ostali nespremenjeni tudi po 10 let in več (Pogačnik, 1983). Druga hiba zakonodaje je deloma vezana na tipologije načrtov, ki jih je ta vpeljala, saj so se čez čas začele kazati nekatere pomanjkljivosti. Vladimir Braco Mušič (1980: 101) je tako leta 1975 ugotavljal: »Urbanistični programi občin so sedaj v glavnem zbirke monografij in analiz, širši urbanistični načrti nimajo izvajalske dimenzije, detajlni urbanistični načrti pa premalo obvezujejo v pogledu realizacije kompleksnega programa in v pogledu urbanističnega oblikovanja celote. Zazidalni načrti so na primer vse prevečkrat le formalni dokument, ki služi občinski službi upravno-pravnemu postopku za realizacijo komunalnega prispevka ali olajšuje izdajanje parcialne lokacijske dokumentacije. Pri tem je najabsurdnejše uzakonjeno ločevanje urbanizma in arhitekture na ravni zazidalnih načrtov – da omenimo le nekaj spornih in odprtih problemov«. Na podlagi zapisanega lahko torej sklepamo, da je reforma uspešno opredelila različne oblike prostorskih aktov, ni pa ji uspelo ustvariti sinergije med njimi, da bi se povezali v organsko celoto.

Tudi na republiški ravni se je zaradi uvedbe regionalnega načrtovanja začel razvoj novih institucij. Po sprejetju nove zakonodaje je bil leta 1967 ustanovljen Biro za regionalno prostorsko planiranje (v nadaljevanju: Biro RPP), ki je bil posebna strokovna institucija, zadolžena za izdelavo Regionalnega prostorskega načrta Slovenije, medtem ko naj bi Sekretariat za urbanizem ohranil osnovno vlogo nadzornika in upravljalca (Pogačnik, 1983; Uredba o ustanovitvi Biroja RPP, Ur. l. SRS, št. 30/1967). Vodja Biroja RPP je postal arhitekt Marko Šlajmer, po njegovi prezgodnji smrti leta 1969 pa ga je zamenjal geodet Milan Naprudnik (Pogačnik, 1983; Imenovanje direktorja Biroja RPP, Ur. l. SRS, št. 33/1967; Imenovanje direktorja Biroja RPP, Ur. l. SRS, št. 27/1969). Biro RPP je bil najprej le majhna organizacija s tremi zaposlenimi, v svojem poslanstvu pa se je soočil tudi z deljenimi pristojnostmi z Zavodom za planiranje SR Slovenije, ki je bil zakonsko zadolžen za izdelavo republiškega prostorskega načrta, vendar za to ni imel usposobljenih kadrov. Dodatno zmedo je leta 1969 povzročila še ustanovitev Komisije za vprašanja regionalnega prostorskega planiranja 1969 (Naprudnik, 2012).

