

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo

Jamova c. 2
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si

INTERDISCIPLINARNI PODIPLOMSKI ŠTUDIJ PROSTORSKEGA
IN URBANISTIČNEGA PLANIRANJA



Kandidat:

MATIJA KRALJ, univ. dipl. inž. geod.

**PROBLEMATIKA NAČRTOVANJA PROSTORSKIH
UREDITEV NA LOKALNEM NIVOJU**

Magistrsko delo štev.: 61/IP

**THE PROBLEMS OF SPATIAL PLANNING
AT THE LOCAL LEVEL**

Master of Science Thesis No.: 61/IP

Mentor:

izr. prof. dr. Anton Prosen

Predsednik in član komisije:

prof. dr. Andrej Pogačnik

Član:

prof. dr. Janez Marušič

Ljubljana, 20.12.2010

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Matija Kralj, univ.dipl.inž.geod., izjavljam, da sem avtor magistrske naloge z naslovom »**Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju**«.

Brezje pri Grosupljem, dne

Podpis:

.....

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM

UDK: 711 (043,3)

Avtor: Matija Kralj

Mentor: izr. prof. dr. Anton Prosen

Naslov: Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju

Obseg in oprema: XV, 199 str., 19 pregl., 26 slik, 4 sheme, 4 graf., 1 pril.

Ključne besede: problematika prostorskega načrtovanja, prostorske ureditve, lokalno načrtovanje, sektorsko načrtovanje, varstveni režimi, Slovenija.

Izvleček:

Prostorsko planiranje v Sloveniji se nahaja v tranzicijskem obdobju, saj se uveljavljajo nove vrednote, ki v temeljih spreminjajo dosedanje okvire urejanja prostora, kar se odraža v večji dinamiki procesov, v preobrazbi in razvoju družbenih odnosov in nepredvidljivosti dogajanja v prostoru. Magistrsko delo obravnava problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, tako iz vsebinskega, kot postopkovnega vidika, pri čemer je osnovni cilj določitev vpliva posameznih dejavnikov in kritična opredelitev njihovih posledic. Prostorskega načrtovanja ni mogoče enoznačno opredeliti, kar potrjuje, da gre za kompleksno in interdisciplinarno znanstveno vedo, s pomočjo katere se razmeščajo dejavnosti vezane na prostor. Vendar urejanje prostora izgublja svoj pomen, saj je v današnjem sistemu prostorsko načrtovanje postalo izključujoče in podrejeno sektorskim varstvenim režimom, ki so določeni s standardiziranimi normami, postopke določa nepregleden in razdrobljen zakonodajni okvir, ki zapostavlja celovitost in strateški vidik načrtovanja ter posledično spodbuja parcialni način prostorskega planiranja. Tako prostor na eni strani predstavlja omejeno dobrotno podvrženo varstvenim kriterijem in na drugi strani pomembno materialno dobrotno ter tržno blago, ki je podvrženo zakonitostim globalne ekonomije.

Vsi procesi se najbolj intenzivno odvijajo na lokalnem nivoju prostorskega načrtovanja, pri čemer občinski prostorski dokumenti predstavljajo tako osnovne razvojne, kot tudi varstvene dokumente hkrati, kar vpliva na podobo mest in podeželja, ki se največkrat ne spreminjajo v skladu z urbanističnimi zahtevami in doktrino urejanja prostora, temveč predvsem kot posledica trenutnih ekonomskih in političnih možnosti ter varstvenih zahtev. Pri vsem tem pa je vprašljiva tudi strokovnost prostorskih načrtovalcev in ostalih sodelujočih v procesu urejanja prostora. Zato je potrebna korenita sprememba obstoječega sistema urejanja prostora v Sloveniji, ki je obsežna, zahtevna in dolgotrajna naloga in, ki mora v osnovi zajemati celostno izobraževanje in prostorsko socializacijo, novo organiziranost služb urejanja prostora in uveljavitev večstopenjskega sistema prostorskega načrtovanja.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION

UDC: 711 (043,3)

Author: Matija Kralj

Supervisor: Prof. D. Sc. Anton Prosen

Title: The problems of spatial planning at the local level

Notes: XV, 199 p., 19 tab., 26 fig., 4 schem., 4 graph., 1 app.

Key words: problem of spatial planning, spatial arrangements, local spatial planning, sectoral planning, protection regimes, Slovenia.

Abstract:

Spatial planning in Slovenia is in a transitional period as a new system of values is being implemented that is basically changing the current framework of spatial planning. This is reflected in the more extensive dynamics of processes, in the transformation and development of social relations and unpredictability of activities in the area. In my master's thesis the problem of spatial planning is being treated locally, from the contents and process point of view, its main goal being determination of the influence of all the factors and crucial definition of their consequences. Spatial planning can not be simply defined, which confirms that it is a complex and interdisciplinary science, with the help of which the activities depending on the area are being organized. Yet, spatial planning is losing its significance as in the present system spatial planning has become excluding and subordinate to the safety regimes determined by standard norms, the processes are being determined by an extensive and triturated legal frame which is neglecting the integrity and strategic aspect of planning and is as a result encouraging the partial method of spatial planning. In this way, the area on one hand represents a limited asset subject to safety criteria, and on the other hand important material goods subject to the laws of global economy.

All the processes are at their most intense locally, with the communal area documents representing basic development and protection documents at the same time, which influences the image of cities and the countryside that most often do not change in accordance with the urbanism demands and the doctrine of spatial planning, but above all as a result of the current economic and political possibilities and safety demands. All this taken into account also the professional competence of the planners and others involved in the process of spatial planning is doubtful. Therefore a radical change of the existing system of spatial planning in Slovenia is necessary, which is an extensive, demanding and a long lasting task, and must basically include complex education and socialization, new organization of service of spatial planning and implementation of a multi level system of spatial planning.

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Antonu Prosenu za vodenje, pomoč in nasvete pri pripravi magistrske naloge.

Zahvaljujem se tudi svojim sodelavcem, predvsem Mojci Lovšin, za spodbudo, pomoč, strpnost, nasvete in podporo v času študija, pri skupnem službovanju na Občini Grosuplje.

Posebno zahvalo pa izrekam svojim staršem, domačim in moji Petri, ki so me skozi celoten študij in med samim nastajanjem magistrske naloge nesebično ter z veliko mero potrpežljivosti podpirali, svetovali in spodbujali.

KAZALO VSEBINE

	stran
1 UVOD	1
1.1 Problem in predmet raziskovanja	2
1.2 Delovna hipoteza	2
1.3 Namen in cilji naloge	3
1.4 Uporabljene metode in tehnike preučevanja	3
1.5 Struktura magistrskega dela	4
2 TEORETSKA IZHODIŠČA NAČRTOVANJA IN ZGODOVINA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V SLOVENIJI	6
2.1 Teoretska izhodišča načrtovanja	6
2.2 Vrste prostorskega planiranja	9
2.3 Zgodovina prostorskega načrtovanja v Sloveniji	16
3 PROSTORSKA UREDITEV V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST S PRAVOM EU TER SODELOVANJE JAVNOSTI PRI UREJANJU PROSTORA	22
3.1 Pravo Evropske unije	22
3.2 Nemčija	23
3.2.1 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel	24
3.2.2 Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave	24
3.3 Avstrija	25
3.3.1 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel	26
3.3.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni	26
3.4 Švica	28
3.4.1 Prostorsko načrtovanje na ravni kantonov	28
3.4.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni	29
3.5 Finska	29
3.5.1 Prostorsko načrtovanje na regionalni ravni	30
3.5.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni	30
3.6 Švedska	31
3.6.1 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni	32
3.7 Danska	33
3.5.1 Prostorsko načrtovanje na regionalni ravni	33
3.5.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni	34
3.8 Zaključne ugotovitve pri pregledu prostorske zakonodaje in primerjava	

s slovenskim pravnim redom	34
3.8.1 Zaključne ugotovitve pri pregledu prostorske zakonodaje	34
3.8.2 Primerjava s slovenskim pravnim redom	36
3.9 Sodelovanje javnosti pri urejanju prostora	38
3.9.1 Aarhuška konvencija	38
3.9.2 Sodelovanje javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov	39
4 ZAKONODAJA NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA, PROSTORSKE UREDITVE IN SEKTORSKA ZAKONODAJA	41
4.1 Zakon o prostorskem načrtovanju - ZPNačrt	41
4.1.1 Cilji in temeljna načela ZPNačrt	41
4.1.2 Pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja in vrste prostorskih aktov	43
4.1.2.1 Državni prostorski akti	44
4.1.2.2 Regionalni prostorski akti	46
4.1.2.3 Občinski prostorski akti	46
4.2 Podzakonski predpisi na področju prostorskega načrtovanja	48
4.2.1 Prostorski red Slovenije	49
4.3 Prostorske ureditve na lokalnem nivoju	51
4.4 Zakon o kmetijskih zemljiščih – ZKZ	52
4.5 Zakon o gozdovih – ZG	53
4.6 Zakon o vodah – ZV-1	55
4.7 Zakon o varstvu okolja – ZVO-1	57
4.8 Zaključne ugotovitve pregleda zakonodaje	59
5 NAČRTOVANJE PROSTORSKIH UREDITEV NA LOKALNEM NIVOJU	60
5.1 Stanje občinskih prostorskih aktov	60
5.2 Postopek priprave občinskih prostorskih načrtov	65
5.3 Problematika načrtovanja prostorskih ureditev iz vsebinskega vidika	71
5.3.1 Odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja	72
5.3.2 Organiziranost prostorskega načrtovanja na lokalni ravni in izdelovalci prostorskih dokumentov	76
5.3.3 Položaj prostorskega načrtovanja v odnosu do sektorskih politik	82
5.3.3.1 Načrtovanje prostorskih ureditev na kmetijskih zemljiščih	83
5.3.3.2 Načrtovanje prostorskih ureditev in varstvo okolja ter varstvo narave	90
5.3.3.3 Načrtovanje prostorskih ureditev in kulturna dediščina	96
5.3.3.4 Načrtovanje prostorskih ureditev in varstvo voda	99
5.3.4 Problematika usklajevanja med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi	100

5.3.5 Problematika vključevanja javnosti in lokalnih politik	104
5.4 Problematika načrtovanja prostorskih ureditev iz postopkovnega vidika	110
5.4.1 Neustrezno odzivanje nosilcev urejanja prostora v zakonsko predpisanih rokih in nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora	111
5.4.2 Neskladje med postopkom priprave OPN in CPVO	113
5.5 Zaključne ugotovitve pregleda problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju	116
6 MNENJE JAVNOSTI GLEDE PROBLEMATIKE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA LOKALNEM NIVOJU	119
6.1 Namen ankete	119
6.2 Analiza rezultatov	120
6.2.1 Razumevanje prostora	120
6.2.2 Poznavanje zakonodaje	121
6.2.3 Poznavanje občinskih prostorskih dokumentov	121
6.2.4 Sodelovanje pri pripravi prostorskih dokumentov	122
6.2.5 Ocena občinskih strokovnih služb in pripravljavcev prostorskih dokumentov	123
6.2.6 Poznavanje sektorske zakonodaje	124
6.2.7 Vpliv na pripravo prostorskih dokumentov in pomembnost kriterijev	125
6.2.8 Postopki priprave prostorskih dokumentov in njihova ocena	127
6.2.9 Prostorski dokumenti in kratkoročni družbeni ter politični cilji	128
6.2.10 Strateško načrtovanje in časovna obdobja za spremembe prostorskih dokumentov	129
6.2.11 Prostor kot dobrina in finančni ukrepi	130
6.3 Interpretacija rezultatov anketne raziskave in razprava	131
7 NAČRTOVANJE PROSTORSKIH UREDITEV NA PRIMERU OBČINE GROSUPLJE	132
7.1 Osnovne značilnosti občine Grosuplje	132
7.2 Primeri problematike vsebinskega vidika načrtovanja prostorskih ureditev	133
7.2.1 Odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja v občini Grosuplje	133
7.2.2 Organiziranost prostorskega načrtovanja v Občini Grosuplje in priprava prostorskih dokumentov	137
7.2.3 Vloga sektorjev in usklajevanje med razvojnimi interesi in varstvenimi režimi	143
7.2.4 Problematika vključevanja javnosti in lokalnih politik pri pripravi prostorskih dokumentov v občini Grosuplje	153
7.2.4.1 Sodelovanje javnosti pri pripravi OPN Občine Grosuplje	153

7.2.4.2 Sodelovanje lokalne politike pri pripravi prostorskih dokumentov v občini Grosuplje	159
7.3 Primeri problematike postopkovnega vidika načrtovanja prostorskih ureditev	163
8 PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA LOKALNEM NIVOJU	167
8.1 Izhodišča za oblikovanje predlogov	167
8.2 Dvig strokovnosti sodelujočih v postopku priprave prostorskih dokumentov	167
8.2.1 Strokovno usposabljanje upravnih delavcev in prostorskih načrtovalcev	168
8.2.2 Strokovno usposabljanje lokalnih politikov in izobraževanje širše javnosti	171
8.3 Organiziranost služb urejanja prostora	174
8.4 Večstopenjski sitem prostorskega načrtovanja	176
8.4.1 Večstopenjsko celostno načrtovanje	176
8.4.1.1 Državni nivo prostorskega načrtovanja	177
8.4.1.2 Regionalni nivo prostorskega načrtovanja	177
8.4.1.3 Lokalni nivo prostorskega načrtovanja	179
8.4.2 Prostorski zakonik	182
9 SKLEPNE UGOTOVITVE	183
10 POVZETEK	187
11 SUMMARY	189
12 LITERATURA IN VIRI	191
13 PRILOGE	199
Priloga A: Anketni vprašalnik	

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Pravne ureditve prostorskega načrtovanja v nekaterih državah EU	str. 35
Preglednica 2: Primerjava rezultatov glede razumevanja prostora	str. 120
Preglednica 3: Primerjava rezultatov glede poznavanja zakonodaje	str. 121
Preglednica 4: Primerjava rezultatov glede poznavanja prostorskih dokumentov	str. 122
Preglednica 5: Primerjava rezultatov glede sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 122
Preglednica 6: Strokovnost pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 123
Preglednica 7: Kdo naj bi pripravljaj prostorske dokumente	str. 124
Preglednica 8: Upoštevanje sektorskih predpisov pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 124
Preglednica 9: Pomembnost sektorskih predpisov pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 125
Preglednica 10: Pomembnost akterjev pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 126
Preglednica 11: Pomembnost kriterijev pri pripravi prostorskih dokumentov	str. 127
Preglednica 12: Vzroki za dolgotrajnost postopkov priprave prostorskih dokumentov	str. 127
Preglednica 13: Ocena lokalnih prostorskih dokumentov	str. 128
Preglednica 14: Podrejenost prostorskih dokumentov kratkoročnim ciljem	str. 129
Preglednica 15: Strateško prostorsko načrtovanje na lokalnem nivoju	str. 129
Preglednica 16: Časovna obdobja sprememb prostorskih dokumentov	str. 129
Preglednica 17: Prostor kot materialna dobrina	str. 130
Preglednica 18: Funkcija prostora	str. 130
Preglednica 19: Finančni ukrepi	str. 131

KAZALO SLIK

Slika 1: Primer razvoja razpršene gradnje	str. 62
Slika 2: Primer razvoja obcestne pozidave v naselju, ki je zaščiten kot naselbinska dediščina	str. 62
Slika 3: PUP mesta Grosuplje	str. 64
Slika 4: Neustrezni posegi v prostor	str. 80
Slika 5: Neustrezni posegi v prostor	str. 81
Slika 6: Vaški prostor	str. 85
Slika 7: Strojne lope v Ponovi vasi in Brezju pri Grosupljem	str. 88
Slika 8: Varstvo biotske raznovrstnosti	str. 94
Slika 9: Strateške napake pri razvoju mesta Grosuplje	str. 134
Slika 10: Neugotovljene ustvarjene danosti	str. 138
Slika 11: Neugotovljene naravne danosti	str. 139
Slika 12: Prevedba prostorskega plana in PUP v OPN	str. 140
Slika 13: Primer pretvorbe razpršene gradnje v razpršeno poselitev	str. 141
Slika 14: Primer poselitve izven naselja, ki se ga obravnava kot del naselja	str. 141
Slika 15: Razvoj mesta Grosuplje	str. 145
Slika 16: Primer smernic za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje – varstvo kulturne dediščine v mestu Grosuplje	str. 147
Slika 17: OPPN Jedro	str. 149
Slika 18: OPPN Gospodarska cona Jug	str. 150
Slika 19: Primer smernic za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje – varstvo kulturne dediščine na območju kulturne krajine	str. 152
Slika 20: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča	str. 154
Slika 21: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča na degradiranem območju	str. 155
Slika 22: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča	str. 156
Slika 23: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča	str. 157
Slika 24: Zahteva za spremembo namembnosti za potrebe športa	str. 158
Slika 25: Efekt »NIMBY«	str. 159
Slika 26: Postopek priprave SDZN Pri pošti	str. 162

KAZALO SHEM

Shema 1: Temeljne kategorije učinkovitega prostorskega planiranja	str. 13
Shema 2: Sistem urejanja prostora v Sloveniji	str. 44
Shema 3: Postopek priprave OPN	str. 66
Shema 4: Celostno pet stopenjsko prostorsko načrtovanje	str. 181

KAZALO GRAFIKONOV

Graf 1: Spreminjanje namenske rabe skozi čas	str. 84
Graf 2: Katerim dejavnostim bi bilo potrebno nameniti več prostora	str. 108
Graf 3: Časovni prikaz postopka priprave prostorskega dokumenta	str. 114
Graf 4: Časovni prikaz postopka priprave prostorskega dokumenta, za katerega je potrebna izvedba CPVO	str. 115

OKRAJŠAVE IN SIMBOLI

DPN	Državni prostorski načrt
DSPN	Državni strateški prostorski načrt
LN	Lokacijski načrt
OLN	Občinski lokacijski načrt
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
PRS	Prostorski red Slovenije
PUP	Prostorsko ureditveni pogoji
RPN	Regionalni prostorski načrt
SDOLN	Spremembe in dopolnitve občinskega lokacijskega načrta
SDZN	Spremembe in dopolnitve zazidalnega načrta
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
UN	Urbanistični načrt
UrN	Ureditveni načrt
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZKZ	Zakon o kmetijskih zemljiščih
ZG	Zakon o gozdovih
ZN	Zazidalni načrt
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZSZ	Zakon o stavbnih zemljiščih
ZUN	Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor
ZureP	Zakon o urejanju prostora
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora
ZVKD	Zakon o varstvu kulturne dediščine
ZV-1	Zakon o vodah
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja

1 UVOD

Prostorsko planiranje v Sloveniji se nahaja v obdobju, ko se uveljavljajo nove vrednote, ki v temeljih spreminjajo dosedanje okvire prostorskega načrtovanja. Tovrstno tranzicijsko obdobje se je intenzivno pričelo po osamosvojitvi Slovenije, z demokratizacijo družbeno političnega življenja in zlasti s tržno ekonomijo. To je prispevalo k neprimerno večji dinamiki procesov v preobrazbi in razvoju družbenih odnosov in s tem tudi k nepredvidljivosti dogajanja v prostoru. Podoba mest se zato v zadnjem času največkrat ni spreminjala v skladu z urbanističnimi načrti, temveč predvsem kot posledica trenutnih ekonomskih in političnih možnosti in interesov. Na nadaljevanje tranzicijskega obdobja vpliva tudi vstop Slovenije v Evropsko unijo, ki je s svojimi načeli vodilna velesila na področju varstva okolja. Vse to pa se odraža tudi na zakonodaji, saj sta bila v razmaku štirih let sprejeta dva temeljna zakona s področja prostorskega načrtovanja, številne spremembe področnih (sektorskih) predpisov in tudi številne nove usmeritve evropskega pomena, nacionalne strategije in različni razvojni ter varstveni programski dokumenti v obliki različnih direktiv.

Tako prihaja do mnogih sprememb zakonodaje, v kratkih časovnih obdobjih, kar ne omogoča ustreznega strokovnega in medresorskega usklajevanja. Posledično prihaja do avtonomnega delovanja oziroma neustreznega sodelovanja sektorskih politik in nedorečenih ključnih razvojnih smernic. Z nasprotne strani na prostorsko planiranje vplivajo razvojni izzivi, kot so vedno večja globalizacija, demografske in podnebne razmere ter gospodarska kriza, ki zahtevajo kompleksen pogled na razvoj prostora in varstvo okolja ter so mnogokrat v nasprotju s temeljnimi smernicami in določili zakonodaje. Zaradi tega je prostorsko planiranje v Sloveniji zašlo v veliko krizo, saj so procesi priprave prostorskih dokumentov vedno bolj kompleksni, dolgotrajni in finančno zelo obremenjujoči za občinske proračune, končni rezultati pa ne prinašajo ustreznih in dovolj kvalitetnih rešitev.

Priprava in sprejem občinskih prostorskih dokumentov je ena od aktualnejših tem na področju urejanja prostora v Sloveniji, saj s tem pridobivamo novo generacijo prostorskih dokumentov, ki bodo pokrivali celotno ozemlje Republike Slovenije, ob enem pa morajo biti skladni z evropskimi direktivami glede prostorskega načrtovanja, trajnostnega razvoja in varstva okolja.

1.1 Problem in predmet raziskovanja

Predmet raziskovanja magistrske naloge je, kako sistemska pravna ureditev ter splošni kratkoročni družbeni in politični cilji vplivajo na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

Načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju v sklopu priprave občinskih prostorskih načrtov in podrobnih prostorskih načrtov v sistemskih pravnih okvirih poteka predvsem v smeri predpisovanja in normiranja posameznih sektorskih politik, ki natančno opredeljujejo prostor s svojimi pravnimi režimi. Tako ni mogoče aktivno usklajevanje interesov v prostoru, preostali planibilni prostor, ki nima posebnih varovalnih pravnih režimov, pa mnogokrat ne omogoča ustrezne razvojne vizije, oziroma so lahko prostorske ureditve na teh območjih popolnoma neustrezne. Problem povečuje tudi dejstvo, da so občinski prostorski dokumenti ob enem osnovni razvojni in varstveni dokumenti, z mnogokrat neustreznim strateškim načrtovanjem, manjka pa tudi ključna regionalna raven načrtovanja, ki bi povezala strateško načrtovanje na lokalni in državni ravni.

Drugi problem predstavljajo družbeni in politični cilji, ki močno vplivajo na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Vemo, da predstavlja razlika med kmetijskim in nezazidanim stavbnim zemljiščem tudi stokratnik vrednosti. Tako se lahko s prostorskim načrtovanjem rešujejo tudi socialne problematike, česar se slovenska družba močno zaveda in je tovrstni način razmišljanja globoko zakoreninjen. Dodatni problem pa predstavlja lokalna politika in politični cilji, ki mnogokrat nimajo veliko skupnega s strokovnimi rešitvami, ima pa lokalna politika zadnjo besedo pri končnem sprejemanju prostorskih dokumentov. Tako je prostor postal tudi sredstvo za uresničevanje kratkoročnih ekonomskih interesov in izkazovanje moči ter celo političnih (medstrankarskih) bojev. Na ta način stroka pri prostorskem načrtovanju izgublja svojo verodostojnost in vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev.

1.2 Delovna hipoteza

Priprava in sprejem občinskih prostorskih načrtov je zelo aktualna tematika na področju urejanja prostora. Z njo se ukvarja veliko število strokovnjakov v podjetjih, ki izdelujejo prostorske dokumente, strokovnih delavcev v lokalnih skupnostih, ki vodijo postopke sprejema občinskih dokumentov in strokovnih delavcev na ministrstvih, ki koordinirajo, podajajo pogoje in mnenja v postopkih priprave občinskih prostorskih dokumentov. Predvsem strokovnjaki v podjetjih in uradniki kot strokovni delavci v lokalnih skupnostih, se pri svojem delu srečujejo s podobnimi

problemi, vprašanji in nejasnostmi, na katere ne poznajo odgovora. Vedno pogosteje pa prihaja v ospredje vprašanje pomena prostorskega načrtovanja in ali je prostorsko načrtovanje postalo samozadostno, saj planibilni prostor določajo sektorske politike.

Zaradi navedenega bomo v magistrski nalogi poizkušali preveriti hipotezo, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem, pri tem pa se ne upošteva dejstva, da je prostorsko planiranje po naravi stroke interdisciplinarna in nadsektorska dejavnost.

Delovno hipotezo bomo poizkušali preveriti tako teoretsko, kot empirično na primeru Občine Grosuplje, ki je srednje velika slovenska občina in v kateri potekajo intenzivni procesi v prostoru.

1.3 Namen in cilji naloge

Namen raziskovanja naloge je natančneje opredeliti problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, predvsem iz vsebinskega in postopkovnega (sistemskega pravnega) vidika ter opredeliti dejavnike, ki imajo največji vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev.

Osnovni cilj naloge je določiti vpliv posameznih dejavnikov in kritično opredeliti njihove posledice na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju ter podati konkretne predloge za izboljšanje načrtovanja prostorskih ureditev in tako prispevati k izboljšanju prostorskega načrtovanja na lokalni ravni.

Kot rezultat naloge bi bile podane konkretne rešitve za sistemski pravni okvir načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Tovrstni rezultati bi predstavljali del analiz, ki so potrebne za pripravo novih sistemskih okvirov. Le ti naj bi omogočali lažje in bolj kvalitetno načrtovanje prostorskih ureditev v prihodnosti.

1.4 Uporabljene metode in tehnike preučevanja

Pri preučevanju teme magistrskega dela so uporabljene naslednje metode in tehnike preučevanja:

- Deskriptivna metoda oziroma metoda opisovanja, s katero bomo poizkušal razložiti in pojasniti osnovne pojme, ki bodo služili kot okvir in podlaga za nadaljnje preučevanje teme.