Zaradi neorganiziranosti sta razvoj regionalnega planiranja in izdelava republiškega prostorskega načrta zastajala. Z razumevanjem predsednika IS SRS Staneta Kavčiča je uspelo institucije poenotiti. V letu 1972 je bil tako ustanovljen Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje (ZRPP), ki je bil kot samostojni strokovni zavod zadolžen za medsektorsko usklajevanje prostorske politike in za vodenje regionalnega načrtovanja za celo republiko (Naprudnik, 2012; Zakon o organizaciji republiške uprave, Ur. l. SRS, št. 16/1972). Razvil se je iz Biroja RPP in se ob preoblikovanju tudi kadrovsko okrepil. ZRPP je lahko kmalu začel izdelovati raziskave in strokovne podlage za republiški prostorski načrt, to pa je pripomoglo k nastanku nekaterih preliminarnih razvojnih dokumentov, ki so bili tudi potrjeni na najvišjih ravneh in tako postali del državnih politik. Prvi tak prispevek je bila Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS, ki je bila v republiški skupščini sprejeta leta 1972. V svojem prostorskem delu ta resolucija prvič omenja nujnost policentričnega razvoja republike, kar je pozneje izrazito zaznamovalo razvoj Slovenije (Vuga, 2016; Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS, Ur. l. SRS, št. 13/1972). Leta 1973 je sledila Resolucija o smotrih in smernicah za urejanje prostora in leta 1974 še Zasnova urbanizacije SR Slovenije, ki sta bili tudi potrjeni v republiški skupščini in sta tako še dodatno razdelali republiško prostorsko politiko. V letu 1975 je sledila Splošna zasnova regionalnega prostorskega razvoja SR Slovenije, ki je bila potrjena na IS SRS (Naprudnik, 2012; Resolucija o smotrih in smernicah za urejanje prostora, Ur. l. SRS, št. 43/1973; Zasnova urbanizacije SRS, Ur. l. SRS, št. 30/1974). Poleg teh dokumentov so bile sočasno z republiškim prostorskim načrtom izdane tudi številne strokovne publikacije, izdelane so bile tematske karte in geodetske podlage in urejene zbirke podatkov, ki so bili izjemno koristni za razvoj regionalnega planiranja v poznejših obdobjih. Kljub pomembnosti opravljenega dela pa je sprejetje nove ustave leta 1974 popolnoma na novo uredilo jugoslovansko državno ureditev, kar je vplivalo tudi na naravo prostorskega planiranja. Izdelava republiškega načrta se je tako prekinila in praviloma bi se morala znova začeti, dejansko pa do tega nikoli ni prišlo. Republiški prostorski načrt tako nikoli ni bil res dokončan (Pogačnik, 1983).

ZRPP je obstajal do leta 1975, ko se je združil z Zavodom SRS za planiranje (strokovna institucija za načrtovanje razvoja gospodarstva) in tako postal del Zavoda SRS za družbeno planiranje (v nadaljevanju: ZDP) (Zakon o republiških upravnih organih, Ur. l. SRS, št. 39/1974), ki je bil odgovoren za vsestransko načrtovanje splošnega razvoja v sistemu družbenega planiranja, ki se je začel graditi od ustavne reforme v letu 1974. Oddelek za prostor pri ZDP je tako ostal osrednje središče za usklajevanje področja prostorskega načrtovanja v SRS do leta 1991 (Pogačnik, 1983). Sekretariat za urbanizem je medtem obdržal upravno vlogo pri pripravi prostorskih dokumentov,

nadzoroval je področno zakonodajo in prek inšpekcijskih služb zagotavljal njeno izvajanje. Obdržal se je do leta 1980, ko je bil s Komitejem za varstvo okolja združen v enoten Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora (v nadaljevanju: RKVOUP), ki je deloval do preoblikovanja vladnih institucij po osamosvojitvi (Zakon o organizaciji in delovnem področju republiških organov, Ur. l. SRS, št. 5/1980). S tem je na ravni izvršnega sveta izginil resor, odgovoren izključno za prostorsko planiranje, ki je od tedaj naprej združen v enoten resor s področjem okoljskih zadev.