- Zgodovinsko metodo, s katero bomo predstavili razvoj prostorskega planiranja v Sloveniji in zakonodajne okvire na podlagi katerih so bili izdelani prostorski dokumenti, ki so še vedno v veljavi.
- Komparativna oziroma primerjalna metoda, s katero bomo primerjali prostorsko načrtovanje v Sloveniji in v nekaterih drugih državah EU.
- Deduktivno metodo za obrazložitev zakonskih določil in drugih dejstev, ter kako le-te vplivajo na prostorsko načrtovanje na lokalnem nivoju.
- Metodo analize, s katero bomo poizkušali razčleniti problematiko prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju. Pri tem si bomo pomagal tudi z metodo preučevanja primerov (prostorsko načrtovanje v Občini Grosuplje), metodo anketiranja, s katero bomo poizkušali pridobiti informacije strokovne in laične javnosti glede problematike prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju in metodo opazovanja problematike predvsem na podlagi pridobljenih izkušenj.
- Metodo generalizacije bomo uporabili za pridobivanje splošnih zaključkov na podlagi pridobljenih dejstev iz predhodnih metod in tako poizkušali potrditi hipotezo ter podati usmeritve za izboljšanje stanja glede navedene problematike.

1.5 Struktura magistrskega dela

Predmet preučevanja je prostorsko planiranje na lokalnem nivoju, predvsem problematika načrtovanja prostorskih ureditev, v skladu z obstoječo zakonodajo v Sloveniji. Občinski prostorski načrti so razvojni in varstveni dokumenti, pri čemer so okviri varovanja zelo natančno opredeljeni, medtem ko za razvojne okvire ne poznamo konkretnih in zavezujočih pravnih aktov.

Magistrska naloga je sestavljena iz teoretičnega in praktičnega dela ter razdeljena na trinajst poglavij in podpoglavij.

V prvem uvodnem poglavju je podana problematika in predmet raziskovanja z osnovnimi izhodišči, namen in cilji magistrske naloge, raziskovalna hipoteza z argumenti, uporabljene metode raziskovanja in osnovni opis zgradbe oziroma kompozicija magistrskega dela.

V drugem poglavju so predstavljena osnovna teoretska izhodišča načrtovanja, vrste in nivoji prostorskega načrtovanja ter zgodovina prostorskega načrtovanja v Sloveniji.

V tretjem poglavju je podan kratek pregled sistemov prostorskega načrtovanja v nekaterih evropskih državah, zlasti z germansko pravno tradicijo in v naprednih skandinavskih državah.

Opisane so nekatere značilnosti njihove administrativne organiziranosti, vrste prostorskih dokumentov, postopki sprejemanja prostorskih dokumentov in problemi, s katerimi se soočajo pri načrtovanju. V zadnjem delu tega poglavja pa je na kratko predstavljena Aarhuška konvencija in sodelovanje javnosti pri urejanju prostora.

V četrtem poglavju je predstavljena zakonodaja s področja urejanja prostora, predvsem Zakon o prostorskem načrtovanju, prostorske ureditve, ki se načrtujejo z občinskimi prostorskimi načrti ter zakoni, ki s svojo vsebino opredeljujejo osnovne namenske rabe zemljišč (stavbna, kmetijska, gozda, vodna in druga zemljišča).

V petem poglavju je natančno predstavljena problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, s poudarkom na sektorskih politikah in kratkoročnih družbeno političnih ciljih. Problematika je razdeljena na vsebinski in postopkovni vidik ter podkrepljena s primeri.

V šestem poglavju je predstavljeno mnenje strokovne in laične javnosti glede problematike prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju v obliki analize izvedene ankete.

V sedmem poglavju je predstavljeno testiranje hipoteze na primeru občine Grosuplje in sicer med izdelavo Občinskega prostorskega načrta občine Grosuplje in na primeru izdelave občinskih podrobnih prostorskih načrtov.

V osmem poglavju so podani konkretni predlogi, s katerimi bi bilo mogoče doseči izboljšanje preučevane problematike, ki naj bi predstavljali del analiz za pripravo novih sistemskih okvirov.

V devetem poglavju oziroma zaključku so predstavljene sklepne misli, ugotovitve in razmišljanja glede obravnavane problematike.

V desetem in enajstem poglavju je podan povzetek magistrske naloge v slovenskem in angleškem jeziku.

V dvanajstem poglavju je podana uporabljena literatura in viri, ki je bila potrebna za izdelavo tega magistrskega dela.

V trinajstem poglavju pa so podane priloge k magistrski nalogi.

2 TEORETSKA IZHODIŠČA NAČRTOVANJA IN ZGODOVINA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V SLOVENIJI

V poglavju so predstavljena osnovna teoretska izhodišča načrtovanja, vrste in nivoji prostorskega načrtovanja (celostno načrtovanje, dolgoročno strateško načrtovanje, državni, regionalni in lokalni nivo načrtovanja) ter zgodovina prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Pri zgodovini je podan poseben poudarek na zakonodajo iz leta 1984, saj so v Sloveniji razmestitve dejavnosti v prostoru, namenske rabe zemljišč in pogoji za gradnjo še vedno določeni na podlagi planskih dokumentov, ki jih je določala ta zakonodaja.

2.1 Teoretska izhodišča načrtovanja

»Načrtovanje je dejavnost, s katero si posamezniki in družba pomagamo urejati življenje v sedanjem času in za prihodnost« (Prosen, 1993). Z načrtovanjem skušamo vzbuditi ali pospešiti razvoj in doseči izboljšanje strukturnih razmerij v socialno-ekonomskih razmerah. Gre za zavestno usmerjanje, usklajevanje in izdelovanje določenih načrtov in programov. Je tudi izračunavanje razporeditve sestavin in dejavnikov nekega pričakovanega procesa ter predvidevanja potekov in učinkov. Bistveno za načrtovanje je, da vse pglavitne dejavnike ugotovimo in nadziramo, kajti le v tem primeru lahko s premislekom uresničujemo načrt oziroma mu dodajamo nove ustvarjalne pobude. Z načrtom želimo torej doseči zastavljen cilj ali vsaj izravnati pot do njega. Glede na takšno širše pojmovanje načrtovanja lahko postavimo naslednjo definicijo te dejavnosti: *»načrtovanje je sistematična priprava nekega preišljenega ravnanja z namenom, da bi v danih okoliščinah dosegli zastavljeni cilj na najboljši možni način«* (Vrišer, 1978) oziroma *»planiranje je zavestno usklajevanje in usmerjanje dejavnosti posameznika in družbe, za doseganje zastavljenih nalog in ciljev z izdelavo metod, postopkov in s predvidenimi sredstvi«* (Dragičević, 1991).

V življenju človeka in družbe se čedalje bolj prepleta vrsta strukturnih dejavnikov, z razvojem družbe pa postajajo te zveze čedalje bolj raznolike in soodvisne. Ta strukturna prepletanja je potrebno vse bolj usklajevati in načrtovati razvoj posameznih dejavnosti na različnih teritorialnih ravneh. Celoten splet dejavnosti pa lahko delimo na gospodarske, socialne in prostorske (Prosen, 1993). Številne države poznajo kot celostno obliko usmerjanja razvoja t.i. družbeno planiranje, ki sestoji iz gospodarskega, socialnega in prostorskega načrtovanja ter iz varstva okolja. Kljub povezanosti vseh naštetih sestavin pa je prostorsko načrtovanje (oz. urejanje prostora) specifično, avtonomno in v veliki meri ločeno od drugih oblik načrtovanja razvoja (Pogačnik, 1999).

Ko govorimo o teorijah prostorskega načrtovanja, govorimo o redu, ki je nasprotje nereda. Beseda urejanje pa je izvedenka besede red. Vsebinsko prostorsko urejanje pomeni prostorsko planiranje, ki ima svoje postopke in metode dela ter sodi v tehnične vede. Poleg tega pa obsega tudi druge ukrepe, ki vplivajo na urejanje prostora, a niso neposredno prostorsko-planske narave (socialna, proračunska in davčna politika) (Gaberščik, 2004). Zato si v nadaljevanju pogledimo nekaj definicij prostorskega planiranja.

- *»Generalno prostorsko načrtovanje lahko razumemo kot družbeni proces za usmerjanje različnih akterjev in institucij v razdrobljenem, prepletenem in negotovem okolju z namenom dati vzpodbude in motivirati glavne nosilce razvoja ter zagotoviti okvir in pogoje za sprejem odločitev o spremembah v prostoru« (Hutter, Wiechmann, 2005).*
- *»Prostorsko načrtovanje je opredeljeno kot družbeni proces, s katerim nameravamo načrtovati in uresničiti zelen prostorski razvoj na določenem območju. V tem procesu lahko razločimo štiri podprocese in sicer: načrtovanje dinamičnega in vzdržanega dolgoročnega razvoja; ukvarjanje z dnevno politiko, iskanjem in odpravljanjem težav ter ukrepi, ki podpirajo aktivnosti; sprejemanje odločitev, pri čemer se vključujejo možni soudeleženci; proces, ki omogoča ljudem izboljšanje njihovega bivalnega okolja in sodelovanje v družbi« (Van den Broek, 1995).*
- *»Prostorsko načrtovanje lahko razumemo kot družbeni proces, v katerih se ljudje v različnih institucionalnih skupinah in položajih združijo v oblikovanju planskega procesa in razvijajo vsebine za upravljanje prostorskih sprememb. Ta proces ne proizvaja le formalnih produktov v obliki politik in projektnih predlogov, temveč tudi oblikuje okvir odločanja, ki lahko vpliva na določene vpletene strani in jih spodbuja k bodočemu investiranju in dovoljenim aktivnostim. Ta proces lahko tudi privede do različnih možnosti razumevanja, načinov organiziranja ter mobilizacije v političnih krogih.« (Healey et al, 1997).*
- *»Prostorsko planiranje je dejavnost, s katero si družba in posameznik urejata življenje v sedanjosti in za prihodnost. Vsekakor ga je toliko vrst, kolikor je v družbi različnih skupnosti in organizacij. Prostorsko planiranje teži k rekonstrukciji in obnovi odnosov med ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi prvinami skupnosti in naravnim okoljem« (Glikson, 1971).*

Te splošne definicije kažejo na to, da prostorsko planiranje nima enoznačne definicije, temveč ponuja širok razpon tolmačenj. Dejstvo je, da je vsako urejanje prostora, vsako planiranje, vsak poseg v prostor tudi postopek in predmet etike. Na teorije planiranja lahko gledamo z zelo

različnih vidikov. Eden od teh vidikov je, da je teorija orodje, s katerim znanstveno raziskujemo konstruktivne prvine planiranja in se soočamo z bistvom planiranja kot generalnim instrumentom za razreševanje prostorskih problemov. Prav pa je, da navedemo tudi tezo znanega švicarskega in evropskega prostorskega pravnika prof. Martina Lendija, ki pravi: *»Čiste teorije prostorskega planiranja ni. Prostorsko planiranje je vrsta zaporednih odločitev, je usmerjevalna javna naloga, je sektorsko in prečno planiranje.«* (Gaberščik, 2004).

Pod pojmom prostorsko načrtovanje razumemo urejanje prostora in razmestitev dejavnosti v prostoru. Danes vse bolj govorimo o integralnem urejanju, ki naj bi ustvarilo harmonični socialni, gospodarski in prostorski razvoj ob upoštevanju danih specifičnosti geografskega okolja in iskanju skladnosti z okoljem. Torej gre za medsebojno usklajevanje med željami po razvoju in možnostmi, ki jih prostor ali okolje prenese (Prosen, 1993).

Usmerjanje in načrtovanje prostorskega razvoja je tudi dejavnost, s katero hočemo v določenem časovnem obdobju doseči določene razmere (Kos, 2002). Ključno za izvajanje te dejavnosti je, da so na razpolago znani in transparentni cilji ter da se ustrezno usmerjajo in koordinirajo subjekti in viri, ki so pri tem potrebni. Torej gre za nujno povezanost ciljev, virov in subjektov, saj je le tako omogočeno ustrezno doseganje zastavljenih ciljev, v nasprotnem primeru pa zastavljeni cilji predstavljajo zgolj spisec neuresničljivih želja.

Združeni narodi so že leta 1964 sprejeli resolucijo o načrtovanju razvoja. V tej je med drugim zapisano: *»Zaradi pomembnosti združevanja lokacijskih dejavnikov in dejavnikov okolja z ekonomskimi in socialnimi dejavniki razvoja, je treba šteti prostorsko načrtovanje skupaj z ekonomskim in socialnim za integralne dele nacionalnega načrtovanja. Sektorsko planiranje, ki zajema posamezne gospodarske in družbene dejavnosti pa se mora prilagajati okviru, ki ga dopušča nacionalna ekonomija v okviru politike regionalnega razvoja ter prostorskih (geografskih) pogojev. Takšna integracija je pomembna na regionalnih in lokalnih ravneh, da bi zagotovili usklajeno načrtovanje in akcijo«* (Združeni narodi, 1964).

Pri tem moramo upoštevati, da prostorsko načrtovanje za razliko od gospodarskega (ekonomskega) načrtovanja obdeluje nekaj, kar že obstaja in kar je treba spoznati in obravnavati v celotnem obsegu. Prostor se neprestano spreminja, zato je prostorsko načrtovanje kontinuiran proces, ki mora imeti dolgoročno vizijo, pri čemer se dolžina časovnega horizonta za različne dejavnosti spreminja (gospodarski in socialni razvoj od enega do največ pet let, prostorski razvoj od 10 do 20 let, medtem ko segment varstva okolja pravzaprav ni mogoče vpeti v neke zelo določene časovne okvire) (Novak, 1990). Prostorsko in gospodarsko (ekonomsko razvojno) načrtovanje imata sicer podobno logiko, vendar se poleg omenjenih časovnih okvirov razlikujeta

tudi v metodoloških pristopih, saj razvojno načrtovanje temelji na postavitvi ciljev za oblikovanje razvojnih gospodarskih programov ter uresničitve načrtov v časovno dogovorjenem okviru, prostorsko načrtovanje z varstvom okolja pa temelji na medsebojni povezanosti ekonomskih učinkov z načeli vzdržanega prostorskega razvoja, s pomočjo socialnih elementov (Pogačnik et al., 2005), kar dodatno potrjuje kompleksnost prostorskega načrtovanja.

Zaradi navedenih dejstev je v teoriji in praksi prostorskega planiranja zelo pomembno spoznanje o njegovi interdisciplinarnosti, ki je odvisna predvsem od njegove kompleksnosti in sposobnosti sinteze. Danes sestavljajo uspešno planersko skupino izvedenci ekonomisti, geografi, sociologi, geodeti, gradbeniki, arhitekti, krajinski arhitekti, ekologi, pravniki, strokovnjaki različnih gospodarskih panog kot so: kmetijstvo, gozdarstvo, vodno gospodarstvo, energetika, komunala ipd.. Prostorsko planiranje je kompleksna strokovna disciplina državnega pomena, ki v procesu načrtovanja in odločanja združuje razne stroke in družbene dejavnike v trajno sodelovanje.

2.2 Vrste prostorskega planiranja

Prostorsko planiranje lahko z razvojem družbe in rastjo družbene zavesti delimo na več vsebinskih oblik, ki se spreminjajo z ravno planiranja. Delitev planiranja je sicer zelo težavna, saj je prostor celota in samo takega lahko obravnavamo ob upoštevanju drugih socialno ekonomskih vidikov. Vse oblike prostorskega načrtovanja pa se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. Tako v osnovi ločimo (Pogačnik, 1992):

- regionalno planiranje, ki se ukvarja s celostnim urejanjem prostora ter z načrtovanjem obsežnih, raznolikih in povezanih območij,
- ruralno planiranje, ki se ukvarja z načrtovanjem podeželskega prostora,
- krajinsko načrtovanje, ki zajema načrtovanje odprtega naravnega prostora s poudarkom na varstvu narave,
- urbanistično načrtovanje, ki se ukvarja z načrtovanjem mest in mestnih regij.
- sektorsko načrtovanje, ki zajema le eno področje, en segment urejanja prostora (kmetijstvo, promet, energetiko...).

Žal pa so dandanes prostorski načrti samo seštevek, zloženka sektorskih načrtov z razliko od celostnega načrtovanja, ki zajema in povezuje vse sektorje, tudi gospodarstvo, demografijo in socialni razvoj. Načrtovanje je lahko tudi (Pogačnik, 1992):

- centralistično (direktivno, državno, administrativno), ki ga odrejajo in izvajajo od centra navzdol,
- participatorno, ki izhaja iz sodelovanja s prebivalci ter lokalnih pobud,
- advokativno, ki zagovarja potrebe neke skupine ljudi, stroke ali investitorja.

Nasproti administrativnemu načrtovanju pa lahko postavimo liberalno, tržno načrtovanje. Prav tako je lahko načrtovanje hierarhično, če ga izvajamo na različnih ravneh (meddržavno, državno, regionalno, občinsko) in so določila hierarhično nadrejenih dokumentov obvezna za nižje, glede na čas pa je načrtovanje kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno, vendar mora biti ves čas kontinuirano, neprekinjeno (Pogačnik, 1992).

Ne glede na mnogo katere različice in poudarke predvsem glede procesnih dimenzij je prostorsko načrtovanje v Evropi najpogosteje razumljeno kot oblastno (vladno) načrtovanje na državni, regionalni in lokalni ravni. Dejstvo je, da vodenje države, regije ali občine pomeni možnost upravljati in nadzorovati prostorski razvoj tudi s političnim vplivom, zakonskimi okviri in z določitvijo skupnih ciljev. V tem pogledu prostorsko načrtovanje vključuje ne le tehnične analize, temveč tudi razvoj specifičnih prostorskih »logik« in »metafor«, ki vsebujejo številne in raznolike elemente prepričevanja (Albrechts, Healey & Kunzmann, 2003). Tako je tudi v Sloveniji uveljavljen oblastni način načrtovanja na državni in lokalni ravni, ki se prvenstveno opira na uporabo zapovedi, prepovedi in sankcij, ki imajo za posledico določeno omejevanje z avtoriteto države na nacionalnem nivoju oziroma z avtoriteto lokalne skupnosti na lokalnem nivoju.

Vendar se v času obsežnih socialnih, ekonomskih in okoljskih sprememb v svetu, spreminja tudi tradicionalni pogled na prostorsko načrtovanje, kot oblastno administrativno orientirano dejavnost, ki se jo poizkuša postopoma spreminjati in nadomešča z demokratično vodenim procesom in participacijo javnosti.

Spoznanje, da sodobno načrtovanje ni le tehnicistično in v okviru normativov obdelan prenos razvojnih interesov, pač pa gre pri tem tudi za socialne vidike, je privedlo do sodelovanja načrtovalcev s skupnostjo. V postopku participacije naj bi se tako soočale razvojne potrebe in zahteve varstva na način »dvosmerne komunikacije«, torej med načrtovalci na eni in uporabniki na drugi strani (Mušič, 2000). Seveda pa je sama stopnja razvoja participacije javnosti odvisna od razvitosti demokratične družbe in njenih vrednot. V državah z razvito demokracijo v političnem odločanju, so se zelo hitro razvile vedno nove oblike vključevanja prebivalstva v proces načrtovanja, preko različnih iniciativ, odborov, komisij, združenj itd.. Prav tako pa se z razvojem informacijske tehnologije krepi neposreden stik stroke z vsakodnevnimi problemi in interesi ljudi, po drugi strani pa se krepi zavest uporabnikov prostora po sodelovanju in soodločanju pri oblikovanju prostora.

»Glede na pomembnost prostora, ki je omejena dobrina, je v teoriji nesporno, da je celostno prostorsko planiranje dolgoročno (strateško), pri čemer morajo odločno prevladati splošni

interesi. Dolgoročnost je nujna, saj v kratkem času ni mogoče doseči usklajene aktivnosti in kompleksnosti« (Prosen, 1993).

Dolgoročno strateško načrtovanje je sicer dokaj široko uporabljen termin, ki je v zadnjem stoletju pustil različne definicije in interpretacije. Danes je jasno, da s strateškim dolgoročnim načrtovanjem označujemo vrsto konceptov, procedur in orodij, ki naj bi zadovoljevali planerske probleme sodobnih družb (Sartorio, 2005).

G. Hutter in T. Wiechmann dolgoročno strateško planiranje opredeljujeta kot proces družbene koordinacije akterjev in institucij v fragmentiranem in negotovem okolju. Namen je usposobiti in motivirati akterje in hkrati zagotoviti okvir za upravljanje prostorske spremembe. Tako je opredelitev dolgoročnega strateškega načrtovanja zopet dovolj široka, da vključuje različne aktivnosti v zvezi s prostorom, institucionalnim okvirjem, družbenim okoljem in prihodnostjo (Hutter, Wiechmann, 2005).

Dolgoročno strateško planiranje si prizadeva za legitimnost in hkrati učinkovitost. Razkriva se kot aktivnost, ki določa odnos družbe do prihodnjega prostorskega razvoja z usklajevanjem med kolektivnimi prostorskimi cilji na eni strani in med totalnostjo družbenih silnic, v katerih bo razvoj potekal, na drugi strani. Dolgoročno strateško planiranje naj bi opredeljevalo prihodnja stanja prostora v celotnem spletu odnosov, funkcionalnosti in družbene organizacije. Zato najbolj odraža družbene razmere in oblike družbene organizacije ter temeljne paradigme družbenega delovanja. Strateška raven naj bi prostorskim dokumentom dajala predvsem večjo prilagodljivost dinamiki zahtev po rabi prostora, hkrati naj bi ohranila temeljno poslanstvo prostorskih dokumentov, torej smotrno in sprejemljivo usmerjanje prostorskega razvoja. Strateški prostorski dokument bi tako odigral vlogo medija, v katerem se podoba kolektivne zavesti gradi, razgradi in rekombinira v novo podobo v skladu z različnimi družbenimi aspiracijami, tudi v časovni dinamiki (Marušič, 2007).

V praksi pa se vse bolj kaže težnja nasprotovanja pomenu dolgoročnosti pri prostorskem načrtovanju, saj se z dolgoročnimi dokumenti določajo splošni cilji, pri katerih velika časovna oddaljenost povečuje negotovost za uresničevanje zastavljenih ciljev.

Obratno velja, da večjo gotovost zagotavlja kratkoročno, bolj podrobno in determinirano načrtovanje, za katerega je značilno, da so na voljo vsi parametri napovedovanja in odločanja, zato se spodbuja in izvaja predvsem kratkoročno načrtovanje. Vendar pa se z večjo gotovostjo pri kratkoročnem načrtovanju izgublja celovitost oziroma zastavljena konceptualnost. V primeru, ko ni več pogleda na celoto, so posamezne načrtovalske rešitve sicer lahko še skladne s cilji in

kot take predstavljajo skladen del celote, medtem ko se že lahko pričakujejo odkloni od prvotno postavljenih okvirov načrtovanja in s tem zopet povečevanja negotovosti za morebitne odločitve, ki sledijo (Prelog, 2009).

Tako se glede splošnega dolgoročnega načrtovanja in konkretnega kratkoročnega načrtovanja, soočamo z enim od pomembnih problemov prostorskega načrtovanja.

Ta problem se kaže v tem, da realizacija ciljev v nekem časovnem okviru lahko odstopa od prvotno začrtane smeri zaradi številnih dejavnikov, ki so del načrtovalskega procesa. V zvezi s tem je ugotovljeno, da gre pri načrtovanju predvsem za iskanje nekega optimalnega razmerja med splošnim, dolgoročnim in konkretnim oziroma takojšnjim načrtovanjem (Mlinar, 1971).

Tako kot vsiljevanje prevelike dolgoročnosti v praksi pravzaprav paralizira ekonomsko načrtovanje, ki je kratkoročno zastavljeno, na drugi strani reduciranje prostorskega načrtovanja v smislu doseganja kratkoročnih ciljev za vsako ceno, pomeni njegovo razvrednotenje in posledično ukinitvev ter prevlado kratkoročnih družbenih in političnih interesov.

Zavedati se moramo, da postanejo pogledi na krajši časovni rok zgrešeni, če jih primerjamo s tistimi, ki zajemajo cela obdobja, saj je takšna trditev dokazljiva tako v preteklosti kot tudi v sedanjosti (Fuhreman, 1934 v Glikson, 1971).

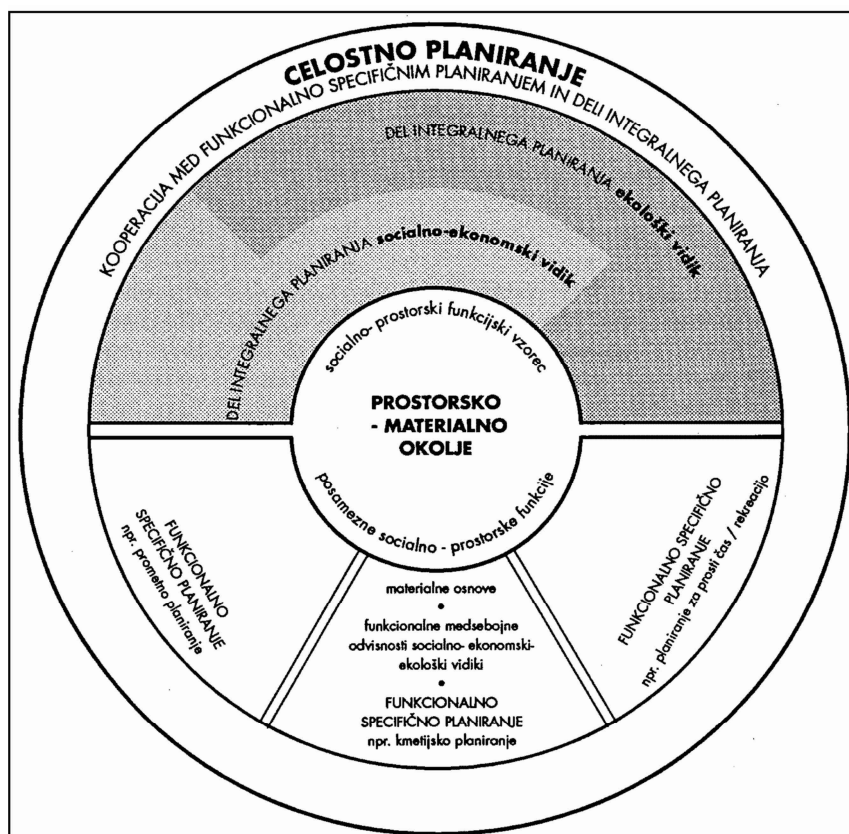
Prostorsko planiranje na nobeni ravni ni smiselno in učinkovito, če ni izvedeno celostno. Poglavitni cilj celostnega planiranja je, ob upoštevanju zveze človek-okolje, določiti primarno socialno-prostorsko okolje (Prosen, 1993), pri čemer so osnovni cilji in naloge prostorskega planiranja organizacija, urejanje in opremljanje prostora, usmerjanje razvoja, ustvarjanje funkcionalnega prostora, ekonomičnost rabe in bivanja v prostoru, estetsko oblikovanje prostora, ustvarjanje humanega okolja, itd..

V zadnjem času lahko opazamo ponovne poizkuse intenzivne sinteze med ekonomskimi, socialnimi in prostorskimi vidiki razvoja, ki so bili sicer značilni za konec 60-ih let in začetek 70-ih let prejšnjega stoletja. Tak razvojni model je bil oblikovan tudi v sistemu družbenega planiranja, ki je planiranje združeval v t.i. planskih sestavinah – ekonomskih, socialnih in prostorskih (Ravbar, 2007). Danes ne gre več le za ukvarjanje z urbano formo samo, pač pa s prostorsko problematiko gospodarstva, organiziranostjo družbe, vključevanjem raznih politik ter z vlogo institucij v družbenih spremembah. Več kot očitno je, da sleherna znanstvena ali operativna strategija reševanja problemov na prostorskem in okoljskem področju zahteva interdisciplinarno organiziranost na vseh ravneh. Koordinacija vseh navedenih vidikov v

prostorskem načrtovanju in postopno uresničevanje ekonomskih odločitev je zelo kompleksna dejavnost, zato je nujna boljša koordinacija med ekonomskimi in socialnimi investicijskimi programi in prostorsko implementacijo na različnih nivojih, v različnih merilih, od države, preko regije do mesta (Kumer et. al., 2008).

Shema 1: Temeljne kategorije učinkovitega prostorskega planiranja (Buchwald/Engelhardt, 1980 v Prosen, 1993).

Scheme 1: Basic categories of effective spatial planning.



Vir: Buchwald/Engelhardt, 1980 v Prosen, 1993.

Za sodobno prostorsko načrtovanje, kot organizirano dejavnost, ki se je razvila šele v 20. stoletju, zaradi potrebe po racionalnem in kulturnem usmerjanju burnega razvoja industrijske proizvodnje, ali spremljajočega procesa urbanizacije, zlasti v njenih začetnih fazah urbane koncentracije in suburbanizacije, je pomembno, da razvoj večine človekovih dejavnosti poteka v sektorsko ali resorno organiziranem načinu upravljanja. Temu sledi vse večja specializacija proizvodnih in drugih aktivnosti, s tem pa se tvorijo vedno bolj fragmentirani vzorci odločanja, parcialni pristopi in rešitve, ki ne znajo predvideti vseh posledic odločitev ali dognanj. Namesto spodbujanja razvoja in uporabe sodobnih metod prostorskega načrtovanja predvsem v fazi postavljanja osnovnih konceptov prostorskega razvoja se vse bolj uveljavljajo posamezni sektorski pristopi s svojimi načrti, ki počasi onemogočajo celovitost prostorskega načrtovanja.

Dogaja se nesprejemljiv način prostorskega načrtovanja, kjer so prostorski načrtovalci prevzeli vlogo sestavljavcev sektorskih načrtov, iz katerih poizkušajo pripraviti celovit prostorski načrt (Mušič, Dimitrovska-Andrews, Ogrin, 1999-2000). Podano tezo dopolnjuje tudi I. Marušič, ki meni, da prostorski dokumenti izgubljajo svojo sicer z zakonodajo predvideno strateško in celostno naravo. Vzrok za ta pojav je pripisovanje intrinzičnih vrednosti lastnostim prostora, ki jih posamezni akterji planiranja oziroma sektorji skušajo uveljaviti. Tak pristop odpravi možnost za družbeni diskurz in iskanje usklajene podobe družbene zavesti, kar naj bi celostni prostorski dokument pomenil (Marušič, 2007).

Tovrstni način sektorskega pristopa k prostorskemu načrtovanju dokazuje tudi zakonodajni okvir v Sloveniji, ki spodbuja sektorski način načrtovanja, brez ustreznih vzvodov za dvosmerno komunikacijo med prostorskimi načrtovalci in razvojnim planiranjem ter posameznimi sektorji in varstvenimi režimi.

Ker gre pri prostorskem načrtovanju za kompleksen proces, katerega cilj je celovit prostorski dokument, mora biti v proces vključen čim širši krog akterjev oziroma sektorjev in sicer: kmetijstvo, gozdarstvo, rudarstvo, energetika, poselitev, trgovina in industrija, turizem, rekreacija in prosti čas, prometna infrastruktura in transport, planiranje komunalnih naprav, vodno gospodarstvo, varstvo okolja in kulturne dediščine, ravnanje z odpadki ipd.. V sklopu prostorskega načrtovanja morajo sektorje zastopati ustrezni strokovnjaki, kot so: demografi, sociologi, ekonomisti, pravniki, arhitekti, gradbeniki, geodeti, krajinarji, umetnosti zgodovinarji, agronomi, ekologi, naravovarstveniki, gozdarji, geografi, geologi, hidrografi, meteorologi, prometniki, strokovnjaki za turizem ipd., med katerimi mora potekati ustrezna komunikacija. Iz tega je razvidno, da je prostorsko planiranje interdisciplinarno ter da pri takem načinu dela ne gre za zastopanje in zavzemanje izključno interesa enega sektorja, temveč je nujno medresorsko usklajevanje. Posegi v prostor morajo biti v mejah »sprejemljivega« za vse. Zato je pomembno sodelovanje med sektorji in usklajevanje sektorskih planov s plani višje ravni. Neusklajenost med slednjimi ima daljnosežne posledice, ki se občutijo šele po daljšem časovnem obdobju (Mušič, 1980).

Poleg zahtevane dolgoročnosti in celovitosti prostorskega načrtovanja so zelo pomembne tudi različne ravni prostorskega načrtovanja. Evropske države so leta 1973 v Strasbourgu sprejele naslednjo definicijo za urejanje prostora in njegovih sestavin (Evropska konferenca, 1973):

- Cilj urejanja prostora na prvi ravni je boljša izraba tal za naselitev, kmetijstvo, gozdarstvo, prometnice, rekreacijo...(fizično načrtovanje).
- Na drugi ravni se urejanje prostora identificira z regionalnim planiranjem, katerega cilj je razviti življenjsko raven v celotnem prostoru, zmanjšati regionalne neenakosti tako, da se

omogoča razvoj manj razvitih območij. S tega stališča se fizično urejanje kaže v skrbi za usklajeno razmestitev ljudi, dobrin in storitev ter varovanje okolja.

- Na tretji ravni je urejanje prostora politika, ki naj privede do takšne organizacije prostora in človeških bivališč, ki bo ustvarjala ljudem najboljše življenjske razmere.

Na osnovi podane definicije izhaja, da se cilji in naloge prostorskega načrtovanja spreminjajo glede na ravni načrtovanja in velikost obdelave prostora, zato v zvezi s tem ločimo:

- državno in meddržavno načrtovanje,
- regionalno načrtovanje in
- lokalno načrtovanje.

Načrtovanje na državni in meddržavni ravni daje dolgoročno strateško vizijo usmerjanja razvoja v prostoru. Na evropski ravni podajajo osnovne usmeritve Evropske prostorske razvojne perspektive. Te temeljijo predvsem na cilju EU, ki želi doseči uravnotežen in trajnostni razvoj, še zlasti z okrepitevijo gospodarsko socialne kohezije.

Državni prostorski dokumenti povzemajo splošne evropske usmeritve ter kot splošno pomembne državne dobrine varujejo naravo, naravne vire ter okolje, usmerjajo in usklajujejo poteke glavne prometne, energetske, vodo-oskrbne, okoljevarstvene in druge infrastrukture. Državni prostorski dokumenti določajo sistem mest, njihove velikosti in funkcije, težišče urbanega razvoja in razvojne osi, načela o usmerjanju urbanizacije in še posebej naselitve. Ščitijo pomembne predele naravne in kulturne dediščine, državna pomembna območja kmetijstva, gozdarstva in vzpodbujajo razvoj gospodarstva ter turizma (Pogačnik, 1999). Gre predvsem za raven načrtovanja, ki podaja osnovne vizije in usmeritve razvoja celotne države. Vlogo strateškega prostorskega dokumenta je leta 2004 prevzela Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS, št. 76/04) (v nadaljevanju SPRS), v pripravi pa je nov dokument in sicer Državni strateški prostorski načrt.

Regionalno načrtovanje je danes temelj za usklajevanje razvoja na regionalni in lokalni ravni ter sočasno most med državno regulativo in lokalno pobudo (Prosen, 1993). Omogoča usklajevanje državnega načrtovanja in lokalnih potreb v posameznih regijah za doseganje dviga ravni in zmanjšanja razlik v kvaliteti bivanja med posameznimi predeli Slovenije. Zato je ustrezna regionalizacija v Sloveniji zelo pomembna, saj lahko le v regijah, ki imajo dovolj skupnih značilnosti, dosežemo optimalni razvoj z ustrezno prilagoditvijo celostnega načrtovanja.

Regija je definirana kot prostor, ki se po nekaterih skupnih značilnostih razlikuje od drugega prostora, zato imajo prav vsi pojavi v prostoru svojo regionalizacijo, v urejanju prostora pa

upoštevamo tiste regionalizacije, ki že združujejo številne vidike. Te so zlasti naravne, zgodovinske, administrativne, etnične, urbane in gospodarske regije (Pogačnik, 1992). Regije pa so lahko zelo različnih velikosti (npr. izraz »Evropska regija«) in sicer od makro, mezo do mikro regije, ki bi jo lahko v Sloveniji poenotili z administrativnim območjem, ki ga pokriva upravna enota. Cilj regionalnega planiranja je zasnova optimalnega razvoja regije v odnosu do države, dežel in občin. Daje varstvo dobrin splošnega (regionalnega) pomena, usklajeno rabo prostora, infrastrukturnih ureditev, varstvo okolja, razvrščanje perečih regionalnih problemov v prostoru (demografski problem, nezaposlenost) in varovanje regionalne tipike (Pogačnik, 1999).

V Sloveniji še nimamo izvedene ustrezne regionalizacije, zato sistem regionalnega načrtovanja ne more biti vzpostavljen do take mere, da bi omogočal celovit razvoj območja in bi bil vmesna stopnja med državnim in lokalnim načrtovanjem.

Občinsko prostorsko načrtovanje je najnižja raven načrtovanja, ki je še vedno splošnega javnega značaja in ščiti interese vseh uporabnikov prostora. Enakovredno zajema celoten prostor in skrbi za usklajeno rabo prostora (Pogačnik, 1999). Z občinskimi prostorskimi dokumenti se ob upoštevanju hierarhično nadrejenih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo pogoji umeščanja posegov v prostor, pod katerimi je mogoče graditi oziroma drugače posegati v prostor. Gre predvsem za pogoje glede namembnosti posegov, njihove lege, velikosti in oblikovanja, pogoje glede priključevanja na gospodarsko javno infrastrukturo, pogoje glede ohranjanja kulturne dediščine, ohranjanja narave, varstva okolja ipd..

2.3 Zgodovina prostorskega načrtovanja v Sloveniji

Načrtovanje prostora na Slovenskem je svoje prve zametke dobilo po prvi svetovni vojni, ko so se razmere bistveno spremenile, saj je bila potrebna načrtna obnova razrušenih dežel. Slovenci premoremo iz tega povojnega časa vizionarja, začetnika prostorskega načrtovanja, Maksa Fabianija. Njegovi predlogi za obnovo Posočja, Vipavske doline in Tržaškega krasa z urejenim sistemom naselij, cest in vodnogospodarskih ureditev so bili pionirski v svetovnem merilu (Pogačnik, 1992). Tudi po svetu je zaradi potrebne obnove v obdobju med obema vojnama sledil velik razvoj prostorskega načrtovanja, kar dokazuje tudi Atenska listina iz leta 1933, ki govori o težnjah sodobne arhitekture in je širše urbanistično načrtovanje dokončno potrdila in uveljavila, saj na prvo mesta daje človeka in njegovo bivanje, delo, gibanje-promet in rekreacijo (Vrišer, 1978).

Po drugi svetovni vojni je bila potrebna ponovna celovita obnova in tako so nastale ugodne možnosti za razvoj regionalnega prostorskega planiranja, saj so se v razvitih državah zavedali, da uspešna obnova in gradnja ne bosta možni brez celovitih prostorskih načrtov, zato so sprejemali razne uredbe, predpise in celo zakone. Tudi v nekdanji Jugoslaviji je kmalu po vojni živela misel o državnem načrtu, ki pa ni bila uresničena (Pogačnik, 1992). Slovenija si je v tem povojnem obdobju lahko v veliki meri sama krojila svojo urbanistično politiko, saj je bila le ta v pristojnosti zveznih republik takratne Jugoslavije. Z Zakonom o urbanističnih projektih in z Uredbo o gradbenih okoliših v 60-ih letih, so v Sloveniji pripravljali temelje za prvo prostorsko zakonodajo (Pogačnik, 1999). Že takrat so želeli gradnjo usmeriti v večja urbana naselja in preprečevati disperzijo enodružinskih hiš okoli mest in na podeželju, vendar brez pravega uspeha.

Zaradi političnih teženj k decentralizaciji oblasti je dobila glavno pristojnost za urejanje prostora občina, republika pa je imela pristojnosti samo za objekte in infrastrukturo republiškega pomena. Leta 1967 sta bila sprejeta Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, ki sta prvič uvedla celovito in za tiste čase moderno urejanje prostora v Sloveniji. Imela sta mnogo sestavin tedanje zahodnoevropske zakonodaje zlasti v zvezi z metodologijo, funkcionalistično in tehnično naravnostjo, dalje glede decentralizacije odločanja, javnih razgrnitev itd.. Za tedanje občine so bili izdelani regionalni plani, takrat imenovani urbanistični programi. Določali so nova stavbna zemljišča, kmetijska in gozdna območja, območja z varovanimi vodnimi viri, trase cest in druge infrastrukture. Za mesta so pričeli izdelovati urbanistične načrte, ki so bili tedaj za večino mest sploh prvi načrtovalski dokumenti. Za gradnjo velikih stanovanjskih sosesk, industrijskih con in družbenih centrov so uporabljali zazidalne načrte. Za urejanje podeželja in vasi pa naj bi skrbeli urbanistični redi, ki pa v glavnem niso bili izdelani in je bila gradnja izven mest še naprej zelo stihijska in prepuščena sama sebi. Urbanistični plani in projekti iz tistega časa so bili izrazito funkcionalistični in tehnokratski. Poudarjali so prometna omrežja, novo stanovanjsko in industrijsko gradnjo in niso imeli prave ekonomske in finančne podlage. Prognoze (demografske, prometne, energetske...) so bile pretirane in nerealne, privatna lastnina pa je bila podrejena družbenim interesom. V tem času so v Sloveniji skušali uvesti družbeno planiranje. Takšno razumevanje planiranja je bilo že dolgo v veljavi v socialno usmerjenih demokracijah v zahodnem svetu, ker naj bi celostno planiranje enakovredno in sočasno upoštevalo gospodarske, socialne in prostorske sestavine. Tako naj bi tudi vsi prostorski dokumenti postali del integralnih družbenih planov. Zakonodaja iz leta 1967 je z raznimi spremembami in dopolnitvami veljala vse do leta 1984 (Pogačnik, 1999).

Eden od vzrokov, ki nas v tem obdobju še posebej zanima in, ki je morda celo poglobljen, je odnos plana do varstva. V 70-ih letih se je pojavila zahteva za varstvo kmetijskih zemljišč. Ta zahteva se je spričo takratne ustvarjene družbene zavesti prelevila v eno od prioritetenih strateških nalog urejanja prostora. Zakon o regionalnem prostorskem planiranju iz leta 1967 je sicer vključeval v planski proces tudi varstvene zahteve, pod skupno sintagmo »varovanje pokrajine«, pri čemer pa ni posebej izpostavljala posameznih lastnosti prostora, ki bi jih bilo potrebno eksplicitno varovati. Kar se zdi pomembno poudariti je, da je ta zakon določal planersko prakso, glede zaščite kmetijskih zemljišč, ki pa je bila z eksplicitnostjo zahtev za varstvo kmetijskih zemljišč v 80-ih letih odpravljena, pri čemer je pomembnost varstva kmetijskih zemljišč, do takrat, uveljavljen celostni koncept planerskega pristopa in postopka, obrnila na glavo (Marušič, 2007).

V začetku 80-ih let so bili opazni številni družbeni premiki, vedno večja je bila zavest ljudi o potrebnem varstvu naravnih virov (zlasti kmetijskih zemljišč, gozdov, rudnin, voda, zraka), o mestni prenovi, varstvu okolja in kulturne dediščine, varstvu pred naravnimi nesrečami itd., kar so prostorski dokumenti v razvitih državah že upoštevali (Pogačnik, 1999).

Leta 1984 je Slovenija sprejela drugo generacijo prostorskih zakonov in sicer Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS, št. 18/84), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. SRS, št. 18/84) ter Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, št. 18/84, Ur. l. RS, št. 44/97), ki so razen slednjega, ki je bil celovito prenovljen v letu 1997, brez večjih sistemskih sprememb veljali več kot 20 let, vse do leta 2002, neglede na velike družbene spremembe, ki so se med tem zgodile v Sloveniji. Ti trije zakoni so sestavljali usklajeno celoto in so temeljili na takrat veljavnem sistemu družbenega planiranja (Kumer et. al., 2008).

Prvi izmed njih, Zakon o urejanju prostora, je določal pravila za načrtovanje razvoja dejavnosti v prostoru in za varovanje dobrin splošnega pomena, temeljne odločitve o prostoru, pa so se na njegovi podlagi sprejemale v okviru dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov, kot njihove prostorske sestavine. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor je določal vrste, vsebino in postopke priprave in sprejemanja prostorskih izvedbenih aktov, postopke izdajanja lokacijskih dovoljenj ter inšpekcijsko nadzorstvo nad poseganjem v prostor. Bil je tako imenovani operativni zakon za izvedbo planskih odločitev, saj so se odločitve o rabi prostora izvajale preko prostorskih izvedbenih aktov (prostorsko ureditvenih pogojev in prostorsko izvedbenih načrtov) in na podlagi postopka dovoljevanja posegov v prostor. Tretji izmed navedenih zakonov, Zakon o stavbnih zemljiščih, pa je v okviru takratne ustavne ureditve družbene lastnine in planskega gospodarstva, urejal pogoje za realizacijo načrtovanih prostorskih

ureditev ter gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, vključno z njihovim komunalnim opremljanjem (Kumer et. al., 2008).

V skladu z zakonodajo iz leta 1984 je bil izdelan in sprejet dolgoročni plan Slovenije, katerega prostorske sestavine so bile prvi celovit prostorski načrt države. Določal je urbani sistem, prednostna območja za kmetijstvo, gozdarstvo, pridobivanje rudnin, zaščite vodnih virov, varstvo naravne in kulturne dediščine, območja turizma ter rekreacije v naravnem okolju, osnove varstva okolja, trase državno pomembne prometne, energetske, komunalne in okoljevarstvene infrastrukture ter podobno. Merilo kart je bilo od 1:250 000 do 1:1 000 000. Za ozemlja občin so bili izdelani prostorski načrti, tedaj imenovani »prostorske sestavine družbenih planov občin«, kot dolgoročni strateški dokument urejanja prostora. Imeli so podobne, a podrobnejše sestavine kot plan republike. Merilo kart je bilo 1:50000, 1:25000, podrobnejša dokumentacija pa se je izdelovala v merilu 1:5000. Plan republike in plani občin so imeli tudi srednjeročne dele, tj. načrte razvoja za prvih pet let planskega obdobja. Za mesta je bila predvidena izdelava urbanističnih zasnov v merilu 1:5000 z določili, ki so sicer običajna za mestne načrte. Za naravovarstvene, rekreacijske, ekološke, turistične ali kako drugače zelo pomembne dele krajine pa so bile predvidene krajinske zasnove. Te naj bi bile izdelane tudi za izjemno degradirane krajine in za tiste, v katerih so velika nasprotja med uporabniki prostora. Vsi našteti dokumenti so se imenovali planski akti. Izdelani in financirani so bili s strani države ali občin, neodvisno od investitorjev ali lastnikov zemljišč, ščitili pa naj bi družbene interese in prostor oz. naravna bogastva kot javno dobro (Pogačnik, 1999).

Izvedbena raven planskih aktov, ki je predstavljala najnižji nivo prostorskega načrtovanja, je zajemala načrte in pogoje za konkretno gradnjo in je zato neposredno vplivala na interese posameznika. Zakonodaja iz leta 1984 je poznala štiri vrste izvedbenih aktov (Kumer et. al., 2008):

- zazidalni načrt za obsežnejše novogradnje na razmeroma praznem zemljišču,
- ureditveni načrt za prenove, dopolnilne gradnje in komunalne sanacije,
- lokacijski načrt za infrastrukturne objekte in vse ostale dolžinske objekte,
- prostorsko ureditvene pogoje za manj naseljena področja ter vasi, ki so določali osnovna pravila za posege v prostor.

Omenjena prostorska zakonodaja je pomembna predvsem zato, ker se kljub temu, da navedeni zakoni že nekaj časa ne veljajo več, razmestitev dejavnosti v prostoru in namenska raba zemljišč v Sloveniji še vedno določa na podlagi prostorskih sestavin planskih aktov občin. Podlago za izdajanje gradbenih dovoljenj v veliki meri še vedno predstavljajo prostorski izvedbeni akti, ki jih je določala ta zakonodaja. Glede na določila Zakona o prostorskem načrtovanju, ki je vsem

tem prostorskim aktom podaljšal veljavo do priprave nove generacije prostorskih načrtov ter dopušča njihovo spreminjanje in dopolnjevanje, bodo ti prostorski akti veljali še kar nekaj časa.

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02 (8/03 – popr.), 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C) (v nadaljevanju ZureP-1) je v letu 2003 v slovenski pravni red prinesel vrsto novosti glede na normativno ureditev področja urejanja prostora iz leta 1984, ki so bile povezane z velikimi družbenimi spremembami, in sicer ukinitvev samoupravnega družbenega planiranja, ukinitvev družbene lastnine, uveljavitev zasebne lastnine, uvedba lokalne samouprave, hitrejši gospodarski razvoj, večje uveljavljanje zasebne iniciative pri urejanju prostora itd.. ZureP-1 je področje urejanja prostora urejal celovito. Določal je splošna pravila za upravljanje s prostorom, ki naj bi veljali za vsakogar, ki prostor spreminja ali kakorkoli posega vanj, razen posameznih specifičnih pravil urejanja prostora, ki jih urejajo tudi drugi zakoni (npr. Zakon o varstvu okolja, Zakon o vodah, Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o varstvu kulturne dediščine itd.), vendar podrejeno pravilom varovanja oziroma razvoja posameznih dejavnosti, ki jih ti zakoni prvenstveno urejajo (Kumer et. al., 2008). Tako je z uveljavitvijo ZureP-1 v ospredje prešlo intenzivno varovanje posameznih segmentov prostora, pri čemer se je dokončno uveljavil sektorski pristop prostorskega načrtovanja.

ZureP-1 je osrednje mesto namenil prostorskemu načrtovanju oziroma njegovim inštrumentom – prostorskim aktom ter določanjem pravil za njihovo pripravo in sprejem. Zelo pomemben del predstavljajo tudi prostorski ukrepi, ki omogočajo, da se načrtovane prostorske ureditve lahko realizirajo v čim večji meri, kot so predkupna pravica občine, začasni ukrepi za zavarovanje prostora in razlastitev v javno korist. V svoji vsebini je določal tudi pravila za zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo ter vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov, določal je pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja ter prekrške v zvezi z urejanjem prostora in opravljanjem dejavnosti prostorskega načrtovanja.

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09) (v nadaljevanju ZPNačrt), ki je bil sprejet leta 2007, ureja le del področja urejanja prostora, ki ga v celoti ureja na novo, v ostalih delih, ki niso predmet njegovega urejanja, pa ZureP-1 ostaja v veljavi. Tako ZureP-1 še vedno ureja področja, ki se nanašajo na uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev ter na pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja, v veljavi pa ostajajo tudi določbe glede inšpekcijskega nadzorstva ter kazenske določbe, ki jih ZPNačrt ne vsebuje. Čeprav je ZureP-1 izhajal iz podobnih načel in določal skoraj identične cilje, kot jih določa tudi novi ZPNačrt, je področje, ki je predmet urejanja z novim zakonom, urejal sorazmerno kratek čas, komaj dobra štiri leta. V tem času se pravzaprav v praksi

v celoti sploh še ni izvajal, saj je bilo njegovo polno izvajanje pogojeno s sprejemom novih prostorskih aktov (Kumer et. al., 2008).

ZPNačrt naj bi odpravljal pomanjkljivosti dosedanje zakonodaje na področju prostorskega načrtovanja in opremljanja stavbnih zemljišč ter omogočal hitrejšo pripravo in sprejem prostorskih aktov in s tem skrajšanje časa za realizacijo posameznih investicijskih namer, hkrati pa naj bi nova ureditev zagotavljala skladen prostorski razvoj občin in države ter večjo urejenost prostora (Kumer et. al., 2008). Kljub dobrim namenom, ki so jih imeli pripravljavci zakona, tudi nova zakonodaja ni opravičila pričakovanja in zmanjšala problematike na področju priprave prostorskih dokumentov, saj se še intenzivneje odraža sektorski pristop prostorskega načrtovanja, na vseh nivojih.