5 Prostorsko načrtovanje v okviru družbenega planiranja (1978–1990)

Nova ustavna ureditev iz leta 1974 je med drugim uvedla tudi nov koncept planiranja razvoja: družbeno planiranje (Ustava SFRJ, Ur. l. SFRJ, št. 9/1974). Nov sistem planiranja pa se je natančneje razdelal šele v poznejših zakonih, zaradi česar je prenova sistema potekala postopoma. Prvo ključno dejanje za prostorsko področje je sprejetje Odloka o obvezni pripravi prostorskih planov v letu 1978, ki je bil namenjen začasnemu interventnemu reševanju problematike priprave prostorskih načrtov. Ta je določil cilj priprave dolgoročnih (do leta 2000) in srednjeročnih (do leta 1985) prostorskih planov občin in republike, ki naj bi temeljili na določenih nove ustave in novi zakonodaji (Odlok o obveznih pripravah prostorskih planov v SRS, Ur. l. SRS, št. 4/1978). Urbanistična zakonodaja iz leta 1967 ni bila usklajena z novim sistemom, z ažuriranjem občinskih prostorskih aktov pa se je že zelo zamujalo, zaradi česar je bil tak interventni odlok nujen. V letu 1979 je bil na zvezni ravni sprejet Zakon o temeljnih družbenega planiranja, ki je postavil standarde planiranja v federaciji (Vuga, 2016). Leta 1980 je bil ta zakon vpeljan v republiški pravni red s sprejetjem republiškega Zakona o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije. S tem obsežnim in zapletenim zakonom se vpelje kompleksen sistem planiranja in družbenega dogovarjanja, ki naj bi sočasno urejal razvoj prostora in gospodarstva. Potekal naj bi na vseh družbenih ravneh hkrati: v samoupravnih organizacijah in skupnostih, na ravni občin in ravni republike. Vsi procesi planiranja naj bi se v tem konceptu prepletali kontinuirano in soodvisno. V tem sistemu naj bi imeli pomembno vlogo samoupravni sporazumi med različnimi skupnostmi in organizacijami, ki bi bili temelj za planiranje na višjih ravneh, kar lahko označimo kot načelo načrtovanja od spodaj navzgor (Zakon o sistemu družbenega planiranja, Ur. l. SRS, št. 1/1980).

Zakon o družbenem planiranju tako nadomesti Zakon o regionalnem prostorskem planiranju iz leta 1967, s čimer tudi konkretno vpliva na prostorsko načrtovanje. Vlogo nikoli

dokončanega republiškega prostorskega plana prevzame prostorski del dolgoročnega družbenega načrta SRS, ki naj bi ga pripravili pri ZDP. Najpomembnejša cilja tega dokumenta sta bila skladen regionalni razvoj in izdelava zasnove prostorskega razvoja. Osrednjo vlogo pri prostorskem načrtovanju še vedno ohranijo občine, ki so zadolžene za planiranje razvoja poselitve, prostorsko razmeščanje dejavnosti in določanje namenske rabe prostora. Svoje družbene plane so morale sprejemati na podlagi predhodno sklenjenih družbenih dogovorov in samoupravnih sporazumov z deležniki na svojem področju (podjetja, javne ustanove, državne službe, krajevne skupnosti ipd.) (prav tam). Tako so prostorski načrtovalci morali začeti upoštevati številne nove deležnike – uporabnike prostora. Od leta 1967 naprej je prišlo tudi do sprejetja številnih novih predpisov na področjih okolja, kmetijstva, gospodarstva, obrambe in drugih, ki jih prostorsko načrtovanje ni več moglo zanemarjati. Prostorsko načrtovanje tako postopoma prevzema značilnosti mediacije med različnimi interesi in potrebami v prostoru, v nasprotju z načrtovanjem novih velikopoteznih projektov iz ničle (Pogačnik, 1983).

Združitev gospodarskega in prostorskega planiranja v skupnih dokumentih pa je v strokovnih krogih sprožila precej skepse. Zavladal je strah, da bi ob šibki zastopanosti urbanističnih strokovnjakov pri ZDP in urbanističnih službah v občinah postala prostorska poglavja družbenih planov vsebinsko šibka. Zaradi odziva stroke in tudi zaradi zastarelosti zakonodaje iz leta 1967 ter njene neuskkljenosti s poznejšimi predpisi in prakso (npr. v letu 1982 je bil sprejet poseben zakon o varstvu kmetijskih zemljišč, ki je temeljito posegel v prostorsko politiko) so se pojavile zahteve po prenovi področne zakonodaje. Na RKVOUP so novo zakonodajo pripravili do leta 1984, ko je bil sprejet sveženj treh zakonov: za urejanje prostora, naselij in stavbnih zemljišč. Prva sta tako tudi dokončno odpravila Zakon o urbanističnem planiranju iz leta 1967 (Vuga, 2016; Kocjan idr., 1986).