3 PROSTORSKA UREDITEV V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST S PRAVOM EU TER SODELOVANJE JAVNOSTI PRI UREJANJU PROSTORA

V tem delu je podan kratek pregled sistemov prostorskega načrtovanja v nekaterih evropskih državah, zlasti z germansko pravno tradicijo in naprednimi skandinavskimi državami. Opisane so nekatere značilnosti njihove administrativne organiziranosti, vrste prostorskih dokumentov, postopki sprejemanja prostorskih dokumentov in problemi, s katerimi se soočajo pri načrtovanju. Na podlagi preučitve temeljnih značilnosti sistemov prostorskega načrtovanja izbranih evropskih držav in primerjave s slovenskim pravnim redom, želimo ugotoviti določene rešitve, ki bi omogočale reševanje problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. V zadnjem delu poglavja pa je na kratko predstavljena Aarhuška konvencija in sodelovanje javnosti pri urejanju prostora.

3.1 Pravo Evropske Unije

Pravo Evropske Unije (v nadaljevanju EU) ne ureja sistema prostorskih aktov in tudi ne postopkov njihovega sprejemanja, temveč podaja temeljne prostorske razvojne dokumente.

Začetki mednarodnega urejanja prostora v Evropi sovpadajo z ustanovitvijo Konference ministrov pristojnih za urejanje prostora (CEMAT) pri Svetu Evrope leta 1970. CEMAT je tako leta 1983 izdal *Evropsko listino o urejanju prostora (Torremolinska listina)*, kjer so na enem mestu, v zgoščeni obliki, zbrana najpomembnejša načela za urejanje prostora in njegovi cilji. *Vodilna načela za vzdržan prostorski razvoj evropske celine*, ki jih je CEMAT sprejel v Hannovru leta 2000, so sicer konkretnejša, vendar še vedno samo načela, zato prav nič ne zmanjšujejo pomena Torremolinske listine, čeprav so nastala skoraj dvajset let pozneje.

Dokument, ki ni več zgolj načelen akt, temveč je predvsem prostorska podlaga za uresničevanje konkretnih programov EU, je bil sprejet na enem od neformalnih srečanj ministrov za urejanje prostora leta 1999. Gre za dokument *European Spatial Development Perspective – Evropske prostorske razvojne perspektive* (v nadaljevanju ESDP), ki želi doseči tri temeljne cilje evropske politike in sicer: gospodarska in družbena povezanost, ohranjanje in upravljanje naravnih virov in kulturne dediščine ter bolj uravnoteženo konkurenčnost evropskega ozemlja (ESDP, 1999). ESDP je predvsem politični okvir za sektorske politike s prostorskimi učinki EU in držav članic, ki jim nalaga, da v prihodnosti sodelujejo prek meja držav. Torej so ESDP namenjene prostorskemu usklajevanju razvojnih politik držav članic EU ter so bistveno konkretnejši

dokument od vodilnih načel, saj so orodje za njegovo uresničevanje s primernimi finančnimi sredstvi podprte pobude oziroma programi.

Z vidika varstva okolja oziroma zagotavljanja trajnostnega razvoja je ključnega pomena Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. Direktiva določa plane in načrte, katerih vpliv na okolje je treba presojati v postopku presojanja, ki vsebuje izdelavo okoljskega poročila in sodelovanje pristojnih organov, javnosti, v primerih čezmejnih vplivov pa tudi sodelovanje javnosti prizadete države članice in države članice same pri sprejemanju planov in programov. V okvir presojanja omenjenih planov in načrtov sodijo tudi prostorski dokumenti. O sprejetju načrta, izboru alternativ in vključevanja pripomb javnosti v sprejete odločitve mora biti javnost tudi obveščena s posebnim obvestilom. Izvajanje načrta pa mora biti nadzorovano zaradi morebitnih posledic, če bi prišlo do nepredvidenih škodljivih učinkov na okolje. Ta direktiva je bila v slovenski pravni red implementirana s sprejetjem ZVO-1 (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

V nadaljevanju poglavja bomo podali kratek pregled sistemov prostorskega načrtovanja v nekaterih evropskih državah, zlasti z germansko pravno tradicijo in naprednimi skandinavskimi državami.

3.2 Nemčija

V nemškem pravu se prostorsko planiranje deli na sektorsko oziroma področno planiranje in na splošno prostorsko planiranje, ki ni omejeno na posamezno stroko oziroma na posamezen predmet urejanja. Sektorsko planiranje se deli na planiranje v okviru varstva okolja (varstvo voda, varstvo zraka, komunalne deponije, odlagališča radioaktivnih odpadkov ipd.) in na drugo sektorsko planiranje (izgradnja avtocest, železnic, infrastrukturo za obrambo države ipd.). Posamezni sektorski plani so urejeni po področni zakonodaji.

Splošno planiranje teorija deli na prostorsko planiranje in urbanistično planiranje. Prostorsko planiranje ureja Zvezni zakon o urejanju prostora, ki opredeljuje predvsem glavne cilje in naloge prostorskega načrtovanja in urejanja ter predstavlja razmejitev med zveznimi pristojnostmi in pristojnostmi dežel ter občin. Država določa le okvire prostorskega planiranja deželam in občinam, saj je prostorsko planiranje v pristojnosti dežel (Landes und Regionalplanung), urbanistično planiranje pa v pristojnosti občin (Bauleitplanung). Urbanistično planiranje ureja

Zakon o gradnji objektov, ki določa pristojnosti in naloge občin pri urejanju prostora, vsebino občinskega prostorskega planiranja, vrsto planov, postopke sprejemanja ipd..

3.2.1 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel

Prostorskega planiranja na ravni države Nemčija ne pozna. Zvezni zakon o urejanju prostora v svoji vsebini določa naloge dežel pri prostorskem planiranju, določa cilje, ki jih morajo dežele zasledovati pri prostorskem planiranju, določa obveznosti dežel, da oblikujejo posebna normativna pravila za oblikovanje prostorskih planov, določa okvirno vsebino planov in okvirni postopek sprejemanja planov.

Zakon v okviru dežel predvideva dve vrsti planov in sicer deželne in regionalne plane (Landes und Regional planen). Deželni in regionalni prostorski red vsebujeta zavezujoče cilje za razvoj, ureditev in varovanje prostora. Deželni plani morajo biti oblikovani v vsaki deželi, medtem ko se regionalni plani izdelajo na območjih, kjer je več večjih regionalnih središč. Vsi deželni in regionalni plani morajo biti v skladu z okvirji zveznega zakona, hkrati pa morajo upoštevati potrebe, cilje in dejansko stanje na lokalni ravni.

3.2.2 Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave

Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave je sistemsko urejeno v Zakonu o graditvi objektov, ki se vsebinsko deli na dva dela in sicer prostorsko planiranje na ravni občin in pridobivanje gradbenih dovoljenj. Tako je lokalna samouprava omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in z drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje, ki so širšega pomena, vendar le če so v postopku sprejemanja sektorskega plana lahko sodelovale občine s svojimi pripombami. Lokalna samouprava je okrepljena tudi z načelom nasprotnega toka, kar pomeni, da morajo lokalni prostorski akti slediti ciljem in določbam deželnih in regionalnih prostorskih aktov, medtem ko morajo načrtovalci deželnih in regionalnih planov pri načrtovanju upoštevati potrebe, možnosti, zahteve in cilje lokalnih skupnosti pri svojem planiranju.

Nemška ureditev pozna dva tipa občinskih prostorskih aktov in sicer: načrt rabe zemljišč (Flaechennutzungsplan), (pripravljalni prostorski akt) ter zazidalni načrt (Bebaungsplan), (zavezujoči prostorski akt). Izkušnje v Nemčiji kažejo, da občine sprejemajo prostorski red za zelo dolga obdobja in da se enkrat postavljen prostorski red le težko spremeni. Zazidalni načrt

občine pa ureja posamezne dele občine ali celo eno samo parcelno zemljišče ter je tudi osnovni pogoj za pridobitev dovoljenj za konkretno rabo (gradbeno dovoljenje) prostora.

Sprejemanje obeh prostorskih aktov poteka skozi več faz. V prvi fazi občina sprejme odločitev o sprejemu plana in to odločitev objavi. V nadaljevanju k sodelovanju pri pripravi plana povabi sosednje občine in nosilce javnega interesa, med katere spadajo državni organi, deželni organi, izvajalci javnih služb ipd.. Občina jih pozove, da podajo svoje mnenje na predlagan prostorski plan. Skupaj s podatki oziroma pripombami, ki jih občina pridobi od svojih občanov, dobimo skupek informacij, skupek interesov in potreb občanov in organizacij, ki jih mora občina upoštevati in med njimi tehtati, ko odloča o končni vsebini prostorskega plana. Svoje mnenje o predlagani prostorski ureditvi lahko predlaga tudi javnost. Občina ima možnost omejiti krog fizičnih in pravnih oseb, ki lahko sodelujejo. Obveza občine, ki se nanaša na sodelovanje javnosti, je razdeljena na dve podfazi in sicer: zgodnja faza in faza razgrnitve načrta. V zgodnji fazi je občina dolžna informirati svoje občane o pričetku postopka izdelave prostorskega plana in o splošnih ciljih in namenu ureditve ter o posledicah ureditve in morebitnih alternativah. Pomembno je, da prostorski plan v tej fazi še ni popolnoma izdelan oziroma dorečen, saj bi s tem bilo dejansko onemogočeno učinkovito sodelovanje javnosti v postopku in bi šlo zgolj za goli formalizem. V fazi razgrnitve ima vsak občan možnost, da poda svoje mnenje in pripombe na predlog ureditve, ki mora biti ustrezno obrazložen in pojasnjen. Občina mora na vsako takšno mnenje in pripombo argumentirano odgovoriti. V kolikor vsaj 50 ljudi poda enako pripombo, ki pri končni ureditvi ni upoštevana, mora občina za veljavnost prostorskega plana le tega poslati še v potrditev nadrejenemu upravnemu organu. Na koncu postopka sledi še odločitev lokalne skupnosti o sprejemu plana, ki ga sprejme občinski svet. V nekaterih primerih mora občina k sprejetemu prostorskemu planu pridobiti tudi soglasje višjega upravnega organa. Potrditev je vedno potrebna pri sprejemu prostorskega reda, pri zazidalnem načrtu pa samo takrat, kadar le ta ni bil sprejet na podlagi prostorskega reda. Pri potrditvi gre za nadzor pravne pravilnosti ureditve (postopek, vsebinske omejitve), ne pa za smiselnost oziroma dejansko kvaliteto ureditve, saj je le ta v izključni pristojnosti lokalne samouprave. V kolikor upravni organ v roku 3 mesecev ne poda soglasja, nastopi fikcija, da je prostorski plan potrdil (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.3 Avstrija

Avstrija je zvezna država, ki je sestavljena iz devetih dežel. Dežele imajo relativno veliko avtonomijo, saj zvezna ustava določa, da zvezna oblast ureja samo tista področja, ki jih ustava izrecno določa kot pristojnost zveze, vsa ostala področja urejajo dežele same. Vsaka dežela ima

izvirno pristojnost za normiranje pravil urejanja prostora na svojem ozemlju, posledica te pristojnosti pa je kopica različnih ureditev in različnih sistemov. Država v sistem prostorskega planiranja posega samo preko sektorskega planiranja kot npr. prometne povezave, vodno pravo, urejanje gozdov ipd..

Zaradi različnih ureditev in sistemov posameznih dežel ni mogoče govoriti o enotnem sistemu planiranja na občinski ravni, saj različni deželni modeli pomenijo tudi različnost pri pristojnostih in oblikah prostorskega urejanja na ravni občin.

3.3.1 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel (Dežela Štajerska)

Dežela Štajerska je sprejela svoj Zakon urejanju prostora, ki je bil v zadnjih letih dopolnjen in spremenjen predvsem zaradi večjega pomena varstva okolja in sodelovanja javnosti v postopku sprejemanja prostorskih planov. Kot temeljni cilj urejanja prostora zakon določa trajnostni razvoj, enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj dežele. V svoji vsebini določa obveznost CPVO, pri tem pa natančno določa vsebino CPVO in primere, ko presoja ni potrebna.

Urejanje prostora se v Deželi Štajerska deli na deželno in lokalno raven. Na deželni ravni poznamo:

- deželni razvojni program (Entwicklungsprogram), ki je strateški prostorski akt, s katerim se tekstualno in grafično prikažejo cilji prostorskega planiranja in ukrepi ter naloge za doseg te ciljev, ob upoštevanju določil sektorskega planiranja države;
- regionalni razvojni program, ki temelji na deželnem in sektorskih razvojnih programih ter ureja okoljske, socialne, gospodarske in kulturne potrebe regije ter postavlja cilje in ukrepe za razvoj ter je v svoji vsebini že zelo natančen in specifičen;
- kataster prostorskega planiranja (Raumordnungskataster), ki vsebuje vse pomembne informacije in podatke o ukrepih ter posegih v prostor, pomembnih za prostorsko planiranje.

3.3.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Na lokalni ravni v Deželi Štajerski poznamo koncept prostorskega razvoja oziroma občinski razvojni koncept (Entwicklungskonzept), načrt namembnosti zemljišč (Flächenwidmungsplan) in zazidalni načrt (Bebaungsplan).

Občinski razvojni koncept je strateški občinski prostorski akt, ki predstavlja osnovo občinskega prostorskega razvoja in nadaljnjega planiranja. Je usklajen z hierarhično nadrejenimi prostorskimi dokumenti in ga sprejemajo občine za obdobje najmanj 15 let. V njem so predstavljeni cilji in pa časovni plan za uresničitev teh ciljev, jedro razvojnega koncepta pa je ocena potreb občine na stanovanjskem, gospodarskem, kulturnem in socialnem razvoju občine. Postopek sprejema mora biti v obliki, da občina objavi predlog razvojnega koncepta, ki ga lahko vsakdo komentira in poda pripombe ter mnenja. Sprejme se z dvotretinjsko večino občinskega sveta. Razvojni koncept mora pred veljavnostjo potrditi še deželna vlada, ki lahko potrditev odkloni le iz zakonsko določenih vzrokov.

Načrt namembnosti zemljišč obsega celovito prostorsko planiranje na ravni občine, ki natančno določa namembnost posameznih zemljišč in mora biti v skladu z hierarhično nadrejenimi prostorskimi akti. Zemljišča se delijo v tri osnovne kategorije in sicer: nezazidljiva zemljišča, zemljišča namenjena prometu ter zazidljiva zemljišča, ki se delijo tudi na površine namenjene gospodarski, socialni, kulturni ali verski rabi. V načrtu namembnosti zemljišč morajo biti vidne tudi površine, katerih uporaba je iz različnih razlogov vezana na državno ali deželno planiranje. Postopek sprejemanja je sledeč:

Občinski svet sprejme sklep o začetku postopka priprave načrta, ki se objavi v uradnem listu dežele in na drug krajevno običajen način. Vsakdo, ki izkaže pravni interes lahko poda svoje mnenje in predloge pred oblikovanjem načrta. Občina pa ima tudi obveznost, da obvesti v zakonu posebej naštete organe in zbornice. Po poteku zakonskega roka občinski svet sprejme sklep o predlogu načrta, ki se ponovno objavi in je na njega možno podati pripombe. Občinski svet mora pripombe oseb s pravnim interesom vključiti v razpravo in jih oceniti. V kolikor posamezne pripombe ne sprejme, mora o tem pisno obvestiti osebo, ki je pripombo pripravila in obrazložiti, zakaj njene pripombe niso bile upoštevane. Po sprejemu načrta namembnosti v občinskem svetu, gre le ta v potrditev na deželno vlado. Deželna vlada lahko zavrne potrditev le, če bi uresničitev načrtov zahtevala ogromna ekonomska sredstva, kar bi lahko ogrozilo opravljanje drugih občinskih obveznosti, če ni bila opravljena CPVO, pa bi morala biti in če je CPVO pokazala, da predstavlja načrt preveliko obremenitev za okolje.

Zazidalne načrte mora občina sprejeti po sprejemu načrta namembnosti zemljišč za posamezna območja občine in za posamezne kategorije zazidljivih zemljišč. Z zazidalnim načrtom se natančno določi vrsta in način gradnje ter dovoljena velikost objekta, določijo se dovozna mesta, javne površine ipd.. Zazidalne načrte sprejme občinski svet z dvotretinjsko večino, ki se predhodno posvetuje z lastniki zemljišč iz območja načrta in uradom deželne vlade odgovornim za prostorsko planiranje (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.4 Švica

Švica je federacija, ki je sestavljena iz 23 kantonov in ima tri nivojsko državno organizacijo (zveza, kantoni in občine). Prostorsko planiranje je porazdeljeno med vse tri ravni državne organizacije. Na federalni ravni prostorsko planiranje določa Ustava, ki v svoji vsebini definira trajnostni razvoj in razmejuje pristojnosti pri prostorskem planiranju med federacijo in kantoni ter Zakon o prostorskem planiranju, ki postavlja temeljna načela in pravila prostorskega planiranja, inštrumente za prostorsko planiranje, postopkovna pravila in dve vrsti prostorskih aktov – prostorski red in načrt rabe prostora. Zvezna raven je zadolžena za sektorsko planiranje in koordinacijo med sektorskimi plani države in prostorskimi akti kantonov, zato podaja tudi soglasja oziroma dovoljenja h kantonalnemu prostorskemu redu, da je le-ta usklajen s sektorskimi plani države.

3.4.1 Prostorsko načrtovanje na ravni kantonov

Osnova za prostorsko planiranje na ravni kantonov je Zakon o prostorskem planiranju, pri čemer kantoni sami natančneje urejajo vprašanja postopka sprejemanja prostorskih aktov in tudi vprašanja o gradnji objektov. Osnovni prostorski akt kantona je prostorski red kantona (Richtplan), v katerem se določajo osnovne značilnosti razvoja posameznega kantona. Prostorski red kantona vsebuje grafični in tekstualni del ter se predvidoma oblikuje za obdobje desetih let. V svoji vsebini določa, katera območja bodo namenjena kmetijstvu, območja posebnega naravnega pomena, ogrožena območja zaradi naravnih dejavnikov ali škodljivih vplivov človeka, podaja tudi informacije o stanju poselitve, prometnih povezavah in drugi infrastrukturi javnega pomena. Zakon o prostorskem planiranju določa, da je minimalna vsebina prostorskega reda odgovor na vprašanje, kako medsebojno uskladiti številne za prostor pomembne dejavnosti države, kantonov in občin ter določitev instrumentov in časovnega razporeda uresničitve za prostor pomembnih javnih panog. Prostorski red je zavezujoč pravni akt, ki mora biti po sprejemu na kantonalni ravni potrjen tudi v švicarskem Državnem svetu.

Iz bežnega pregledovanja nekaterih kantonalnih ureditev je razvidno, da večina kantonov določa polno sodelovanje javnosti v postopkih sprejemanja prostorskega reda, saj ima vsak prebivalec kantona možnost, da si ogleda zasnovo prostorskega reda in poda svoj komentar oziroma pripombo, prav tako pa ima možnost pritožbe zoper končni prostorski red.

3.4.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Na kantonalni ravni se oblikuje že opisan prostorski red, medtem ko je lokalnim skupnostim prepuščena pristojnost oblikovanja drugih, bolj podrobnih prostorskih načrtov. Tako se na področju lokalnih skupnosti v Švici izdelujejo načrti rabe prostora (Nutzungsplanung). Osnovna naloga načrta rabe prostora je določiti dovoljeno rabo posameznih zemljišč in sicer zazidljiva zemljišča, kmetijska zemljišča in zaščitena zemljišča. Zazidljiva zemljišča so zemljišča, ki so pozidana oziroma zemljišča na katerih se planira pozidava v naslednjih 15 letih. Pri določitvi zazidljivih zemljišč je potrebno upoštevati zakonodajo varstva okolja, ki postavlja dodatne omejitve ter da morajo biti vsa zazidljiva zemljišča komunalno opremljena. Zaščitena zemljišča so vodna zemljišča in obrežja, območja posebnega naravnega pomena, naravni in kulturni spomeniki, stara mestna jedra ipd.. Načrt rabe prostora je pravno zavezujoč in podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja. Poleg načrtov namembnosti prostora, pozna švicarska ureditev tudi podrobnejše prostorske akte, ki se sprejemajo na ravni občin, to so zazidalni načrti (Babaungsplan), ki podrobno določajo prostorske ureditve na določenem območju.

Določitev postopka sprejemanja načrta rabe prostora in pristojnosti pri sprejemanju je v pristojnosti posameznega kantona. Vsak načrt rabe prostora, ki ga sprejme lokalna skupnost, se mora potrditi na kantonalni ravni (pravilnost postopka in skladnost s prostorskim redom). Načrt je javno objavljen in vedno na vpogled. Kanton mora določiti tudi pravna sredstva za izpodbijanje načrta rabe prostora (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.5 Finska

Na Finskem ureja prostorsko planiranje Zakon o rabi zemljišč in gradnji objektov (Land Use and Building Act) iz leta 1999. Gre za enega bolj sodobnih prostorskih zakonov na območju EU, ki v celoti izhaja iz načela trajnostnega razvoja. Zakon v svoji vsebini ureja planiranje in načrtovanje gradnje objektov na različnih zemljiščih, ureja pa tudi gradnjo objektov ter nekatera druga vprašanja povezana z gradnjo (na primer razlastitev).

V sklopu načrtovanja prostorskih ureditev je na Finskem pomemben del postopka CPVO, ki jo ureja Zakon o presoji vplivov na okolje iz leta 1994 in 1999 ter Uredba o rabi zemljišč za gradnjo in o gradnji objektov iz leta 1999, ki ureja tako presojo prostorskih planov, kot presojo projektov za konkretne posege v okolje (vključno z gradnjo objektov). Iz navedenega je razvidno, da je Finska imela trajnostno usmerjeno zakonodajo še pred sprejetjem Direktive

2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

Na državni ravni pozna Finska ureditev Nacionalni program rabe prostora, ki je osnova za celotno prostorsko planiranje na Finskem. Nacionalni program podaja temeljne rešitve za vprašanja, ki imajo mednarodni, ali nad regionalni pomen za rabo prostora, vpliv na državno kulturno in naravno dediščino in za trajnostni razvoj ter ekonomsko prihodnost države. Poleg pravno zavezujočega nacionalnega programa pa ministrstvo za okolje pripravlja številne programe, strategije in priporočila, ki niso pravno zavezujoča, vendar so v praksi regionalnih centrov za varstvo okolja pomembna.

3.5.1 Prostorsko načrtovanje na regionalni ravni

Finska je razdeljena na 19 regij, ki so oblikovane in imajo veljavo samo za potrebe prostorskega planiranja. Tako se na ravni regije pojavi prvi strateški pravni akt, ki se imenuje regionalni plan rabe prostora. Regionalni plan rabe prostora oblikujejo regionalni sveti, svojo pozornost pa posveča predvsem naslednjim vsebinam: primerna regionalna in naselitvena struktura regije, okoljsko sprejemljiva raba prostora, okoljsko in ekonomsko sprejemljiva ureditev transportnih povezav ter raba vode in naravnih dobrin, ustvarjanje pogojev za regionalni razvoj gospodarstva, zaščita naravnega okolja, naravnih vrednot in kulturne dediščine ter omogočanje zadovoljivih možnosti za uporabo površin v rekreacijske namene. Načrtuje tudi vse posege, ki so širšega pomena (načrtovanje gradnje cest, železnic in druge infrastrukture, oskrba z vodo, naravni parki, večja trgovska središča ipd.). Načrtovalci morajo v plan implementirati nacionalni program rabe prostora, upoštevati regionalno planiranje sosednjih regij, spoštovati mnenje lokalnih skupnosti in upoštevati regionalne in lokalne posebnosti prostora ter se izogibati nepotrebemu oškodovanju lastnikov zemlje ter spoštovati ekonomske zakonitosti rabe prostora. Regionalni plan rabe prostora je zavezujoč za lokalno raven prostorskega planiranja.

3.5.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Na ravni lokalnih skupnosti se pripravljata dva prostorska dokumenta in sicer: glavni prostorski plan občine (Local Master Plan) in podrobnejši prostorski plan občine (Local Detailed Plan). Z glavnim prostorskim planom občine se opredelijo temeljne usmeritve prostorskega razvoja občine ter določijo območja, za katere se bo izdelal podrobnejši načrt občine. S podrobnejšim

načrtom občine pa se določi pogoje za gradnjo različnih vrst objektov in predstavlja podlago za izdajo gradbenega dovoljenja.

Postopek sprejemanja obeh vrst planskih aktov poteka tako, da občina najprej objavi svojo namero, da bo pričela s postopkom sprejemanja planskega akta. Objava je pomembna zlasti zato, da lahko zainteresirane pravne ali fizične osebe podajo svoje interese, pa tudi zaradi zagotovitve ustreznega sodelovanja javnosti. Pomembna faza v postopku sprejemanja je uskladitev prostorskega akta občine z navodili oziroma izhodišči državnih organov. Ko je prostorski akt dokončno usklajen, ga občinski svet sprejme in objavi v ustreznem glasilu (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.6 Švedska

Pravni okvir švedskega sistema urejanja prostora predstavljata Okoljski zakonik (Environmental Code) iz leta 1999 in Zakon o planiranju in gradnji (Planning and Building Act) iz leta 1987 z zadnjimi spremembami v letu 2003.

Zakon o planiranju in gradnji v svoji vsebini sicer določa, da je prostorsko načrtovanje v pristojnosti lokalnih skupnosti, vendar pa ima Švedska na ravni države pomembna določila, ki imajo neposredne pravne posledice tako za nosilce javne oblasti, kot tudi za posamezne nosilce nameravanega posega v okolje.