Zakon o urejanju prostora je natančneje določil položaj in sistem prostorskega načrtovanja v družbenem planiranju. Zanj je opredelil glavna načela in usmeritve (t. i. obvezna izhodišča, kot so varovanje kmetijskih zemljišč, varovanje voda, varovanje zraka, varovanje gozdov, obrambno-zaščitni vidik planiranja), ki so morala biti upoštevana med procesom planiranja. Tako za republiško kot občinsko raven je bila predvidena izdelava dveh tipov prostorskih aktov: dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov. Za oboje je bila obvezna izdelava strokovnih podlag, katerih vsebina je bila predpisana z zakonom. Pri oblikovanju teh planov je bila največja pozornost namenjena različnim deležnikom (družbenim organizacijam ali skupnostim), ki so imeli interese ali pooblastila, vezana na prostor. Njihova soglasja so bila za izdelavo družbenih planov nujna, če pa se občinam z njimi ni uspelo sporazumeti, je vlogo mediatorja

opravljala ZDP. V postopku sprejemanja planov je bila glede na prejšnjo ureditev dodatno okrepljena vloga javnih razgrnitev in participacije prebivalstva (Kocjan idr., 1986). Zakon o urejanju naselij je uredil nižjo raven prostorskih aktov in cilj predvsem na urbano merilo. Za urejanje naselij ostajajo pooblaščen občine, ki so v skladu s sprejetimi družbenimi plani lahko sprejemale dva tipa dokumentov: Prostorsko ureditvene pogoje (PUP) in Prostorske izvedbene načrte (PIN). PUP so nadomestili urbanistične rede, ki so se do takrat lahko uporabljali tudi za že izgrajene mestne predele, kjer je bilo treba le preverjati skladnost posameznih posegov z že obstoječo prostorsko ureditvijo. PIN so nadomestili zazidalne načrte in so bili predvideni za nepozidana ali degradirana območja, ki naj bi se celovito gradbeno, geodetsko in komunalno preuredila. Precej natančneje je opredeljen tudi postopek izdaje in pridobitve lokacijskega dovoljenja, ki ostane temeljno orodje, ki prek upravnega postopka omogoča izvajanje prostorskih aktov v praksi in preverjanje skladnosti gradenj s sprejetimi prostorskimi akti (parcelacija, gabariti ipd.). Zakon se je dotaknil tudi organizacije občinskih institucij: ohranila se je delitev na upravne in strokovne institucije, vendar se je prvič poskušalo ločevati tudi med strokovnim in projektantskim delom. Strokovne organizacije so morale pripravljati prostorske akte, javne obravnave in razgrnitve, morale so zbirati, analizirati in arhivirati podatke o prostorskem razvoju in nuditi strokovno pomoč upravnim institucijam. Ločeno od teh naj bi obstajala projektantska podjetja, ki pa bi zaposlovala predvsem usposobljen inženirski kader in bi izdelovala konkretne grafične dele prostorskih aktov ter se ukvarjala z drugimi tehničnimi vidiki (Vuga idr., 1987).

Po sprejetju nove zakonodaje je RKVOUP pristopil k izdelavi številnih metodoloških orodij in navodil za izvajanje in udejanjanje procesa prostorskega planiranja in družbenega planiranja v praksi. Ti dokumenti so bili v grobem pripravljani do leta 1985 in poslani v uporabo vsem občinam. Z njihovo pomočjo je kmalu prišlo do izjemno hitrega in učinkovitega sprejemanja prostorskih planov po vsej državi, ki so jih do leta 1987 sprejele skoraj vse slovenske občine (Vuga, 2016). S tem je bila končana popolna prenova sistema prostorskega načrtovanja v prvi polovici osemdesetih let, s čimer se je ta bistveno posodobil in nadgradil. Prostorska zakonodaja iz sredine osemdesetih let je ostala v veljavi še nekaj let po osamosvojitvi, pozneje pa so bile zaradi ukinitve družbenega planiranja potrebne njene ponovne spremembe.