Švedski okoljski cilji, katerih glavno izhodišče in končni cilj je trajnostni razvoj, so sestavljeni iz 15 okoljskih ciljev, med katerimi najdemo tudi cilj dobro grajenega prostora. Za doseg te ciljev naj bi se sprejemali ukrepi na vseh ravneh načrtovanja in v vseh fazah odločanja. Določbe okoljskega zakonika, ki so pravno zavezujoče na področju prostorskega planiranja in gradnje, določajo cilje okoljskega prava, splošne in posebne ukrepe rabe prostora in urejanje voda ter nacionalne interese, okoljske standarde ter določbe o vplivih na okolje v okviru prostorskega planiranja. Okoljski zakonik ureja tudi postopke CPVO v sklopu priprave prostorskih aktov.

Švedska je ena izmed redkih držav, ki ne pozna regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja. Regionalni interesi so varovani le v kolikor obstajajo posebna regionalna telesa za oblikovanje prostorskih aktov, kar na Švedskem ni obveza, zato v praksi obstaja samo eno regionalno telo znotraj Stockholmske regije. Regionalno telo naj bi v skladu z zakonom skrbelo predvsem za koordinacijo posameznih občinskih interesov, poseben pomen naj bi bil tam, kjer je tako sodelovanje nujno za kvalitetno načrtovanje prostora.

3.6.1 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Na lokalni ravni občine odločajo o rabi zemljišč za gradnjo s sprejemanjem dveh vrst planskih aktov in sicer celovitega prostorskega plana občine (Comprehensive Plan) in podrobnejšega razvojnega načrta občine (Detailed Development Plan). Celoviti prostorski plan pokriva celotno območje občine. Z njim občine opredelijo le temeljne usmeritve prostorskega razvoja občine in ni obvezen, prostorsko planiranje s pravnimi posledicami pa je predmet podrobnejšega razvojnega načrta, s katerim se določajo vrste objektov, pogoji za njihovo gradnjo in območja, na katerih jih je mogoče graditi ter je podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja.

Postopek sprejemanja obeh vrst planskih aktov poteka tako, da občina najprej objavi svojo namero, da bo pričela s postopkom sprejemanja prostorskega akta. Tako ima možnost v postopku sodelovati tudi zainteresirana javnost. V postopku sprejemanja prostorskega akta pa je zelo pomembna faza uskladitev prostorskega akta z izhodišči oziroma navodili, ki jih izhajajoč iz predpisov oblikujejo državni organi. Temeljna načela, na katere morajo biti občine še posebej pozorne določa Okoljski zakonik, v obliki zavezujočih splošnih in specialnih omejitev za planiranje na lokalni ravni. Splošne omejitve se nanašajo predvsem na posamezna sektorska področja (kmetijstvo, energija, industrija, transport, oskrba z vodo itd.), specialne omejitve pa se nanašajo na natančno določena področja države, pri katerih veljajo posebna pravila. Švedska se ni odločila, da bi celotno prostorsko planiranje umestila v Okoljski zakonik, je pa z omenjenimi določili zelo omejila občine, ki so sicer poglaviten akter v izdelavi prostorskih planov. Tako mora pri izdelavi celovitega prostorskega plana, občina sodelovati z okrožnim upravnim odborom, ki je del upravnega aparata države. Okrožni upravni odbor je vezan na navodila Nacionalnega odbora za gradnjo in planiranje. Le ta si mora pridobiti načrte oziroma mnenja posameznih ministrstev, stvarno pristojnih za posamezna vsebinska področja, ki jih kot omejitve opredeljuje Okoljski zakonik. Na ta način je opredeljeno svojevrstno sodelovanje države z občinami pri prostorskem planiranju. Država namreč preko navodil Nacionalnega odbora, ki si mora priskrbeti sektorske načrte ministrstev, omejuje svobodo občinskega planiranja. Omejitve Nacionalni odbor opredeljuje na podlagi nacionalnih interesov in ne na podlagi regionalnih ali celo ožjih interesov. Okrožni odbor ima pravico razveljaviti prostorske plane občine, ki ne upoštevajo nacionalnih interesov posamičnih področij naštetih v zakonu (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.7 Danska

Prostorsko načrtovanje na Danskem od leta 2007 dalje poteka na treh ravneh in sicer: nacionalni, regionalni in lokalni nivo.

Na nacionalni ravni se pripravljajo nacionalna načrtovalska poročila vezana na mandat vlade, ki jih minister predloži parlamentu po vsakokratnih volitvah. Gre za referenčni okvir, ki predstavlja strateške cilje in aktivnosti povezane z mesti, prometom, gospodarstvom, turizmom, ipd.. Ministrstvo lahko poseže v načrtovalski proces na najnižjih ravneh s predpisovanjem nacionalnih načrtovalskih direktiv za udejanjanje nacionalnih načrtovalskih politik.

V Danskem pravnem redu obstaja pet temeljnih ciljev prostorskega načrtovanja in sicer (The National Planning Report, 2006):

- podeželska in urbana območja morajo biti jasno ločena;
- razvoj mora koristiti celi državi;
- prostorsko načrtovanje mora sloneti na spoštovanju identitete mest in naselij, narave, okolja in krajine ter podobe mesta;
- prostorsko načrtovanje in investicije v infrastrukturo morajo biti tesno povezane;
- prostorsko načrtovanje mora biti celovito.

Temeljne cilje pa dopolnjujejo tudi temeljne usmeritve ministrstva, ki se izvajajo v sodelovanju z občinami, regijami in ostalimi udeleženci.

3.7.1 Prostorsko načrtovanje na regionalni ravni

Na regionalni ravni se sprejemajo regionalni načrti, ki vsebujejo posamezne politike, karte in smernice za rabo prostora za celotno območje. Načrti morajo vsebovati usmeritve za načrtovanje urbanih območij, lokacij javnih institucij, velikih nakupovalnih centrov in glavnih prometnih ter infrastrukturnih kapacitet, lokacije glavnih projektov in podjetij s posebnimi okoljskimi zahtevami in usmeritve za rabo ruralnega prostora, turizem in varstvo okolja. Tako regionalni sveti v sodelovanju z občinskimi sveti in javnostjo na podlagi državnih generalnih smernic za načrtovanje oblikujejo regionalne prostorske strategije, ki zajemajo celotno prostorsko strukturo, naravo in okolje, podjetništvo vključno s turizmom, zaposlovanje, izobraževanje in kulturo. V sam načrtovalski proces je integrirana tudi CPVO. Načrti tako odražajo cilje v pristojnosti regije ter smernice, ki pomenijo zakonsko podlago za delovanje sektorskih ukrepov, ki se nanašajo na kmetijstvo ter varstvo narave in okolja.

3.7.2 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Na lokalni ravni se pripravljajo občinski načrti, ki vsebujejo posamezne politike, karte in pravila rabe prostora za celotno območje občine. Pripravljeni so na podlagi CPVO obstoječe in predvidene rabe prostora, ekonomskih virov ter z upoštevanjem lokalnega sektorskega načrtovanja in javnosti. Načrti določajo razvoj urbanih skupnosti glede bivanja in dela, kot tudi okoljske pogoje, infrastrukturne zmožnosti in oskrbo z javnimi in zasebnimi storitvami. Povezava med smernicami in pravili se izraža v bodočem upravljanju s prostorom – z izdajo dovoljenj. Načrt je torej namenjen naslednjim ciljem: kot politično orodje, kot strategija razvoja in okoljske sprejemljivosti in kot orodje za administrativno izvajanje zakona. Rezultat načrtovalskega procesa ni zgolj prostorski dokument temveč celovit sistem pogojev za izvajanje različnih načrtovanih projektov.

Lokalne skupnosti imajo možnost, da sprejmejo tudi lokalne podrobnejše načrte za urejanje manjših sosesk, s podrobnejšimi pravili in pogoji načrtovanja objektov in posegov v prostor, pri čemer so lokalni podrobnejši načrti obvezni za večje razvojne in investicijske projekte (Predlog zakona o prostorskem načrtovanju - Primerjalno pravna ureditev, 2006).

3.8 Zaključne ugotovitve pri pregledu prostorske zakonodaje in primerjava s slovenskim pravnim redom

3.8.1 Zaključne ugotovitve pri pregledu prostorske zakonodaje

Pri pregledu prostorske zakonodaje nekaterih držav EU je razvidno, da prostorsko planiranje poteka na treh ravneh in sicer državne usmeritve, regionalni prostorski akti in lokalni prostorski akti. Državna oz. zvezna raven določa predvsem pravne okvire z zakoni, ter skrbi za sektorsko planiranje z izjemo Avstrije, kjer je prostorsko planiranje popolnoma prepuščeno deželam, morajo pa biti prostorski akti usklajeni z državnimi sektorskimi plani ter Danskem, kjer je uveljavljen sistem celostnega planiranja na vseh nivojih. Zanimivo je dejstvo, da je Finska razdeljena na regije zgolj za potrebe prostorskega načrtovanja, na Švedskem pa regionalno prostorsko planiranje ne obstaja, vendar je povezava med lokalnim in državnim načrtovanjem urejena preko Okrožnega upravnega odbora in Nacionalnega odbora za gradnjo in planiranje.

Pri prostorskih aktih je razvidno, da obstajajo pripravljalni strateški prostorski akti, ki podajajo osnovne usmeritve za prostorski razvoj in se izdelujejo za daljša časovna obdobja (10-15 let), in

zavezujoči prostorski akti, ki so natančnejši in so podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zanimivo je določilo občinskega razvojnega koncepta v avstrijski zakonodaji, ki podaja tudi časovni okvir uresničevanja prostorskih ciljev, Danski dokumenti pa so urejeni celostno in urejajo tudi področja šolstva, zaposlitve itd.. Prostorski akti so hierarhično urejeni, saj velja pravilo, da morajo biti nižji prostorski akti potrjeni na višjem nivoju načrtovanja, torej lokalne akte potrjuje regionalna (deželna) raven, deželne akte pa potrjuje državna (zvezna) raven.

V večini držav je postopek sprejemanja akta razdeljen na dve podfazi in sicer: zgodnja faza in faza razgrnitve načrta. V zgodnji fazi je dežela oziroma občina dolžna informirati svoje občane o pričetku postopka izdelave prostorskega plana, o splošnih ciljeh in namenu ureditve ter o posledicah ureditve in morebitnih alternativah. Pomembno je, da prostorski akt v tej fazi še ne sme biti popolnoma izdelan oziroma dorečen, saj bi bilo s tem onemogočeno učinkovito sodelovanje javnosti v postopku in bi šlo zgolj za goli formalizem. Zanimivo je dejstvo pri nemški zakonodaji, da dopušča občinam možnost, da v postopek priprave prostorskih dokumentov vključi krog fizičnih in pravnih oseb, ki lahko sodelujejo pri pripravi prostorskih dokumentov. Prav tako je v nemški zakonodaji zanimivo določilo, da v kolikor vsaj 50 ljudi poda enako pripombo v postopku javne razgrnitve in ta ni upoštevana pri končni ureditvi, mora občina za veljavnost prostorskega plana le tega posredovati v potrditev nadrejenemu upravnemu organu, kar daje možnost, da se akt sprejeme, tudi v kolikor ni podprt s strani javnosti.

Preglednica 1: Pravne ureditve prostorskega načrtovanja v nekaterih državah EU

Table 1: Planning regulation in some EU countries

Država	Državna raven	Regionalna raven	Lokalna raven
Nemčija	-Zakon o urejanju prostora -Zakon o gradnji objektov -Sektorsko planiranje	- Deželni prostorski red - Regionalni prostorski red	- Načrt rabe površin - Zazidalni načrt
Avstrija	- Sektorsko planiranje	-Deželni razvojni program -Regionalni razvojni program -Kataster prostorskega planiranja -Zakon o urejanju prostora	-Občinski razvojni koncept -Načrt namembnosti zemljišč -Zazidalni načrt
Švica	-Ustava federacije -Zakon o prostorskem planiranju -Sektorsko planiranje	- Prostorski red	-Načrt rabe prostora -Zazidalni načrt
Finska	-Zakon o rabi zemljišč in gradnji objektov -Zakon o presoji vplivov na okolje (za CPVO) -Uredba o rabi zemljišč za gradnjo in o gradnji objektov -Nacionalni program rabe	-Regionalni plan rabe prostora	-Glavni prostorski plan občine -Podrobnejši prostorski plan občine

	prostora -Sektorsko planiranje		
Švedska	-Zakon o planiranju in gradnji -Okoljski zakonik -Sektorsko planiranje		-Celoviti prostorski plan občine -Podrobnejši razvojni načrt občine
Danska	-Zakonodaja in temeljni cilji prostorskega načrtovanja -Nacionalna načrtovalska poročila	-Regionalne strategije -Regionalni načrti	-Občinski načrti -Občinski podrobnejši načrti
Slovenija	-Zakon o prostorskem načrtovanju -Zakon o graditvi objektov -Zakon o varstvu okolja (za CPVO) -Državni strateški prostorski načrt -Državni prostorski načrt -Sektorsko planiranje	-Regionalni prostorski načrt	-Občinski prostorski načrt (strateški in izvedbeni) -Občinski podrobni prostorski načrt

3.8.2 Primerjava s slovenskim pravnim redom

Če pravne okvire prostorskega planiranja v nekaterih državah EU primerjamo s slovenskimi pravnimi okviri, lahko ugotovimo nekatere podobnosti in tudi ključne razlike. Osnovne podobnosti so, da so pravni okviri prostorskega načrtovanja določeni na ravni države preko zakonskih in podzakonskih predpisov, prav tako pa država ureja sektorsko planiranje. Prostorski dokumenti se prav tako pripravljajo na dveh ravneh in sicer strateški prostorski akti (DSPN in OSPN), ki podajajo osnovne usmeritve in določajo cilje prostorskega razvoja ter zavezujoči prostorski akti (DPN, OPN in OPPN), ki so natančnejši in določajo konkretne pogoje za posege v prostor ter so podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Samo sprejemanje prostorskih aktov je prav tako razdeljeno na dve podfazi, in sicer:

- zgodnja faza, ko upravni organ objavi sklep o začetku priprave prostorskega dokumenta in s tem obvesti javnost o pričetku postopka ter začne na podlagi osnutka prostorskega dokumenta pridobivati smernice nosilcev urejanja prostora in
- druga faza, ki pomeni javno razgrnitev in seznanitev javnosti z dopolnjenim osnutkom prostorskega dokumenta.

Glede na razmere v prostoru in v slovenskem pravnem redu, javna razgrnitev predstavlja zgolj formalno vključevanje javnosti, saj je prostorski dokument že relativno natančno pripravljen, večje spremembe po javni razgrnitvi pa bi terjale dodatne postopke in ponovno javno razgrnitev. Zakon o urejanju prostora iz leta 2003, pa je v svoji vsebini določal tudi prvo in drugo prostorsko konferenco v okviru sprejemanja prostorskih aktov in tako strokovni javnosti ter zainteresiranim

pravnim in fizičnim osebam omogočal dodatno sodelovanje v postopku priprave in sprejemanja prostorskih dokumentov.

Ključna razlika, ki je izrazito opazna in predstavlja velik problem pri načrtovanju prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, pa je manjkajoči regionalni nivo prostorskega načrtovanja. V Sloveniji se tako izdeluje 210 različnih občinskih prostorskih načrtov, ki predstavljajo »mozaik« različnih usmeritev in ciljev. Prav tako zakonodaja dopušča, da ni potrebno samostojno izdelovanje Občinskega strateškega prostorskega načrta, temveč je lahko vključen v Občinski prostorski načrt, ki se zaradi tega deli v strateški in izvedbeni del. Tako imamo praznino strateškega načrtovanja od državne ravni do ravni lokalne skupnosti, kar v praksi pripelje do popolnoma neustreznega prostorskega načrtovanja in parcialnega delovanja, ki v končni fazi pomeni »kaos«. Prav tako je zanimivo dejstvo, da po slabih štirih letih od sprejetja nove zakonodaje Slovenija še vedno nima državnega strateškega prostorskega načrta in še vedno velja SPRS, ki je bila sprejeta na podlagi stare zakonodaje, kar potrjuje neustrezen odnos do strateškega načrtovanja na državni ravni.

Zaradi manjkajočega regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja prihaja tudi do velike problematike pri pridobivanju smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora, saj so v večini primerov to ministrstva in organi v njihovi sestavi ter zavodi, ki smernic in mnenj ne morejo izdati pravočasno zaradi prevelike obremenitve. Največjo razliko med slovenskim pravnim redom in pravnim redom nekaterih držav članic EU na področju prostorskega načrtovanja, pa pomeni dejstvo, da občinske prostorske načrte potrjuje ministrstvo oziroma v nekaterih primerih tudi Vlada RS.

V Sloveniji in državah EU se soočamo s podobnimi prostorskimi problemi, saj je na eni strani prisoten pritisk, posebno na nekaterih območjih, kot so obala ali večja mesta, da se ob velikem številu težko predvidljivih in med seboj nasprotujočih si želja v zvezi s prostorom, zadovoljujejo vse zahteve, pripravljajo in sprejemajo prostorski dokumenti v hitrem, enostavnem in ne predragem postopku. Na drugi strani pa obstaja pritisk vedno zahtevnejše vsebine dokumentov urejanja prostora, večjih potreb in obveznosti usklajevanja različnih interesov v prostoru, kompleksnih postopkov priprave in sprejemanja dokumentov, krepitve sodelovanja in pomena javnosti ter vzporednega sektorskega planiranja in usklajevanja.

Zaradi navedenega postaja proces prostorskega planiranja vedno bolj kompliciran, dolgotrajen in drag. Ker pa se poizkuša kljub nesorazmerju opisanega stanja zadržati potrebno raven strokovne utemeljenosti in zakonitosti, ima javnost urejanje prostora za togo birokratsko oviro pri razvoju, prostorske dokumente pa skušajo spreminjati v skladu s trenutnimi kratkoročnimi interesi, s

čimer se vpliva na celovitost ureditve nekega območja, ali jo celo postavlja pod vprašaj. Nadaljnja posledica takšnega razumevanja zadev je pogosto prisotna nelegalna gradnja. Kljub tem ugotovitvam, pa je prostor v nekaterih državah zgledno urejen zaradi kulturne tradicije, okoljske ozaveščenosti in discipline prebivalstva.

Ob koncu pregleda prostorskih ureditev v drugih pravnih sistemih si moramo zastaviti tudi vprašanje, ali so sprejeta načela in smernice za trajnostni razvoj EU, ki posredno in neposredno z varstvenimi režimi, različnimi programi in razvojnimi skladi, vplivajo na razvoj posamezne države, dovolj konkretno določena, saj so možna razhajanja v stališčih, interpretacijah in pristopih pri razumevanju prostorskega razvoja. Zato menimo, da je eno pomembnejših vprašanj za nadaljnji razvoj sodobnega prostorskega načrtovanja v EU oblikovanje minimalnega institucionalnega okvira za pripravo strategij in politik prostorskega razvoja, ki bo vseboval učinkovite mehanizme za horizontalno in vertikalno usklajevanje, od evropske do lokalne ravni prostorskega načrtovanja posamezne države.

3.9 Sodelovanje javnosti pri urejanju prostora

3.9.1 Aarhuška konvencija

Temeljna podlaga za sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah je Aarhuška konvencija, ki jo je Slovenija sprejela z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 17/04).

Gre za prvi mednarodni pravno zavezujoči dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju razvoja participacijske demokracije. Osredotoča se na sodelovanje nevladnih organizacij in drugih pripadnikov civilne družbe pri sprejemanju odločitev, pomembnih za ohranjanje zdravega življenjskega okolja. Uveljavlja načelo doseganja družbenega konsenza za odločitve, ki vplivajo na okolje, saj izkušnje držav z dolgo demokratično tradicijo potrjujejo, da se tako sprejete odločitve uresničujejo hitreje in bolj učinkovito.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti povezanih z okoljem se nanaša na:

- Sodelovanje v postopku odločanja: sodelovanje v postopkih za izdajo dovoljenja za konkreten poseg v okolje, torej gradnje objektov oziroma drugi posegi.

- Sodelovanje v postopku ustvarjanja politike: sodelovanje v postopkih priprave načrtov, programov in drugih aktov, ki so namenjene oblikovanju politike v zvezi z okoljem. V slovenskem pravnem redu gre za dve temeljni skupini aktov in sicer tisti, ki so namenjeni oblikovanju politike varstva okolja in tisti, ki so namenjeni oblikovanju politike poseganja v okolje. V to drugo skupino sodijo prostorski akti ter sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami.
- Sodelovanje v postopku oblikovanja politike: sodelovanje v postopkih priprave zakonov in drugih podzakonskih predpisov.

Aarhuška konvencija v svoji vsebini zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo javnosti možnost sodelovanja pri sprejemanju načrtov, programov in drugih aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike v zvezi z okoljem, h katerim sodijo tudi OPN-ji. Glede načrtov in programov konvencija zahteva, da države pogodbenice zagotovijo sodelovanje javnosti tako, da so izpolnjene naslednje zahteve:

- pristojni organ mora javnosti zagotoviti vse potrebne informacije, ki so pomembne za pripravo načrtov in programov;
- pristojni organ mora javnosti zagotoviti primerno dolga časovna obdobja za posamezne faze v postopku priprave in sprejema načrtov in programov, tako da je na voljo dovolj časa, da se javnost seznaní s predlagano vsebino načrtov in programov in da se lahko pripravi in učinkovito sodeluje v postopku priprave in sprejema teh načrtov in programov;
- pristojni organ mora zagotoviti javnosti možnost sodelovanja dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte;
- pristojni organ mora pri sprejemu načrtov in programov ustrezno upoštevati rezultate sodelovanja javnosti.

3.9.2 Sodelovanje javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov

Sodelovanje javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov v svoji vsebini določa ZPNačrt. V 5. členu določa načelo javnosti, in sicer da morajo državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju omogočati izražanje interesov posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljavanja in sprejemanja prostorskih aktov. Vsakdo ima pravico biti obveščten o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami, mnenji ali na drugačne načine skladno z zakonodajo. Pristojni državni ali občinski organi pa morajo vsakomur (v skladu z zakonodajo) omogočiti vpogled v prostorske akte,

njihova strokovna gradiva in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost. Podrobnejše sodelovanje javnosti pri pripravi različnih prostorskih dokumentov je določeno s posameznimi členi ZPNačrta, ki natančno določajo vsebino javnega naznanila, način objave, čas trajanja javne razgrnitve in datum javnih razprav, podajanje in preučevanja pripomb ter predlogov javnosti ipd..

V sklopu priprave okoljskih dokumentov, je sodelovanje javnosti določeno v Zakonu o varstvu okolja (uradno prečiščeno besedilo – ZVO-1-UPB1) (Ur. l. RS, št. 39/06, 49/06-ZMetD, 66/06 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08, 108/09), kjer sodelovanje javnosti določa 13. člen ZVO-1-UPB-1, ki določa, da so okoljski podatki javni, javnost pa ima tudi pravico sodelovati v postopkih sprejemanja politik, strategij, programov, planov in načrtov. Podrobnejše sodelovanje javnosti v postopku CPVO pa določa 43. člen ZVO-1-UPB, ki določa vsebino javnega naznanila, čas trajanja javne razgrnitve, način podajanja pripomb ipd..

Z navedenimi določili, slovenska zakonodaja na področju urejanja prostora in varstva okolja, izpolnjuje vse formalne pogoje Aarhuške konvencije glede sodelovanja javnosti v postopkih ustvarjanja politike.

4 ZAKONODAJA NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA, PROSTORSKE UREDITVE IN SEKTORSKA ZAKONODAJA

V poglavju je predstavljena zakonodaja s področja urejanja prostora, predvsem Zakon o prostorskem načrtovanju, prostorske ureditve, ki se načrtujejo z občinskimi prostorskimi načrti ter zakoni, ki s svojo vsebino opredeljujejo osnovne namenske rabe zemljišč (stavbna, kmetijska, gozda, vodna in druga zemljišča), kot so: Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o gozdovih, Zakon o vodah in Zakon o varstvu okolja, ki s svojo vsebino vpeljuje tudi okoljski vidik prostorskega načrtovanja. Osnovni namen predstavitve zakonodaje je pokazati, kako zakonski okviri vplivajo na prostorsko načrtovanje in kako omogočajo sektorski pristop k izvajanju prostorskega načrtovanja.

4.1 Zakon o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt

ZPNačrt je bil sprejet leta 2007 in delno dopolnjen leta 2010 ter je v segmentu priprave prostorskih dokumentov nadomestil ZureP-1 iz leta 2003. Zakon v svoji vsebini ureja prostorsko načrtovanje kot del urejanja prostora, tako da določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejem. Ureja tudi področje opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo ter vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema (ZPNačrt, 1. člen).

Na podlagi tega zakona se v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi zahteve Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, ki se nanašajo na obveznost zagotavljanja kakovosti okoljskih poročil.