6 Sklep

Glede na opisan razvoj lahko sklepamo, da sta na razvoj sistema urbanističnega in prostorskega planiranja vplivali predvsem dve silnici: evlucijska (postopno nadgrajevanje sistema v skla-

du z ugotovljenimi hibami in razvojem stroke) in adaptacijska (prilagajanje metamorfozam jugoslovanske ustavne in družbene ureditve). Obema lahko sledimo skozi vse obravnavano obdobje. V času administrativnega socializma je bilo področje urbanizma pretežno zakonsko neurejeno ter prepuščeno odločanju politikov in strokovnjakov, ki so bili povezani znotraj sistema državne administracije in centralnega planiranja. Sklepamo lahko tudi, da so bile neformalne osebne vezi med enim in drugimi tesne in da je prek njih politika dobivala strokovna mnenja, strokovnjaki in arhitekti pa politično podporo. Gre za obdobje velikih urbanističnih projektov in vizij, ki so se večinoma izvajale po načelu od zgoraj navzdol. Po razgradnji sistema centralnega planiranja je prišlo do decentralizacije urbanističnih pristojnosti, kar je zaznamovalo tudi počasen razvoj urbanistične zakonodaje, v skladu s katero se je začela omejevati samovolja politikov. Prostorsko planiranje je začelo dobivati obrise ustaljenega sistema. Vež med političnimi in strokovnimi strukturami pa so še nekaj časa ohranili urbanistični sveti, ki so sodelovali kot strokovni organi in so bili tesno vpeti v strukture oblasti. V tem času se tudi začne ločevanje upravnih in strokovnih urbanističnih organizacij, so pa strokovne organizacije še vedno tesno povezane s projektivno dejavnostjo. Dokončno se sistem ustali po letu 1967, ko nastane prva celovita zakonodaja za področje prostorskega planiranja. Z uvedbo regionalnega planiranja nastanejo prve prave strokovne institucije za prostorsko planiranje tudi na republiški ravni. V sedemdesetih letih kot posledica procesa nastajanja republiškega prostorskega načrta pride do intenzivnega razvoja stroke in do definiranja prostorskih politik republike. Ta proces prekine sprejetje nove ustave v letu 1974, ki z uvedbo družbenega planiranja postavi nove temelje prostorskemu načrtovanju. Z uvajanjem družbenega planiranja in zaradi razvoja številnih novih predpisov z vplivi na prostor se prostorsko planiranje spremeni v proces usklajevanja interesov v prostoru od spodaj navzgor. To smer še potrjuje nova zakonodaja, sprejeta leta 1984, ki je v grobem veljala še po osamosvojitvi. Predstavljeni oris razvoja je le površinski pregled razvoja sistema, ki lahko služi kot opora pri nadaljnjem raziskovanju številnih odprtih vprašanj v zvezi s prostorskim planiranjem v obdobju socializma. To zgodbo bi bilo treba povezati predvsem s konkretnimi osebami, ki so v tem sistemu imele ključno vlogo, in natančneje definirati povezave med njimi. Pomembno vprašanje je tudi raziskava vpliva tega sistema na dejanski prostorski razvoj mest in podeželja v opisanem času. Raziskovalnih vprašanj na tem področju je torej še veliko, za zgodovino pisje ter tudi za urbanistično in arhitekturno stroko.

.....
 Tim Mavrič
 Hrvatini 125, 6280 Ankaran
 E-pošta: tim.mavric@gmail.com

Opombe

[1] Pogačnik pozneje v svojem delu urbanistične zavode tudi natančneje našteje: Ljubljanski urbanistični zavod – LUZ, Komuna projekt Maribor, Projektivni atelje, Investburo Koper ter Urbanistični zavodi v Kranju, Novi Gorici, Celju in Novem mestu (Pogačnik, 1983).