4.1.1 Cilji in temeljna načela ZPNačrt

Poglavitni cilj prostorskega načrtovanja, kot ga določa zakon, je omogočati skladen prostorski razvoj. Ta se zagotavlja tako, da se v postopku priprave prostorskih aktov, ki predstavljajo mesto usklajevanja različnih interesov v prostoru, potrebe in interese razvoja uskladiti z javnimi koristmi na področju varstva okolja, ohranjanja narave in kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Iz navedenih ciljev izhaja tudi sklop temeljnih načel, na katerih temelji prostorsko načrtovanje in sicer:

- Načelo trajnostnega prostorskega razvoja, ki določa, da morata država oziroma lokalna skupnost s prostorskim načrtovanjem omogočiti kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki ob upoštevanju dolgoročnega varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin in drugih virov ter celostnega ohranjanja kulturne dediščine omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije ter ne ogroža zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Trajnostni prostorski razvoj se zagotavlja z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine, dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti (ZPNačrt, 4. člen).
- Načelo javnosti določa, da morajo pristojni državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju omogočiti izražanje javnosti v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov ter da ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami in mnenji. Prav tako ima javnost možnost vpogleda v prostorske akte, strokovna gradiva in v druge dokumente (ZPNačrt, 5. člen).
- Načelo usmerjanja prostorskega razvoja naselij določa, da se prostorski razvoj usmerja in načrtuje na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah znotraj obstoječih naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo, z razvojem naselij pa se ne sme slabšati kakovosti življenjskega okolja, prav tako pa se morajo v čim večji meri ohranjati zelene površine naselja. Širitev naselja je dopustna le, če znotraj obstoječega naselja nadaljnji prostorski razvoj ni možen, pri čemer je takšno širitev naselja potrebno prvenstveno usmerjati na zemljišča, ki so z vidika trajnostne rabe naravnih virov, ohranjanja najboljših kmetijskih zemljišč, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine manj pomembna in so funkcionalno povezana z obstoječim naseljem (ZPNačrt, 6. člen).
- Načelo prevlade javnega interesa določa, da pri prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč morajo pristojni državni in občinski organi upoštevati tako javni kot zasebni interes ter ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu (ZPNačrt, 7. člen).
- Načelo ohranjanja prepoznavnih značilnosti prostora določa, da mora prostorsko načrtovanje upoštevati vrednote in prepoznavnost obstoječih naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih struktur, ki zaradi posebnih geografskih, kulturno zgodovinskih, upravnih, socialno ekonomskih in drugih pogojev razvoja sooblikujejo identiteto prostora in določajo njegove značilnosti (ZPNačrt, 8. člen).
- Načelo vključevanja varstva kulturne dediščine določa, da se pri prostorskem načrtovanju prostorske ureditve in posegi usmerjajo in načrtujejo, tako da se pri tem ohranjajo in

prenavljajo območja in objekti obstoječe kulturne dediščine, še posebej naselbinske dediščine (ZPNačrt, 9. člen).

- Načelo strokovnosti določa, da morajo prostorski akti temeljiti na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora ter biti pripravljene skladno s strokovnimi metodami prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja (ZPNačrt, 10. člen).

4.1.2 Pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja in vrste prostorskih aktov

Pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja so razdeljene med državo in občino. Država je pristojna za določanje ciljev prostorskega razvoja države, določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh, načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena in izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin. Država lahko v okviru nadomestnega ukrepanja sprejema tudi prostorske akte za prostorske ureditve lokalnega pomena, če takšnih aktov ne sprejme občina, vendar le v izjemnih primerih, prav tako pa lahko država pod določenimi pogoji poveri določene naloge s področja prostorskega načrtovanja tudi lokalnim skupnostim.

Občina je pristojna za določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine, določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor ter načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena (ZPNačrt, 11. člen). Več občin skupaj pa lahko načrtuje prostorske ureditve regionalnega pomena, instrument za načrtovanje teh ureditev je regionalni prostorski načrt.

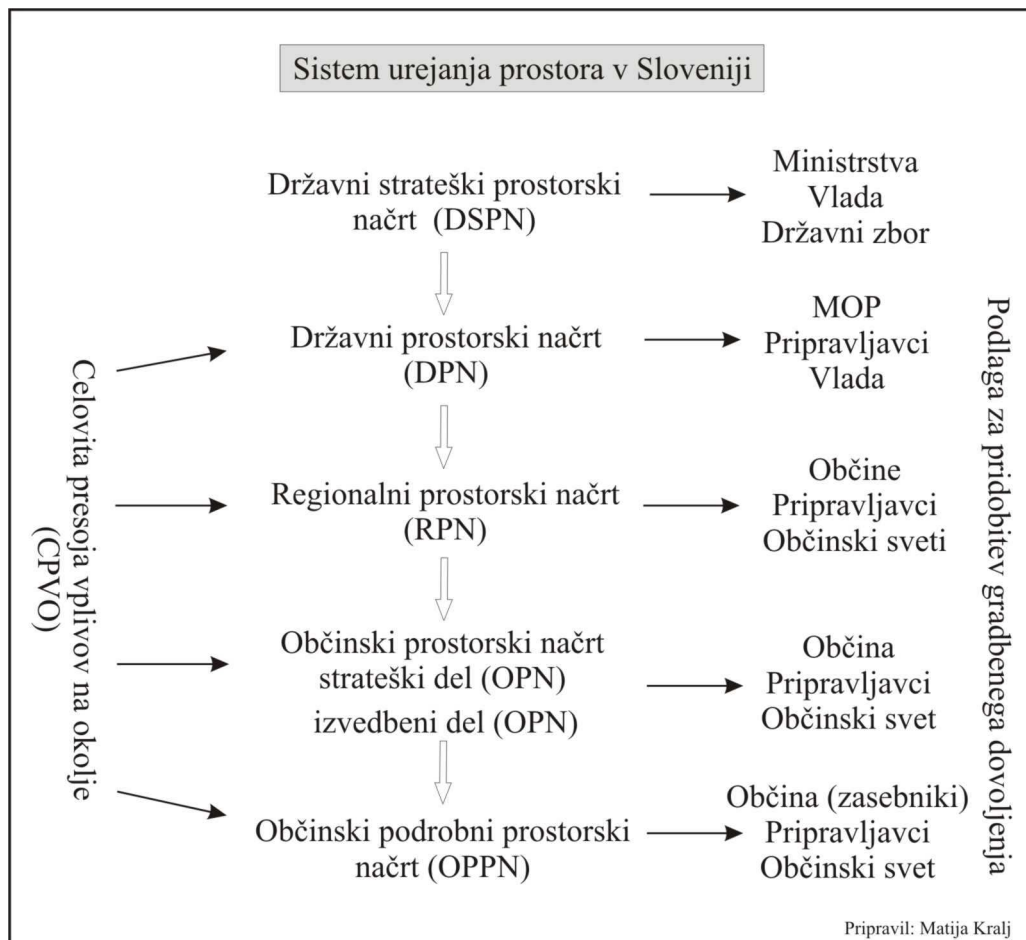
Prostor se načrtuje s prostorskimi akti, ki so splošni pravni akti, s katerimi država in občine določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoje za njihovo izvedbo. Ker se pri prostorskem načrtovanju odločitve sprejemajo in usklajujejo postopno, na t.i. strateški in izvedbeni ravni, morata temu slediti tudi sistem prostorskih aktov in razmerja med njimi. Na strateški ravni se določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja ter določajo zasnove prostorskih ureditev na določenem območju, ki se nato na izvedbeni ravni umestijo v prostor tako natančno, da se vsaki parceli določi njen status in v primeru zemljišč, na katerih je možno graditi oziroma drugače posegati v prostor, tudi prostorske izvedbene pogoje za vsak dopusten oziroma načrtovan poseg v prostor, ki so podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj. Tako prostorske akte delimo na:

- državni strateški prostorski načrt,
- državni prostorski načrt,
- regionalni prostorski načrt,

- občinski prostorski načrt in
- občinski podrobni prostorski načrt.

Shema 2: Sistem urejanja prostora v Sloveniji.

Scheme 2: System of spatial planning in Slovenia.



4.1.2.1 Državni prostorski akti

Med državne prostorske akt sodita državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt.

Državni strateški prostorski načrt (v nadaljevanju DSPN) je prostorski akt, s katerim se z namenom zagotovitve usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter določajo usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena. Ker je DSPN dokument, ki določa politiko države na področju urejanja prostora, ga sprejme Državni zbor RS, po njegovem sprejemu pa Vlada RS določi časovni načrt njegovega izvajanja z državnimi prostorskimi načrti po območjih, ki so praviloma območja razvojnih regij (ZPNačrt, 22. – 26. člen).

Kljub temu, da je bil ZPNačrt sprejet v letu 2007, ministrstvu pristojnemu za urejanje prostora še ni uspelo pripraviti DSPN, zato kot krovni strateški dokument na področju urejanja prostora še vedno ostaja SPRS. SPRS je bila sprejeta v letu 2004 in je zasnovana kot temeljni državni dokument za usmerjanje razvoja v prostoru, ki sloni na usmeritvah mednarodnih dokumentov. Pomenila naj bi okvir za usklajevanje sektorskih razvojnih politik, strategij in programov na področjih, ki vplivajo na prostorski razvoj. Prav tako naj bi bila tudi pomembno sredstvo za usmerjanje zasebnih pobud in interesov k uresničevanju sprejetih ciljev.

SPRS v svoji vsebini določa naslednje cilje prostorskega razvoja:

- racionalen in učinkovit prostorski razvoj;
- razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij;
- kvaliteten razvoj in privlačnost mest in drugih naselij;
- večjo konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru;
- medsebojno dopolnjevanje funkcij urbanih in podeželskih območij;
- povezanost infrastrukturnih omrežij s širšimi evropskimi infrastrukturnimi sistemi;
- preudarno rabo naravnih virov;
- prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami;
- skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi in varovalnimi značilnostmi;
- ohranjanje narave;
- varstvo okolja.

Poudariti je treba tudi, da je SPRS osnovna podlaga za pripravo drugih prostorskih aktov na državni, regionalni in lokalni ravni.

Državni prostorski načrt (v nadaljevanju DPN) je prostorski akt, s katerim se v skladu s časovnim načrtom vlade načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena iz DSPN in prostorske ureditve, ki so skladno s predpisi potrebne zaradi sanacije posledic naravnih ali drugih nesreč. Pripravlja se za več prostorskih ureditev državnega pomena hkrati na širšem območju, praviloma na območju razvojne regije. DPN je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov (ZPNačrt, 27. člen). DPN sprejme vlada na predlog pristojnega ministrstva, z uveljavitvijo DPN pa se šteje, da se spremeni oziroma dopolni občinski prostorski načrt.

4.1.2.2 Regionalni prostorski akti

Več občin skupaj za načrtovanje regionalnih prostorskih ureditev in za izvedbo regionalnega razvojnega programa po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, lahko pripravlja medobčinske prostorske akte, t.i. regionalne prostorske načrte (v nadaljevanju RPN). RPN je izvedbeni prostorski akt in je kot tak podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. V delu, ki se nanaša na načrtovane prostorske ureditve, pa nadomešča tudi občinske prostorske načrte. V svoji vsebini določa namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje (ZPNačrt, 62-65. člen).

RPN je »regionalni« prostorski akt le po imenu, po značaju pa je to medobčinski akt, saj ga morajo v enakem besedilu z odlokom sprejeti vse udeležene občine, da lahko prične veljati. Predstavlja zgolj zametek bodočih pokrajinskih prostorskih aktov, katerih priprava in sprejem bo mogoča šele po ustrezni institucionalni ureditvi pokrajin. RPN je v sistemu prostorskih aktov namenjen zgolj lažji implementaciji regionalnih razvojnih programov, ki so močno povezani s finančnimi sredstvi EU in bodo RPN v veliki meri vezani le na tiste projekte, ki so lahko predmet sofinanciranja iz virov EU.

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da v Sloveniji manjka zelo pomemben segment regionalnega načrtovanja, ki bi povezoval strateške usmeritve državnih prostorskih aktov in občinske prostorske akte ter tako omogočal skladnejši prostorski razvoj.

4.1.2.3 Občinski prostorski akti

Med občinske prostorske akte sodita občinski prostorski načrt in občinski podrobni prostorski načrt.

Z občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPN) se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo pogoji umeščanja posegov v prostor, ki se s skupnim pojmom imenujejo prostorsko izvedbeni pogoji (ZPNačrt, 38. člen). OPN, ki se pripravlja in sprejema kot enovit dokument, je hkrati strateški in izvedbeni prostorski akt in je edini obvezni prostorski akt občine. V kolikor pa občina želi, lahko namesto enovitega OPN sprejme dva prostorska akta in sicer: občinski strateški prostorski načrt kot strateški prostorski akt in občinski prostorski načrt kot izvedbeni prostorski akt.

OPN vsebuje dva glavna dela in sicer: strateški in izvedbeni del. Strateški del OPN določa:

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

Izvedbeni del OPN po posameznih enotah urejanja prostora določa:

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

OPN je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov (ZPNačrt, 39. člen). OPN se sprejema na podlagi predpisanega postopka, ki bo predstavljen v nadaljevanju naloge, sprejme pa ga občinski svet z odlokom.

Edina obvezna strokovna podlaga za pripravo OPN za območja posameznih mest in večjih naselij ter drugih urbanih središč je urbanistični načrt (v nadaljevanju UN). UN v skladu z zakonodajo nima značaja prostorskega akta, vendar je uveljavljen instrument urejanja prostora tudi v drugih primerljivih državah EU, v preteklosti pa je tudi že predstavljal del sistema prostorskega načrtovanja pri nas. Z UN naj bi se zagotavljala večja kvaliteta načrtovanja v pomembnejših naseljih ter ponovne vzpostavitve njihove prostorske prepoznavnosti. Na podlagi UN se v naseljih določi vsebina, ki jo ZPNačrt določa za strateški in izvedbeni del OPN, poleg tega pa se na njegovi podlagi določi tudi:

- območja celovite prenove in ukrepe ter rešitve za prenovo,
- javne površine in drugo javno dobro,
- prometno ureditev in površine za mirujoči promet,
- zelene površine naselja,
- temeljne strukture naselja z oblikovnimi elementi ter
- gospodarsko javno infrastrukturo naselja,

pri čemer se vsebina UN prilagaja velikosti in prostorskim značilnostim naselja. Na podlagi UN se v OPN lahko določijo tudi območja, za katere se bodo rešitve za pripravo podrobnejših prostorskih načrtov pridobile z javnim natečajem (ZPNačrt, 41. člen).

Z občinskim podrobnim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPPN) se podrobneje načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena na območjih, ki jih določa OPN, lahko pa tudi na drugih

območjih, če se pokaže potreba po njihovi izdelavi, po tem ko je bil OPN že sprejet (ZPNačrt, 55. člen). OPPN se predvsem pripravlja za načrtovanje prostorskih ureditev na območjih sanacije razpršene gradnje, celovite ali delne prenove naselja, na območjih širitve naselja na nove površine, območjih izkoriščanja mineralnih surovin in rud, za načrtovanje pomembnejše gospodarske javne infrastrukture, pa tudi za načrtovanje na večjih območjih v naselju, kjer se predvideva nova pozidava. Z OPPN se podrobneje določi (ZPNačrt, 56. člen):

- območje urejanja z OPPN,
- arhitekturne, krajinske in oblikovalske rešitve prostorskih rešitev,
- območja, za katere se projektne rešitve pridobivajo z javnim natečajem,
- načrt parcelacije,
- etapnost izvedbe prostorske rešitve,
- rešitve in ukrepe za ohranjanje kulturne dediščine, za varstvo okolja in naravnih virov ter ohranjanje narave, za obrambo in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter
- pogoje glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in javno dobro.

OPPN je podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja, v sistemu prostorskih aktov pa nadomešča občinske lokacijske načrte, ki so bili določeni v skladu z ZureP-1, ter zazidalne, ureditvene in lokacijske načrte v skladu z zakonodajo iz leta 1984. OPPN se vodi po predpisanem postopku, sprejme pa ga občinski svet z odlokom.

4.2 Podzakonski predpisi na področju prostorskega načrtovanja

Zakonska določila na področju prostorskega načrtovanja podrobneje določajo podzakonski predpisi in sicer: Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena, Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij, Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave OPPN, Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave RPN, Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave DPN ter o načinu priprave variantnih rešitev prostorskih ureditev, njihovega vrednotenja in primerjave. V nadaljevanju bo nekoliko podrobneje predstavljen zgolj Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (Ur. l. RS, št. 99/07), (v nadaljevanju Pravilnik OPN), ki se najbolj dotika problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

Pravilnik OPN v svoji vsebini zelo natančno določa sestavo OPN, tako strateškega kot izvedbenega dela in tako dopolnjuje osnovna izhodišča ZPNačrta. V III. poglavju daje poseben

poudarek pogojem za določitev območij sanacije razpršene gradne, ki se jo lahko vključi v naselje, ali se lahko opredeli kot novo naselje, ali pa se opredeli kot posebno zaključeno območje. V IV. poglavju določa pogoje za določitev območij za razvoj in širitev naselij, pri čemer razvoj naselja vključuje notranji razvoj, prenovo in širitev. Notranji razvoj in prenova naselja pa imata prednost pred širitvijo naselja. V V. poglavju je podrobneje določen UN s svojo vsebino, pomenom in vlogo. V VI. poglavju pa je podrobneje določen način priprave in oblika OPN. Pomembno je določilo, da se za pripravo OPN ob upoštevanju podatkov, ki jih morajo zagotoviti nosilci urejanja prostora v okviru prostorskega informacijskega sistema ter drugih podatkov, izdelajo potrebne urbanistične strokovne podlage.

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da pravilnik podaja zgolj usmeritve, nedorečena pa je metodologija in proces, kako doseči zastavljene cilje. Kot primer lahko navedemo, metodologija določanja razpršene gradnje, ki jo je potrebno na občinskem nivoju definirati in šele zatem se lahko izvaja sanacija. Tako metodologijo določajo pripravljavci prostorskih dokumentov sami, ki izhajajo iz različnih izhodišč, lahko uporabljajo različne vstopne podatke (npr. obseg razpršene gradnje, št. objektov, gostota objektov in oddaljenost med objekti, ugotavljanje časa v katerem se je razvijala razpršena gradnja in posledične avtohtonosti, oddaljenost od strnjenga naselja itd.). Tako nastaja večje število metodologij, ki posamezne razpršene gradnje v različnih lokalnih skupnostih različno obravnavajo. Problematika nastane tudi pri pomanjkljivem prostorskem informacijskem sistemu, kjer se pridobivajo manjkajoči podatki za izdelavo strokovnih podlag itd..

4.2.1 Prostorski red Slovenije

K podzakonskim predpisom na področju prostorskega načrtovanja pa lahko uvrstimo tudi nekoliko pozabljeno Uredbo o prostorskem redu Slovenije (Ur. l. RS, št. 122/04), (v nadaljevanju PRS), ki določa pravila za urejanje prostora in sicer: splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila za načrtovanje prostorskih sistemov in pravila za načrtovanje in graditev objektov (PRS, 3. člen). Pravila so dobro zastavljena in relativno natančna, tako da dobro dopolnjujejo zakonodajo s področja prostorskega načrtovanja in nudijo prostorskim načrtovalcem določena strokovna izhodišča. Izmed vseh podanih pravil želimo izpostaviti le pravilo »javne koristi in zasebnega interesa« ter pravilo »uskklajevanja razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami«, ki sta najbolj povezani z obravnavano temo naloge.

Splošno pravilo prostorskega načrtovanja javne koristi in zasebnega interesa govori, da morajo država in lokalna skupnost s prostorskim načrtovanjem (PRS, 7. člen):

- uveljaviti in med seboj uskladiti javne koristi ter omogočiti zasebni interes na področju urejanja prostora, tako da se ohrani in izboljša kakovost prostora;
- zagotovi možnost za uveljavljanje potreb sedanje in prihodnjih generacij glede rabe prostora, kakovosti prostora ter zasebnosti in varnosti z vidika kvalitete bivanja.

Pri prostorskem načrtovanju je treba usklajevati razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se dosega racionalna raba prostora glede kakovosti prostorskih potencialov za posamezne dejavnosti ter da se upošteva obstoječe kakovosti naravnih in ustvarjenih sestavin in prepoznavnosti krajine. Razvojne potrebe se usklajujejo z varstvenimi zahtevami na podlagi analize razvojnih možnosti posameznih dejavnosti v prostoru in študije ranljivosti prostora, pri čemer se (PRS, 8. člen):

- preveri utemeljenost razvojne potrebe po določeni prostorski ureditvi glede na izhodišča, cilje in usmeritve strateških prostorskih aktov;
- ugotovi vplive načrtovanih prostorskih ureditev na dele okolja in predlaga omilitvene in izravnalne ukrepe po predpisih o ohranjanju narave;
- ugotovi vplive načrtovanih prostorskih ureditev na kulturno dediščino in predlaga rešitve v zvezi z ohranjanjem kulturne dediščine;
- na podlagi presoje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v variantah se izbere tista varianta, ki je sprejemljiva z razvojnega in varstvenega vidika;
- primerja in vrednoti najustreznejše rešitve s stališča primernosti prostora za posamezne dejavnosti in s stališča ranljivosti kakovostnih prostorskih struktur;
- zagotovi usklajenost gospodarskih, družbenih, kulturnih in okoljskih vidikov prostorskega razvoja;
- z javnim preverjanjem zagotovi družbena sprejemljivost predlaganih rešitev.

PRS v svoji vsebini določa tudi strokovne podlage za pripravo prostorskih aktov, osnovne elemente členitve prostora, določa usmeritve načrtovanja prostorskih sistemov (poselitve, gospodarske javne infrastrukture in krajine) ter določa pogoje za načrtovanje in graditev objektov.

Z navedenim lahko ugotovimo, da PRS podaja usmeritve za celostno in razvojno prostorsko načrtovanje, ob upoštevanju trajnostnega razvoja in družbeno sprejemljivostjo predlaganih rešitev, ki pa temeljijo na kvalitetnih strokovnih podlagah.

4.3 Prostorske ureditve na lokalnem nivoju

ZPNačrt določa prostorske ureditve državnega, regionalnega in lokalnega pomena. Prostorske ureditve lokalnega pomena omogočajo razvojne funkcije posameznih lokalni skupnosti z razmeščanjem različnih dejavnosti v prostor. Tako se na lokalnem nivoju načrtuje prostorske ureditve (ZPNačrt 12. člen):

- ki so neposredno namenjene opravljanju občinskih gospodarskih javnih služb,
- ki so neposredno namenjene opravljanju lokalnih in državnih negospodarskih javnih služb,
- ki so namenjene opravljanju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti,
- ki so namenjene bivanju,
- občinskega grajenega javnega dobra,
- namenjene izkoriščanju mineralnih surovin in
- druge prostorske ureditve, ki niso prostorske ureditve državnega pomena.

Navedene prostorske ureditve se lahko izvajajo znotraj območja naselja oziroma znotraj namenske rabe stavbnih zemljišč.

Če z zakonom določene prostorske ureditve poenostavimo, lahko rečemo, da s prostorskimi dokumenti načrtujemo območja, kjer se bodo izvajale prostorske ureditve lokalnega pomena. Tako gre za načrtovanje vseh dejavnosti znotraj naselja in sicer: načrtovanje območij stanovanj, območij centralnih dejavnosti, proizvodnih dejavnosti, območij in omrežij prometne, komunikacijske, energetske in okoljske infrastrukture, posebnih območij, območij zelenih površin, območij za potrebe obrambe, območij za izkoriščanje mineralnih surovin, območij za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami itd..

Zunaj območja naselja se lahko načrtujejo prostorske ureditve in posamezni posegi v prostor:

- ki neposredno služijo kmetijski, gozdarski ali turistični dejavnosti,
- ki so namenjeni opravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb (gospodarska javna infrastruktura),
- ki so namenjeni splošni rabi (lokalno grajeno javno dobro),
- za izvajanje ukrepov na področju varstva okolja, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine ter ohranjanja prepoznavnih značilnosti krajine,
- za namen športa in rekreacije,
- za rabo naravnih dobrin in sanacijo opuščenih območij izkoriščanja,
- za namene obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kadar so te prostorske ureditve v pristojnosti občine.

Na najboljših kmetijski zemljiščih se lahko načrtuje navedene prostorske ureditve zgolj v primeru, če ni mogoče uporabiti zemljišč, ki so manj primerna za kmetijsko pridelavo (ZPNačrt, 44. člen).

Prostorske ureditve državnega pomena so hierarhično nadrejene prostorske ureditve in so natančneje določene z Uredbo o vrsti prostorskih ureditev državnega pomena (Ur. l. RS, št. 54/03, 68/05, 54/06, Skl.US: U-I-153/04-15, 95/07), (v nadaljevanju Uredba državnih ureditev).

4.4 Zakon o kmetijskih zemljiščih – ZKZ

Zakon o kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS, 59/96, 31/98, Odl.US: U-I-340/96, 1/99-ZNIDC, 54/00-ZKme, 68/00 Odl.US: U-I-26/97-8, 27/02 Odl.US: U-I-266/98-72, 58/02-ZMR-1, 67/02, 110/02-ZUreP-1 (8/03 popr.), 110/02-ZGO-1, 36/03, 55/03-UPB1), (v nadaljevanju ZKZ) ureja rabo kmetijskih zemljišč, njihovo varstvo, promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike (ZKZ, 1. člen).

Pri vsebini zakona se bomo posvetili predvsem definiciji kmetijskih zemljišč, kategorizaciji kmetijskih zemljišč in povezavi z zakonodajo s področja urejanja prostora.

V skladu z zakonom so kmetijska zemljišča tista zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo, razen stavbnih in vodnih zemljišč ter za druge namene določenih zemljišč. Med kmetijska zemljišča spadajo tudi vsa zemljišča v zaraščanju, ki niso določena za gozd na podlagi Zakona o gozdovih. Kmetijska zemljišča se na podlagi njihovih naravnih lastnosti, lege, oblike in velikosti parcel delijo na najboljša kmetijska zemljišča, ki so najprimernejša za kmetijsko obdelavo in druga kmetijska zemljišča, ki so manj primerna za kmetijsko obdelavo. Določitev zemljišč, primernih za kmetijsko pridelavo, za stavbna, vodna ali za drug namen je možna le v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnosti v skladu z zakonodajo. Kmetijska zemljišča se v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnostih določijo na podlagi zgoraj navedenih lastnosti ter se vodijo v posebni evidenci, povezani z bazo podatkov zemljiškega katastra (ZKZ, 2., 3., 9. člen).