[2] Leta 1963 je bila izdana nova ustava, ki preimenuje državo v Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SFRJ) in republiko v Socialistično republiko Slovenijo (SRS). Temu sledijo tudi preimenovanja vseh uradnih organov (Borak idr., 2005).

[3] V petdesetih letih je prihajalo do postopnega združevanja okrajev in občin, s čimer se je njihovo število zmanjševalo. Do leta 1965 je prišlo do dokončne ukinitve okrajev in število občin se je ustalilo pri 62. Ukinjeni so bili tudi ljudski odbori ter v občinah so začele delovati občinske skupščine in občinske uprave (Borak idr., 2005; Rosa, 1997). Občine so tako postale edine nosilke lokalne samouprave, s čimer so dobile tudi glavno vlogo v prostorskem načrtovanju.

Viri in literatura

Borak, N., Čepič, Z., Fischer, Z., Deželak-Barič, V., Dolenc, E., Gabrič, A., idr. (2005): *Slovenska novejša zgodovina: od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992 (2. del)*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Imenovanje direktorja Biroja za regionalno prostorsko planiranje. Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 33/1967. Ljubljana.

Imenovanje direktorja Biroja za regionalno prostorsko planiranje. Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 27/1969. Ljubljana.

Imenovanje predsednika Sveta za urbanizem Ljudske republike Slovenije. Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 22/1955.

Internet 1: Podatkovna zbirka ARS. *Popisna enota: SI AS 287 Republiški sekretariat za urbanizem Socialistične republike Slovenije, 1955–1969 (Fond)*. <http://arsq.gov.si/Query/detail.aspx?ID=23561> (sneto 29. 10. 2016).

Kafol, M. (1998): *Popis fonda AS 141, Komite Vlade Ljudske Republike Slovenije za komunalne zadeve 1950–1951*. Arhivski popis. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije.

Kafol, M. (2004): *Popis fonda AS 1119, Ministrstvo za komunalne zadeve Ljudske republike Slovenije 1947–1952*. Arhivski popis. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije.

Kocjan, S., Fatur, J., Kolman, V., Kos, M., Lipej, B., Matoz, H., idr. (1986): *Predpisi o urejanju prostora s pojasnili*. Ljubljana: Uradni list SR Slovenije.

Kozina, B. (1997): *Republiški upravni organi v letih 1945–1963. Arhivi*, 20 (1–2), str. 103–120.

Mavrič, T. (2016): *Oris razvoja sistema urbanističnega in prostorskega planiranja med letoma 1945 in 1990 s posebnim ozirom na primer Nove Gorice*. Diplomsko delo. Koper, Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije.

Mušič, V. B. (1980): *Urbanizem, bajke in resničnost. Zapisi na robu dvajsetletnega razvoja našega prostorskega načrtovanja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Naprudnik, M. (2012): *Odgovor na intervju s prof. dr. Janezom Marušičem, objavljenem v Delovi prilogi Znanost*, 12. aprila 2012. *Geodetski vestnik*, 56 (2), str. 359–361.