Naj poudarimo, da je bila kategorizacija kmetijskih zemljišč, na najboljša in druga kmetijska zemljišča, izvedena v prvi polovici 80-ih let ter od takrat ni bila ustrezno ažurirana. Sama kategorizacija kmetijskih zemljišč pa ima poglobljeno vlogo pri načrtovanju prostorskih ureditev, saj se z njimi mnogokrat posega prav na kmetijska zemljišča.

Načrtovanje posegov na najboljša kmetijska zemljišča določa Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (Ur. l. RS, št. 110/08), (v nadaljevanju Pravilnik o posegih).

Pravilnik o posegih v svoji vsebini podrobneje določa kriterije za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih, in sicer:

- Načrtovanje prostorskih ureditev na najboljših kmetijskih zemljiščih je mogoče, kadar zaradi tehničnih ali tehnoloških razlogov ni mogoče uporabiti zemljišč nekmetijskih namenskih rab ali drugih kmetijskih zemljišč. Načrtovanje prostorskih ureditev na najboljših kmetijskih zemljiščih je mogoče tudi, če se usposobi nadomestna kmetijska zemljišča za kmetijsko rabo, ki so po dejanski rabi prostora v nekmetijski rabi.
- V primeru, ko gre za načrtovanje prostorskih ureditev, ki presega 5000m², je v postopku priprave prostorskih dokumentov potrebno predlagati izvedljive variantne rešitve, v primeru da te niso možne, pa je predlagane rešitve treba posebej utemeljiti (Pravilnik o posegih, 2. člen).

Pravilnik o posegih v svoji vsebini določa tudi kriterije, kako se lahko izvajajo prostorske ureditve, kako je potrebno pripraviti ustrezne elaborate za izvajanje posegov na najboljša kmetijska zemljišča ter načrtovanje posameznih specifičnih ureditev in posegov v prostor.

Zakonodaja na področju kmetijskih zemljišč in načrtovanja prostorskih ureditev na najboljših kmetijskih zemljiščih zelo eksplicitno določa pogoje glede posegov v kmetijski prostor in si s tem natančno definira sektorski planibilni prostor. Kljub vsemu pa je na tem področju velika pomanjkljivost zaradi zastarelih in neažurnih podatkih glede klasifikacije kmetijskih zemljišč, saj dejansko stanje v prostoru ni primerljivo s stanjem izpred 25 let.

4.5 Zakon o gozdovih – ZG

Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, št. 30/93, 13/98 Odl.US: U-I-53/95, 24/99 Skl.US: U-I-51/95, 56/99-ZON (31/00 popr.), 67/02, 110/02-ZGO-1, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 115/06, 110/07, 61/10 Odl.US: U-I-77/08-14), (v nadaljevanju ZG) v svoji vsebini ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom s ciljem, da se zagotovi trajnostno, sonaravno ter večnamensko gospodarjenje v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednost, trajno in optimalno delovanje gozdov kot ekosistema ter uresničevanje njihovih funkcij (ZG, 1. člen).

V skladu z ZG imajo gozdovi različne funkcije, in sicer:

- ekološke: varovanje gozdnih zemljišč in sestojev, hidrološka, biotopska ter klimatska funkcija;
- socialne: zaščitna funkcija (varovanje objektov), rekreacijska, turistična, raziskovalna, higiensko-zdravstvena, funkcija varovanja narave in kulturne dediščine, obrambna ter estetska funkcija;
- proizvodna: lesno-proizvodna funkcija, pridobivanje drugih gozdnih dobrin ter lovno-gospodarska funkcija.

Zelo pomembni dokumenti za gospodarjenje z gozdovi so: Program razvoja gozdov Slovenije in načrti za gospodarjenje z gozdovi. Načrti za gospodarjenje z gozdovi so gozdnogospodarski načrti, lovsko gojitveni načrti in gozdno gojitveni načrti. Za področje urejanja prostora so predvsem pomembni gozdnogospodarski načrti, v katerih se ob upoštevanju usmeritev iz nacionalnega gozdnega programa, ugotovljenega stanja gozdov, zakonitosti razvoja gozdov itd., določijo:

- funkcije gozdov in njihovo ovrednotenje;
- cilji, usmeritve in ukrepi za gospodarjenje z gozdom in gozdnim prostorom;
- cilji, usmeritve in ukrepi za upravljanje z divjadjo;
- usmeritve za ohranjanje oziroma vzpostavitve naravne avtohtone sestave gozdnih življenjskih združb na podlagi bioloških kazalnikov.

V prostorskem delu območnega gozdnogospodarskega načrta se:

- prikaže stanje gozdov in drugih gozdnih zemljišč;
- v okviru gozdov in drugih gozdnih zemljišč prikažejo območja, ki so po prostorskih planskih dokumentih namenjena drugim rabam;
- prikažejo območja, ki so razglašena za varovalni gozd, gozdni rezervat oziroma za gozd s posebnim namenom ter zavarovana območja po predpisih, ki urejajo varstvo okolja, ohranjanje narave in upravljanje z vodami;
- določijo območja posamičnega gozdnega drevja in skupin gozdnega drevja, zunaj ureditvenih območij naselij, ki so pomembna za ohranjanje in razvoj krajine, ali življenjskega prostora živečih organizmov;
- prikaže zasnova gozdne infrastrukture in drugih prostorskih ureditev v gozdnem prostoru;
- določijo območja na katerih sta mogoča ježa in vožnja s kolesom brez motorja po označenih gozdnih vlakih in drugih poteh.

Funkcije gozdov, ki so določene in ovrednotene s stopnjami njihovega vpliva na gospodarjenje z gozdovi, na kartah in popisih funkcij gozdov v gozdnogospodarskem načrtu območja, se kot

strokovne podlage upoštevajo pri prostorskih ureditvah državnega in lokalnega pomena (ZG, 10. člen).

Glede na kratek povzetek vsebine ZG lahko ugotovimo, da so na področju gozdov izdelani zelo kvalitetni dokumenti in natančni načrti. Le ti v svoji vsebini močno nadgrajujejo vsebino prostorskih dokumentov, ki kot osnovno namensko rabo določajo gozdna zemljišča. Gozdno gospodarske načrte s svojo vsebino lahko enačimo s prostorskimi dokumenti, le da pokrivajo samo območja gozdov. Zato jih je potrebno obvezno preučiti pri načrtovanju prostorskih ureditev, saj predstavljajo dokumente, ki omejujejo planibilni prostor.

4.6 Zakon o vodah – ZV-1

Zakon o vodah (Ur. l. RS, št. 67/02, 110/02-ZGO-1, 2/04-ZZdr1-A, 41/04-ZVO-1, 57/08), (v nadaljevanju ZV-1) ureja upravljanje z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. Osnovni cilji zakona so takšno upravljanje z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči, da bo doseženo dobro stanje voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti (ZV-1, 1., 2. člen).

ZV-1 v svoji vsebini razvršča vode, podaja omejitve in pogoje za odvzem lastninske pravice na vodnih, priobalnih in drugih zemljiščih, definira vodne objekte in naprave, določa pogoje upravljanja z vodami, določa posege v prostor, ki lahko vplivajo na vodni režim itd..

Za področje načrtovanja prostorskih ureditev na lokalni ravni je pomembno predvsem področje zagotavljanja varnosti pred škodljivim delovanjem voda, ki izhaja iz potreb po varnosti prebivalstva in njihovega premoženja, ob upoštevanju delovanja naravnih procesov. 5. člen ZV-1 določa, da je treba rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanja voda, da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje naravnih procesov, naravnega ravnovesja vodnih in obvodnih ekosistemov, ter varstvo naravnih vrednot in območij, varovanih po predpisih o ohranjanju narave, ter tako podaja osnovna izhodišča za načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

Varstvo pred škodljivim delovanjem voda se nanaša na varstvo pred poplavami, površinsko, globinsko in bočno erozijo celinskih voda, erozijo morja, zemeljskimi in hribinskimi plazovi, delovanjem snežnih plazov in ledom na celinskih vodah. Zaradi zagotavljanja varstva pred škodljivim delovanjem voda se določi območja, ki so ogrožena zaradi:

- poplav (poplavno območje),
- erozije celinskih voda in morja (erozijsko območje),
- zemeljskih ali hribinskih plazov (plazljivo območje),
- snežnih plazov (plazovito območje) (ZV-1, 80. - 83. člen).

Na ogroženih območjih so prepovedane vse dejavnosti, ki lahko kakorkoli povečujejo možnost škodljivega delovanja voda. Zaradi varstva pred škodljivim delovanjem voda država in lokalne skupnosti zagotavljajo na ogroženem območju načrtovanje, gradnjo in upravljanje vodne infrastrukture, predvsem grajenega javnega dobra, ki predstavlja prostorsko ureditev.

ZV-1 v svoji vsebini določa tudi vodovarstvena območja, s katerimi se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem, ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem, ali drugimi vrstami obremenjevanja (ZV-1, 74. – 76. člen).

Načrtovanje posegov na ogrožena območja škodljivega delovanja voda podrobneje določa Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (Ur. l. RS, št. 89/08), (v nadaljevanju Uredba).

Uredba v svoji vsebini podrobneje določa pogoje in omejitve za posege v prostor in izvajanje dejavnosti na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, za posege v okolje, ki v primeru poplav in z njimi povezane erozije lahko ogrožajo vodno okolje, ter za načrtovanje rabe prostora in preventivnih ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti. Uredba v slovenski pravni red implementira direktivo 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (Uredba, 1. člen).

Pogoji in omejitve iz uredbe so namenjeni:

- zmanjševanju poplavne in erozijske ogroženosti prebivalcev, gospodarskih dejavnosti in kulturne dediščine, v skladu s predpisi o vodah in s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- ohranitvi vodnega in obvodnega prostora, potrebnega za poplavne in erozijske procese,

- zagotavljanju okoljskih ciljev na območjih poplav in erozije v skladu s predpisi o varstvu okolja in s predpisi o vodah (Uredba, 2. člen).

Uredba v svoji vsebini natančno določa merila za posege v prostor, na poplavnih in erozijskih območjih in lahko onemogoči gradnjo objektov, tudi če gre za gradnjo znotraj strnjene naselja. Uredba prav tako določa, da je za izdelavo prostorskih dokumentov treba pripraviti karte poplavne in z njimi povezane erozijske nevarnosti (dodatne strokovne podlage pri pripravi prostorskih dokumentov), da je možna pridobitev vodnega soglasja in posledični poseg v prostor. Vsi pogoji in omejitve, ki jih navaja uredba, pa se morajo v prostorskih aktih upoštevati kot smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam v skladu s predpisi o prostorskem načrtovanju. Vsed navedenega lahko ugotovimo, da vsebina uredbe močno vpliva na sam proces priprave prostorskih dokumentov in načrtovanje prostorskih ureditev.

4.7 Zakon o varstvu okolja – ZVO-1

Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/06-UPB-1, 49/06-ZMetD, 66/06 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08-ZVO-1B, 108/09-ZVO-1C), (v nadaljevanju ZVO-1) ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj in v tem okviru določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga z varstvom okolja povezana vprašanja.

Kot osnovni namen varstva okolja ZVO-1 navaja spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti (ZVO-1, 2. člen).

ZVO-1 temelji na trinajstih temeljnih načelih: načelo trajnostnega razvoja, načelo celovitosti, načelo sodelovanja, načelo preventive, načelo previdnosti, načelo odgovornosti povzročitelja, načelo plačila za obremenjevanje, načelo subsidiarnega ukrepanja, načelo spodbujanja, načelo javnosti, načelo varstva pravic, načelo dopustnosti posegov v okolje in načelo ekološke funkcije lastnine (ZVO-1, 4. -16. člen). Na področje prostorskega načrtovanja in načrtovanje prostorskih ureditev pa močno vplivajo štiri načela in sicer:

- načelo trajnostnega razvoja – država in občina morata pri sprejemanju politik, strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake

možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij in omogoča dolgoročno ohranjanje okolja (ZVO-1, 4. člen). Načelo trajnostnega razvoja je vpeto v celotno vsebino prostorske zakonodaje in posledično v načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

- načelo preventive – mejne vrednosti, standardi kakovosti okolja, pravila ravnanja in drugi ukrepi varstva okolja morajo biti zasnovani, vsak poseg v okolje pa načrtovan in izveden tako, da povzroči čim manjše obremenjevanje okolja (ZVO-1, 7. člen). Načelo preventive v slovenski pravni red vnaša Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. Tako se v sklopu priprave prostorskih dokumentov lahko izvaja tudi celovita presoja vplivov na okolje, s katero se ugotovijo in ocenijo vplivi na okolje ter vključenost zahtev varstva okolja.
- načelo javnosti – okoljski podatki so javni, javnost pa ima tudi pravico sodelovati v postopkih sprejemanja politik, strategija, programov planov in načrtov (ZVO-1, 13. člen). Ob izpolnjevanju načela javnosti je treba v sklopu priprave prostorskih dokumentov, javnost seznaniti tudi z vplivi na okolje, v sklopu javne razgrnitve okoljskega poročila, ki je bil izdelan v postopku celovite presoje vplivov na okolje.
- načelo ekološke funkcije lastnine – pri uživanju lastninske pravice ali pravice splošne ali posebne rabe naravnih dobrin je treba zaradi upoštevanja ekološke funkcije lastnine zagotoviti ohranjanje in izboljševanje kakovosti okolja, ohranjanje naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti. Zaradi ohranjanja narave in izboljšanje kakovosti človekovega življenja se za naravne dobrine, ki so skladno z zakonom določene kot ekološko pomembna območja, ali naravne vrednote, lahko določi poseben način uživanja lastnine, drugih pravic rabe ali opravljanja dejavnosti (ZVO-1, 16. člen).

Načelo ekološke funkcije lastnine ima na lastninsko pravico omejevalni vpliv in tako onemogoča nemoteno razpolaganje, na področje prostorskega načrtovanja pa vpliva kot varovalni režim in tako zmanjšuje planibilni prostor za načrtovanje prostorskih ureditev.

Ob pregledu ZVO-1 je mogoče ugotoviti, da je zakon močno vpet v prostorsko načrtovanje in posledično načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, tako v procesni (postopkovni) obliki sprejemanja prostorskih aktov, kot tudi v vsebinski obliki, saj s svojimi režimi varovanja okolja močno vpliva na končno vsebino prostorskih dokumentov.

4.8 Zaključne ugotovitve pregleda zakonodaje

Na podlagi pregleda zakonodaje s področja urejanja prostora in pomembnejših sektorskih zakonov, ki s svojo vsebino opredeljujejo osnovne namenske rabe, so bile ugotovljene naslednje ugotovitve:

- zakonodaja na področju urejanja prostora podaja zgolj procesna navodila za vodenje postopkov načrtovanja prostorskih ureditev, določa le eno obvezno strokovno podlago pri pripravi OPN in sicer UN, usmeritve za razvoj prostorskih ureditev podaja le globalno, ne določa pa ustrezne metodologije za doseganje načrtovanja prostorskih ureditev, prav tako pa ne določa nikakršnih kriterijev za možnost konstruktivnega usklajevanja med različnimi interesi oz. resorji;
- zakonodajo s strokovno-tehničnega vidika dopolnjuje Prostorski red Slovenije, ki podaja usmeritve za celostno in razvojno prostorsko načrtovanje ter definira dodatne strokovne podlage in druga izhodišča, ki so osnova za načrtovanje prostorskih ureditev;
- sektorske zakonodaje zelo dobro ščitijo prostor, ki ga obravnavajo, natančno predpisujejo, pod kakšnimi pogoji se lahko izvaja načrtovanje prostorskih ureditev na določenem območju, določajo katere strokovne podlage je treba izdelati oziroma upoštevati v procesu priprave prostorskih dokumentov; v postopek priprave prostorskih dokumentov se vključujejo kot nosilci urejanja prostora, ki lahko podajajo dodatne zahteve, lahko pa se tudi vključujejo v postopek načrtovanja preko postopka CPVO.

V splošnem lahko ugotovimo, da je zakonodaja pripravljena na način, ki omogoča sektorski pristop k izvajanju prostorskega načrtovanja, kar se dokazuje z natančno določenimi varstvenimi režimi, medtem ko se na razvojne in usklajevalne segmente pozablja. V sami zakonodaji je izpuščen tudi zelo pomemben prostorski sistem in sicer poselitev, ki ni ustrezno obravnavana v odnosu do drugih sektorjev, čeprav jo s spremembo zakonodaje kot nosilec urejanja prostora zastopa ministrstvo pristojno za prostor. Prav tako smo ugotovili, da je zakonodaja s področja urejanja prostora zelo obširna in močno razčlenjena s podzakonskimi predpisi, kar povzroča slabo preglednost in posledično dodatne probleme pri načrtovanju prostorskih ureditev.

5 NAČRTOVANJE PROSTORSKIH UREDITEV NA LOKALNEM NIVOJU

V poglavju bomo zaradi lažjega razumevanja problematike predstavili stanje veljavnih občinskih prostorskih aktov, predvsem prostorskih planov in prostorskih ureditvenih pogojev in predstavili postopek priprave občinskega prostorskega načrta v skladu z veljavno zakonodajo. Na podlagi navedenega bomo poizkušali izpostaviti problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, ki jo bomo razdelili na vsebinska in postopkovna vprašanja priprave prostorskih dokumentov, v katera pa bomo vključili tudi vidik sodelovanja javnosti in lokalne politike. Navedena problematika se kaže tako na strani pripravljavcev (občin), prostorskih načrtovalcev, ki po naročilu pripravljavcev te prostorske akte izdelujejo, nosilcev urejanja prostora, ki v teh postopkih sodelujejo s smernicami in mnenji, kot tudi ministrstva pristojnega za okolje in prostor, ki v teh postopkih nastopa v vlogi koordinatorja postopka priprave OPN ter izvajalca postopkov celovite presoje vplivov izvedbe teh prostorskih aktov na okolje. Poizkušali bomo določiti vpliv posameznih dejavnikov in poiskati izvor, zaradi katerega je nastala tovrstna problematika.

5.1 Stanje občinskih prostorskih aktov

V Sloveniji je ob prehodu v nov družbeni sistem v začetku 90-ih let veljala zakonodaja iz leta 1984 in sicer Zakon o urejanju prostora (ZureP), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN) ter Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Da bi boljše razumeli genezo nastajanja novih predpisov s področja prostorskega načrtovanja in nastajanja novih prostorskih dokumentov v zadnjem času ter problemov, ki smo jim priča pri načrtovanju prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, je pomembno poznati temeljne značilnosti prostorskih aktov sprejetih na podlagi ZureP in ZUN. Kljub spremenjeni prostorski zakonodaji v letih 2002, 2007 in 2010 v Sloveniji namreč skoraj vsi prostorski akti, ki so bili izdelani in sprejeti na podlagi omenjenih dveh zakonov, torej v prejšnji družbeno politični ureditvi, v veliki večini še vedno veljajo ter tako še vedno usmerjajo današnji prostorski razvoj. Prostorske sestavine planskih aktov in prostorski izvedbeni akti sta po funkciji in neposrednih posledicah zelo različna instrumenta urejanja prostora. Prve so konceptualne in razvojne usmeritvene, medtem ko drugi vsebujejo pravila o rabi prostora oziroma normativne vsebine. Vendar je praktična uporaba obeh, še posebej ko se je v prostorskih planskih aktih skozi prakso uveljavila opredelitev namenske rabe prostora na parcelo natančno, vodila do različnega tolmačenja ter pogosto tudi napačnega razumevanja vsebine. Pojavljati so se začeli tudi dvomi o njihovi izvršljivosti ter problemi v zvezi z njihovo krajevno in časovno veljavnostjo (Prelog, 2009).

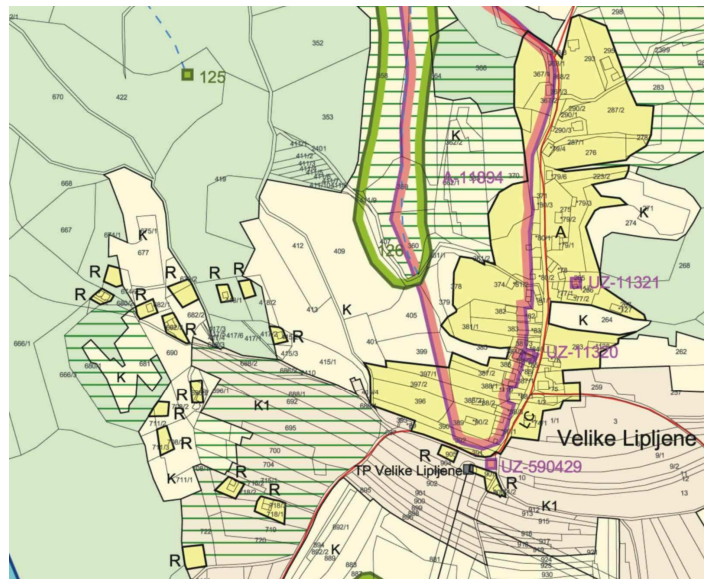
V praksi se je prostorski planski akt uporabljal na dva načina in sicer: v upravni praksi kot neke vrste usmerjevalni dokument, ki je bil pravno zavezujoč le za pripravljalca prostorskih izvedbenih aktov, po drugi strani pa se je zlasti v kasnejši praksi pričel upoštevati kot pravna podlaga pri izdaji lokacijskih dovoljenj in kasneje lokacijskih informacij, saj je določal namensko rabo zemljišč na parcelo natančno. Z združitvijo dolgoročnih, strateških vsebin iz dolgoročnega plana in normativnih vsebin iz srednjeročnega plana se je pričel večati pomen slednjih. Zavest o sprejetih celovitih, dolgoročnih usmeritvah prostorskega razvoja se je porazgubila. Novo nastale občine iz sredine devetdesetih let, ki so prevzele prostorske akte prejšnjih občin, se niso lotevale novelacije strateških vsebin, temveč so se ukvarjale le še s spremembami namenske rabe prostora, predvsem za potrebe bivanja in gospodarstva. Spremembe namenske rabe, pa so se praktično takoj rezultirale v izdanih dovoljenjih za gradnjo. Tako je bil omogočen popoln razmah inkrementalnosti občinskega planiranja brez upoštevanja posledic, ki nastanejo v prostoru. Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju iz leta 1990 je uvedel prakso spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih planskih aktov po postopku, ki je veljal za prostorske izvedbene akte, s čimer se je močno zmanjšala možnost zagotavljanja celovitosti prostorskega načrtovanja (Prelog 2009).

Ob uveljavitvi ZPNačrt v letu 2007 so v vseh slovenskih občinah še vedno veljale prostorske sestavine planskih aktov občin, ki so bile sprejete v drugi polovici osemdesetih let. Te so se v kasnejših letih zaradi potreb časa in predvsem pritiskov posameznih investitorjev večkrat parcialno spreminjale, tako da so postale notranje nekonsistentne. V glavnem so se spremembe prostorskih sestavin planskih aktov nanašale le na spremembo namembnosti posameznih največkrat kmetijskih ali gozdnih zemljišč, v zemljišča namenjena gradnji, ali pogosto celo legalizaciji že zgrajenih stanovanjskih ali drugih objektov. Te spremembe so se dogajale stihijsko, brez ustreznih preveritev in brez jasnih ciljev prostorskega razvoja posamezne občine. Le redke občine so se v preteklih letih lotile celovite konceptualne prenove sprejetih planskih odločitev. Rezultati takšnega parcialnega spreminjanja planskih aktov se v prostoru kažejo kot nenadzorovana širitev naselij ter razraščanje pojava razpršene gradnje, z nezadovoljivo komunalno opremljenostjo, slabo prometno dostopnostjo ter vrsto drugih problemov, ki izhajajo iz nenačrtnega razmeščanja dejavnosti v prostoru in znižujejo kvaliteto bivanja (Kumer et. al., 2008).

Veljavne prostorske sestavine planskih aktov se med seboj tudi znatno razlikujejo. Uporabljajo različne klasifikacije namenskih rab prostora, različne oznake zanje ter se močno razlikujejo pri določanju združljivih dejavnosti v posameznih vrstah območij namenske rabe.

Slika 1: Primer razvoja razpršene gradnje

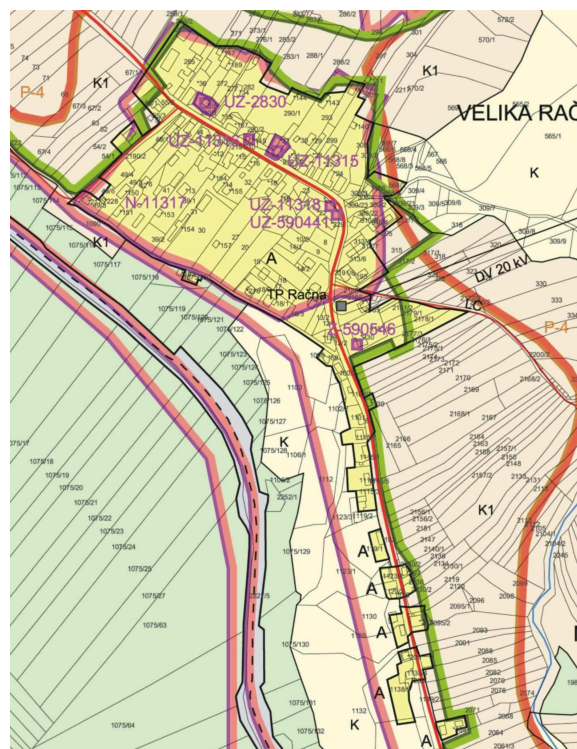
Fig. 1: An example of the development of dispersed settlement



Vir: Prostorski plan Občine Grosuplje, 2004.

Slika 2: Primer razvoja obcestne pozidave v naselju, ki je zaščiteno kot naselbinska dediščina

Fig. 2: Example of the development of sealing roadside in the village, which is protected as a cultural heritage



Vir: Prostorski plan Občine Grosuplje, 2004.