- Odločba o imenovanju članov urbanističnega sveta pri Ministrstvu za komunalne zadeve.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 9/1950. Ljubljana.
- Odločba o imenovanju članov Sveta za urbanizem Ljudske republike Slovenije.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 29/1955. Ljubljana.
- Odločba o preosnovanju Urbanističnega inštituta Ljudske republike Slovenije v finančno samostojen zavod.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 8/1959. Ljubljana.
- Odlok o ustanovitvi Urbanističnega inštituta Ljudske republike Slovenije v Ljubljani.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 19/1955. Ljubljana.
- Odlok o uvedbi obveznih priprav prostorskih planov v Socialistični republik Sloveniji.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 4/1978. Ljubljana.
- Pogačnik, A. (1983): *Urbanizem Slovenije, oris razvoja urbanističnega in regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji.* Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo, arhitekturo in geodezijo.
- Prinčič, J. (1993): Nacionalizacija najemnih stavb in gradbenih zemljišč na območju LR Slovenije (1958–1962). *Prispevki za novejšo zgodovino*, 33 (1/2), str. 193–201.
- Register državnih gospodarskih podjetij.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 17/1949 (razglasni del). Ljubljana.
- Register državnih gospodarskih podjetij.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 31/1950 (razglasni del). Ljubljana.
- Register državnih gospodarskih podjetij.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 63, 64/1946 (razglasni del). Ljubljana.
- Register državnih gospodarskih podjetij.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 71/1946 (razglasni del). Ljubljana.
- Resolucija o dolgoročnem razvoju Socialistične republike Slovenije.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 13/1972. Ljubljana.
- Resolucija o poglavitnih smotrih in smernicah za urejanje prostora.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 43/1973. Ljubljana.
- Starman, A. (2006): *Popis fonda AS 233, Ministrstvo za gradnje Ljudske republike Slovenije, 1945–1951.* Arhivski popis. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije.
- Temeljna uredba o generalnem urbanističnem planu.* Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 78/1949. Beograd.
- Temeljna uredba o gradnji.* Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 46/1948. Beograd.
- Temeljna uredba o projektiranju.* Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 48/1948. Beograd.
- Ukaz o imenovanju Narodne Vlade Slovenije.* Uradni list Slovenskega Narodno Osvobodilnega Sveta in Narodne vlade Slovenije, št. 5/1945. Ajdovščina.
- Ukaz o preosnovi vlade Ljudske Republike Slovenije.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 33/1951. Ljubljana.
- Ukaz o sestavi vlade Ljudske Republike Slovenije.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 76/1946. Ljubljana.
- Uredba o delovnem področju in delu strokovnega sveta za urbanizem, stanovanjsko izgradnjo in komunalne zadeve.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 33/1956. Ljubljana.
- Uredba o preosnovanju Urbanističnega inštituta LRS v znanstveni zavod.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 14/1961. Ljubljana.
- Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 44/1953. Ljubljana.
- Uredba o ustanovitvi Biroja za regionalno prostorsko planiranje.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 30/1967. Ljubljana.
- Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije.* Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije, št. 9/1974. Beograd.
- Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 3/1953. Ljubljana.
- Vuga, T., Drinovec, Ž., Fatur, D., Matoz, H., Požanel, D., Šmidovnik, J., idr. (1987): *Predpisi o urejanju naselij s pojasnili.* Ljubljana: Uradni list SR Slovenije.
- Vuga, T. (2016): *Urbanizem Nove Gorice* (osebni vir, 16. 5. 2016).
- Zakon o organizaciji in delovnem področju republiških organov in republiških organizacij ter samostojnih strokovnih služb Izvršnega sveta Skupščine Socialistične republike Slovenije.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 5/1980. Ljubljana.
- Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 13/1956. Ljubljana.
- Zakon o upravnih organih v Ljudski republik Sloveniji.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 13/1956. Ljubljana.
- Zakon o urbanističnem planiranju.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 16/1967. Ljubljana.
- Zakon o urbanističnih projektih.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 22/1958. Ljubljana.
- Zakon o ustanovitvi Sveta za urbanizem Ljudske republike Slovenije.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 17/1955. Ljubljana.
- Zakon o regionalnem prostorskem planiranju.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 16/1967. Ljubljana.
- Zakon o republiških upravnih organih.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 39/1974. Ljubljana.
- Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu Socialistične republike Slovenije.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 1/1980. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji republiške uprave Socialistične republike Slovenije.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 16/1972. Ljubljana.
- Zapisnik 2. Seje I. Rednega zasedanja Ljudske skupščine LRS drugega sklica z dne 11. aprila 1951.* Uradni list Ljudske republike Slovenije, št. 21/1951. Ljubljana.
- Zasnova urbanizacije Socialistične republike Slovenije kot element regionalnega prostorskega plana za območje Socialistične republike Slovenije.* Uradni list Socialistične republike Slovenije, št. 30/1974. Ljubljana.