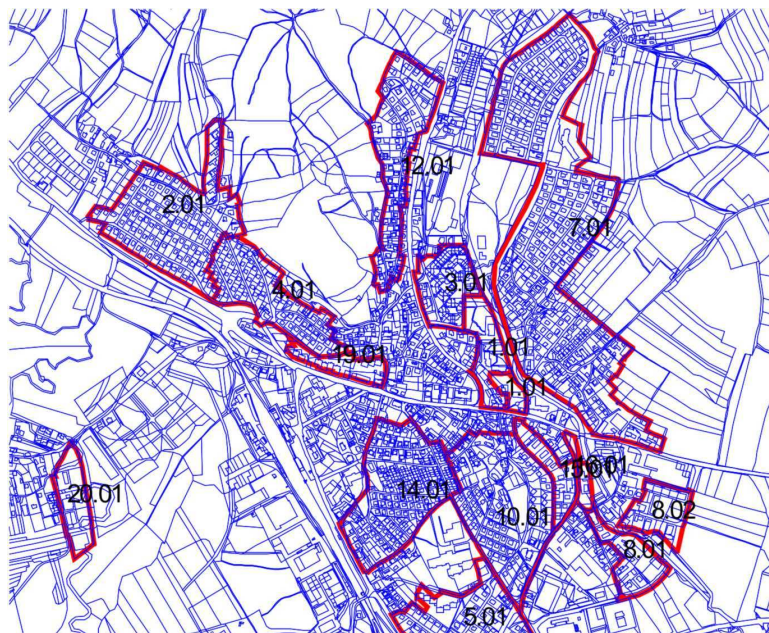
Podlaga za izdajanje gradbenih dovoljenj in drugih posegov v prostor so v večjem delu Slovenije še vedno prostorski ureditveni pogoji (v nadaljevanju PUP), ki so praviloma preohlapni ter vsebinsko pomanjkljivi in ne določajo jasnih meril in pogojev glede možnosti in načina poseganja v prostor in je zato njihova izvedba preveč prepuščena prosti interpretaciji oziroma arbitriranju. Največkrat so tudi močno zastareli in ne upoštevajo kasneje sprejetih predvsem tako imenovanih varstvenih predpisov, ki določajo posamezne prepovedi in omejitve v prostoru ter so pogosto v nasprotju s hierarhično nadrejenimi prostorskimi akti. Vsebinske pomanjkljivosti in neažurnost PUP pogosto dopuščajo izvedbo neustreznih oziroma neskladnih posegov v prostor s slabimi funkcionalnimi in oblikovalskimi rešitvami ter neracionalno izrabo prostora, po drugi strani pa povzročajo velika tveganja za potencialne investitorje, saj iz takšnih prostorskih aktov ne morejo pravočasno ugotoviti, ali so njihovi nameravani posegi v prostor sploh dopustni oziroma ne morejo razbrati, kakšni so pogoji gradnje na določenem zemljišču. To pomeni, da je vsebinsko odločanje o izdaji dovoljenja z gradnjo prepuščeno presoji upravnih organov, ki pa je vse preveč subjektivna. Poleg tega je v postopku odločanja prisotnih veliko različnih pogojedajalcev in soglasodajalcev, kar je prav tako eden od virov arbitrarnosti in povodov za konflikte med udeleženci v postopku.

Odloki o PUP pogosto vsebujejo tudi napake in nedoslednosti, ki otežujejo odločanje v upravnem postopku. Včasih celo predpisujejo obveznosti in dodeljujejo pristojnosti, za katere ni podlage v zakonu. Najbolj so razširjene določbe, ki občinskim upravam oziroma njihovim prostorskim službam dajejo pravico do nadzorstva v smislu predpisovanja posebnih »zazidalnih preizkusov«, s katerimi naj bi se podrobneje določili pogoji za posege v prostor, svoje (ne)strinjanje z njimi pa bi izražal župan ali občinska strokovna služba v obliki soglasja (Prelog, 2009).

Problem je tudi, da občinski prostorski akti v večini primerov ne posvečajo pozornosti časovni veljavnosti ter nimajo določb o prenehanju njihove veljavnosti. Običajno se razveljavijo ali ukinejo s sprejemom novega prostorskega akta. To v praksi pogosto vodi do dvomov o tem, ali na nekem območju velja prostorsko izvedbeni načrt (ZN, LN, UrN, OLN), ali morda PUP, ki je bil sprejet za tem in še posamezna določila PIN.

Slika 3: PUP mesta Grosuplje

Fig. 3: Spatial regulatory conditions of the city Grosuplje



Vir: Generalni PUP Občine Grosuplje, 2006.

Iz slike 3. je razvidno, da Generalni PUP Občine Grosuplje določa območja, ki so se urejala z zazidalnimi oziroma ureditvenimi načrti v 70-ih in 80-ih letih, ter so bili kasneje s prostorskim planom ukinjeni, razveljavljeni ali zaključeni. Tako nastane dilema, ali je treba za posege v prostor upoštevati zgolj določila PUP-a, ali tudi posamezna določila PIN-ov, ki jim PUP ponovno daje določeno težo in veljavo.

Poseben problem je tudi dejstvo, da veljavni prostorski akti praviloma niso bili celovito presojeni z vidika njihovega vpliva na okolje, kot to po letu 2004 določa zakonodaja s področja varstva okolja, kar povečuje investicijska tveganja za posege v prostor.

Z novo zakonodajo iz leta 2007, ki določa novo generacijo prostorskih aktov ter dopolnitvijo zakonodaje iz leta 2010, ki dopolnjuje postopek sprejema prostorskih aktov, naj bi se pomanjkljivosti obstoječega sistema prostorskih dokumentov odpravile. Novi OPN se pripravlja in sprejema kot enovit dokument, je hkrati strateški in izvedbeni prostorski akt ter je edini obvezni prostorski akt občine. Z OPN se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo pogoji umeščanja posegov v prostor, ki se s skupnim pojmom imenujejo prostorsko izvedbeni pogoji.

Vendar vse kaže, da tudi z novim zakonom in s sprejetjem novih prostorskih aktov ne bodo odpravljene nekatere prej opisane pomanjkljivosti, saj izkušnje prvih OPN kažejo, da občine k pripravi pristopajo na čim bolj pragmatičen način in sicer tako, da le »prevedejo« veljavne prostorske sestavine planskih aktov ter PUP-ov v nove predpisane kategorije podrobnejše namenske rabe prostora, pri čemer največkrat za nove prostorske izvedbene pogoje uporabijo tudi kar večino prostorskih ureditvenih pogojev. Vendar tudi pri tem nastajajo težave, saj se postopki podaljšujejo zaradi preverjanja prostorskih vsebin, ki so bile vsebovane v planskih aktih in PUP-ih, z različnimi pravnimi režimi in omejitvami v prostoru. Tako nastaja vsebinska in postopkovna problematika pri načrtovanju prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

5.2 Postopek priprave občinskih prostorskih načrtov

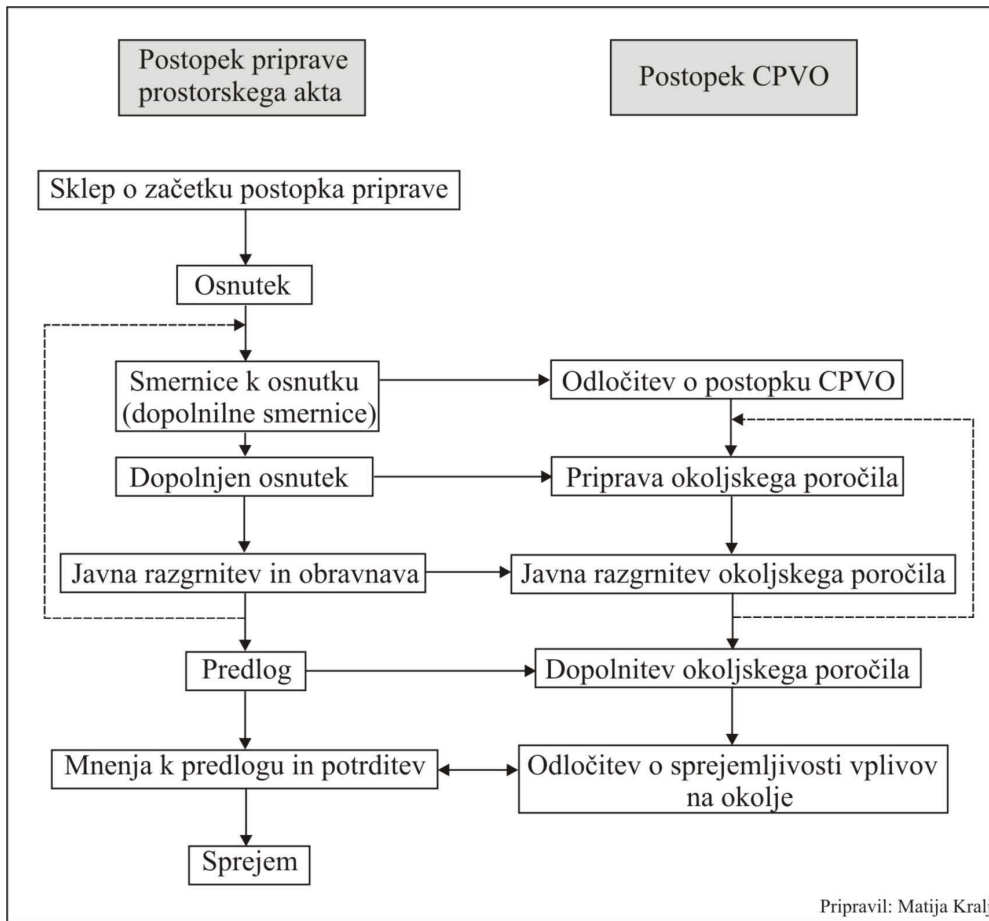
Priprava novih občinskih prostorskih dokumentov, s katerimi se načrtujejo prostorske ureditve na lokalnem nivoju, kot je določeno z veljavno prostorsko zakonodajo, je strokovno in postopkovno zahteven proces. Zahteva resno in dolgotrajno interdisciplinarno delo. Pri pripravi prostorskih dokumentov je treba v vsaki občini ugotoviti dejansko stanje v prostoru, na novo določiti temeljne strateške cilje prostorskega razvoja občin, razvojne koncepte in usmeritve, na parcelo natančno določiti bodočo rabo prostora ter določiti prostorske izvedbene pogoje tako natančno, da je na njihovi podlagi možno izdajati gradbena dovoljenja. Izdelava tako obširnega dokumenta, ki v svoji vsebini določa tako strateške razvojne vizije, kot tudi pogoje za gradnjo najenostavnejših objektov je proces, ki zahteva svoj čas, precejšnja finančna sredstva ter veliko strokovnega dela, usklajevanja, vključevanje javnosti, prepričevanja, lobiranja, skratka cel niz aktivnosti, brez katerih ne more nastati prostorski dokument. Predvsem pa zahteva aktivno sodelovanje vseh, ki so udeleženi v teh postopkih.

OPN, s katerimi se načrtujejo prostorske ureditve na lokalnem nivoju, se pripravljajo in sprejemajo na podlagi ZPNačrt, v katerem zavzemajo postopkovne določbe za pripravo posameznih vrst prostorskih aktov osrednji in tudi najobsežnejši del. Osnovni namen teh postopkovnih določb je zagotavljanje strokovnosti in premišljenosti odločitev pripravljalcev prostorskega akta, doseganje čim širšega družbenega konsenza skozi sodelovanje javnosti in pa zagotavljanje upoštevanja nacionalnih in lokalnih programov, strategij in drugih dokumentov ter seveda sektorskih predpisov (Kumer et. al., 2008).

Zaradi lažjega razumevanja postopka priprave in sprejema prostorskih dokumentov je v tej točki prikazana tudi osnovna shema poteka postopkov priprave OPN.

Shema 3: Postopek priprave OPN.

Scheme 3: Process of the local spatial plan.



Postopek priprave OPN se uradno začne s sklepom, ki ga sprejme župan in ga je treba objaviti v uradnem glasilu in na svetovnem spletu. Sklep v svoji vsebini določa oceno stanja in razloge za pripravo prostorskega načrta, območje prostorskega načrta, kadar gre za spremembe in dopolnitve OPN, način pridobitev strokovnih rešitev, roke za pripravo OPN in njegovih posameznih faz ter navedbo nosilcev urejanja prostora, ki podajajo smernice in mnenja za načrtovanje prostorskih ureditev iz njihove pristojnosti (ZPNačrt, 46. člen).

V praksi pa se postopek priprave OPN prične že mnogo pred objavo Sklepa o začetku postopka. Lokalne skupnosti imajo ustaljeno prakso, da zbirajo pobude in mnenja občanov daljše časovno obdobje, ozirom pred pričetkom postopka pozovejo javnost, da podajo pobude za spremembo namembnosti zemljišč in druge posege v prostor. Na podlagi navedenih pobud lokalne skupnosti lažje izvedejo oceno stanja v prostoru in tako navedejo razloge za pripravo OPN.

V nadaljevanju postopka sledi priprava strokovnih podlag, ki so zelo pomembne za kvalitetno načrtovanje prostorskih ureditev in pripravo OPN. ZPNačrt v svoji vsebini določa samo eno

obvezno strokovno podlago, ki jo je treba izdelati za območja mest in naselij mestnega značaja in sicer UN. V skladu z zakonodajo UN nima značaja prostorskega akta, vendar naj bi se z njim zagotavljala večja kvaliteta načrtovanja v pomembnejših naseljih ter ponovne vzpostavitve njihove prostorske prepoznavnosti. UN ima predpisano vsebino, ki je bila predstavljena v 4. poglavju te naloge.

Preostale strokovne podlage za pripravo prostorskih dokumentov so določene v PRS, ki v svoji vsebini določa obvezne in druge strokovne podlage. PRS kot obvezne strokovne podlage določa:

- analizo stanja in teženj v prostoru, s katero se opiše stanje v prostoru in ugotovi težnje v prostoru,
- analizo razvojnih možnosti za posamezne dejavnosti v prostoru, s katero se ugotavlja privlačnost prostora, dela prostora ali njegove sestavine, ki je neposredno povezana z razvojem določene dejavnosti, ali načrtovanjem prostorske ureditve,
- študijo ranljivosti prostora, s katero se ugotavlja ranljivost prostora, dela prostora ali njegove sestavine, ki je neposredno povezana z razvojem določene dejavnosti ali načrtovanjem prostorske ureditve (PRS, 9.-12. člen).

Za pripravo prostorskih dokumentov se lahko izdelajo tudi druge strokovne podlage iz različnih področij razvoja oziroma s področja varstva okolja, ohranjanja narave ter varstva kulturne dediščine, kot so: stanje ponudbe in povpraševanja na trgu nepremičnin, prostorski potencial za razvoj različnih dejavnosti, sociološke in demografske raziskave, opredelitev potencialnih varovanih, zavarovanih ali ogroženih območij, prometne študije, študije poplavne varnosti itd..

Na podlagi prikaza stanja prostora, ki je nabor podatkov o dejanskem in pravnem stanju prostora, usmeritev iz hierarhično nadrejenih prostorskih dokumentov, lastnih razvojnih potreb ter izraženih razvojnih potreb drugih oseb, ki morajo biti obrazložene in dokumentirane v obliki strokovnih podlag, lahko lokalna skupnost pripravi osnutek OPN. Občina zatem pošlje osnutek OPN, skupaj s prikazom stanja prostora ministrstvu pristojnem za urejanje prostora, ki najkasneje v sedmih dneh preveri, ali je digitalno gradivo pripravljeno na način in v obliki, ki omogoča neposredno uporabo pri pripravi smernic in zagotovi, da je gradivo za nosilce urejanja prostora dostopno na spletu in o tem obvesti občino. Občina nato pošlje osnutek OPN nosilcem urejanja prostora in jih pozove, da v roku 30 dni podajo smernice za načrtovane prostorske ureditve iz njihove pristojnosti. V smernicah lahko nosilci urejanja prostora opozorijo tudi na morebitne pomanjkljivosti podatkov v prikazu stanja prostora z njihovega delovnega področja. V primeru, da nosilci urejanja prostora v predpisanem roku ne podajo smernic, se šteje da jih nimajo, pri čemer mora pripravljavec upoštevati vse zahteve, ki jih za načrtovanje predvidene prostorske ureditve določajo veljavni predpisi (ZPNačrt, 47. člen). V fazi podajanja smernic na

osnutek OPN, pa ministrstvo pristojno za varstvo okolja tudi odloči, ali je za OPN potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju CPVO).

Nosilci urejanja prostora so ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov. Državni nosilci urejanja prostora so objavljeni tudi na svetovnem spletu in tako javno dostopni. Smernice pa so dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja in na načrtovane posege v prostor, ali prostorske ureditve. Tako sektorske politike s svojimi predpisi, strategijami in zahtevami v obliki smernic vstopajo v postopek priprave OPN.

Ob upoštevanju pridobljenih smernic občina nato pripravi dopolnjen osnutek OPN, kjer lahko za posamezne prostorske ureditve pripravi variantne rešitve, katere se nato ovrednoti in medsebojno primerja s prostorskega, okoljskega, funkcionalnega in ekonomskega vidika. V tej fazi zakonodaja predvideva tudi možnost usklajevanja smernic. Tako občina, ki zaradi smernic ne more uskladiti osnutka OPN, o tem obvesti ministrstvo, ki zagotovi usklajevanje med občino in ministrstvi, katerih smernice občina ni mogla uskladiti z osnutkom načrta.

Če je bilo odločeno, da je treba za OPN izvesti postopek CPVO, potem mora občina v tej fazi zanj zagotoviti tudi okoljsko poročilo (ZPNačrt, 48. člen). Okoljsko poročilo je dokument, v katerem se opredelijo, opišejo in ovrednotijo pomembni vplivi izvedbe plana na okolje, ohranjanje narave, varstvo človekovega zdravja in kulturne dediščine ter možne alternative, ki upoštevajo okoljske cilje in značilnosti območja, na katerega se plan nanaša. Če se plan nanaša na zavarovana območja, posebna varstvena območja in potencialna posebna ohranitvena območja v skladu s predpisi s področja ohranjanja narave, se pri pripravi okoljskega poročila izdelata tudi dodatek za posege na varovana območja, za katerega je treba pripraviti tudi revizijo (Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku CPVO, 3., 4. člen). Zatem pripravljavec posreduje dopolnjen osnutek OPN, okoljsko poročilo, dodatek za posege na varovana območja in revizijo ministrstvu pristojnem za varstvo okolja, ki dokumente posreduje nosilcem urejanja prostora, ki so glede na vsebino OPN pristojni za posamezne zadeve varstva okolja, ali varstvo oz. rabo naravnih dobrin, krajine, ali varstvo zdravja ljudi, ali varstvo kulturne dediščine, in jih pozove da v roku 21. dni podajo svoje mnenje o tem, ali okoljsko poročilo omogoča presojo vplivov izvedbe OPN s stališča njihove pristojnosti. Ministrstvo na podlagi pisnih mnenj nosilcev urejanja prostora najkasneje v 30. dneh od pridobitve dokumentov obvesti pripravljavca OPN, da je okoljsko poročilo ustrezno, ali pa zahteva dopolnitev okoljskega poročila v določenem roku. V primeru molka organa se šteje, da je okoljsko poročilo ustrezno (ZVO-1, 42. člen).

Priprava dopolnjenega osnutka OPN, še posebej tistega, za katerega je treba izvesti tudi CPVO, je zelo dolgotrajen in strokovno zahteven postopek, pri katerem se izkaže, da je prostorsko planiranje interdisciplinarno, saj je v postopku potrebno usklajevati preko 30 različnih zahtev nosilcev urejanja prostora in zakonodaj iz različnih sektorskih področij. Tako gre za ključno usklajevanje razvojnih in varovalnih zahtev v prostoru.

Dopolnjen osnutek OPN se mora v nadaljevanju postopka (skupaj z okoljskim poročilom, če je bilo to izdelano) javno razgrniti za najmanj 30 dni, v tem času pa mora biti organizirana tudi javna obravnava. Tako je javnosti omogočeno ponovno sodelovanje pri načrtovanju prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, saj lahko na dopolnjen osnutek OPN in okoljsko poročilo podajo pripombe, mnenja in komentarje. Občina preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališča, ki jih objavi na krajevno običajen način in v svetovnem spletu.

V primeru, ko občina zavzame pozitivno stališče do pripomb in predlogov, ki pomenijo nove prostorske ureditve in posege, katere nosilci urejanja prostora niso obravnavali v smernicah, ali niso bile upoštevane v CPVO, mora občina ponoviti postopek. Pridobiti mora nove smernice za območja novih prostorskih ureditev in tako zopet dopolniti OPN in tudi okoljsko poročilo ter ponovno izvesti javno razgrnitev. Do tovrstnih ponovitev postopka lahko pride predvsem zaradi neustrezno in strokovno pomanjkljivo pripravljenega dopolnjenega osnutka OPN, oziroma zaradi velikih pritiskov javnosti in lokalnih politik po novih prostorskih ureditvah, ki so praviloma namenjene bivanju in drugim gospodarskim dejavnostim.

Na podlagi stališč do pripomb in predlogov javnosti iz javne razgrnitve občina pripravi predlog OPN, ki ga skupaj z obrazložitvijo pripravljavca, kako so bile pri njegovi pripravi upoštevane smernice nosilcev urejanja prostora ter okoljskim poročilom, če je bilo treba izvesti CPVO, pošlje ministrstvu pristojnem za urejanje prostora, ki v sedmih dneh preveri, ali je digitalno gradivo ustrezno pripravljeno in omogoča neposredno uporabo pri pripravi mnenj ter gradivo objavi na svetovnem spletu. Po objavi gradiva na svetovnem spletu občina pozove nosilce urejanja prostora, naj ji v 30 dneh od poziva predložijo mnenja k predlogu OPN (ZPNačrt, 51. člen).

Če nosilci urejanja prostora v roku ne podajo mnenj, pripravljavec nadaljuje s pripravo OPN. Če nosilci urejanja prostora ugotovijo, da občina pri pripravi predloga OPN ni upoštevala njihovih smernic oziroma predpisov iz njihove pristojnosti, morajo v mnenju svoje ugotovitve utemeljiti. Če je za OPN treba izvesti CPVO, se pristojni državni nosilci urejanja prostora v mnenju opredelijo tudi do sprejemljivosti vplivov načrta na okolje in ga pošljejo ministrstvu pristojnem

za varstvo okolja (ZPNačrt, 51. člen). Na podlagi mnenj ministrstvo za varstvo okolja, odloči o sprejemljivosti vplivov izvedbe OPN na okolje in s sklepom potrdi OPN, če presodi, da so vplivi njegove izvedbe na okolje sprejemljivi, ali izdajo potrdila zavrne, če presodi, da vplivi njegove izvedbe na okolje niso sprejemljivi (ZVO-1, 46. člen). Tako v zaključni fazi priprave OPN v postopek ponovno vstopajo sektorji in kot oblastni organi odločajo, ali so prostorske ureditve izvedene v skladu z njihovimi predpisi.

V zadnji fazi sledi ugotavljanje usklajenosti predloga OPN. Občina pošlje ministrstvu predlog OPN, pripravljenega ob upoštevanju mnenj, skupaj z obrazložitvijo in utemeljitvijo. Minister na podlagi mnenj v 30 dneh od prejema predloga OPN s sklepom ugotovi usklajenost predloga OPN, če iz mnenj nosilcev urejanja prostora izhaja, da so v predlogu upoštevane njihove smernice oziroma, da so bili ustrezno upoštrevani predpisi iz delavnih področij nosilcev urejanja prostora. V primeru, da iz mnenj nosilcev urejanja prostora izhaja, da v predlogu OPN njihove smernice niso bile upoštrevane oziroma, da predpisi z njihovih delovnih področij niso bili ustrezno upoštrevani, ministrstvo v sedmih dneh po izteku 30 dnevnega roka predlaga vladi, da odloči o usklajenosti predloga OPN. Vlada odloči o usklajenosti s sklepom v roku 45 dni (ZPNačrt, 51.a člen).

V primeru molka organa (ministrstva ali vlade) se šteje, da je predlog OPN usklajen, razen v primeru, če je ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, zavrnilo izdajo potrdila, da so vplivi izvedbe predloga OPN na okolje sprejemljivi (ZPNačrt, 51.a člen). Ob koncu OPN sprejme občinski svet z odlokom, ki ga je potrebno objaviti v uradnem glasilu.

Zakonodaja s področja urejanja prostora pa določa tudi področje izvajanja nadzora nad zakonitostjo prostorskih dokumentov. Po uveljavitvi OPN so nosilci urejanja prostora dolžni preveriti upoštevanje svojih mnenj, ki so jih dali k predlogu OPN. Če ugotovijo, da občina mnenj ni upoštevala, morajo pristojna ministrstva skladno z zakonom, ki ureja državno upravo, vsako na svojem področju izvesti nadzor nad zakonitostjo OPN. Kadar pristojno ministrstvo izvede nadzor v roku 6 mesecev po uveljavitvi OPN, mu ne glede na določbe zakona, ki ureja državno upravo, ni treba predlagati rešitev in določiti roka za uskladitev spornih občinskih prostorskih načrtov, temveč lahko vladi takoj predlaga, da pred ustavnim sodiščem zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ustavo oziroma zakonom (ZPNačrt, 52.a člen).

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da je postopek priprave OPN zelo dolgotrajen in kompleksen postopek, v katerem sodelujejo pripravljavci, javnost, sektorji kot nosilci urejanja prostora in politika tako na državni kot lokalni ravni, kar zahteva interdisciplinarnost na vseh področjih.

5.3 Problematika načrtovanja prostorskih ureditev iz vsebinskega vidika

Problematika vsebinskega vidika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju je najpomembnejša, saj se vsebinske odločitve odražajo v prostoru, ki je omejena dobrina. Kot osnovno vsebinsko vprašanje načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju se prvo soočimo z dilemo, ali je priprava OPN priprava novega prostorskega dokumenta, ali nadgradnja doslej veljavnega prostorskega plana. ZPNačrt v svoji vsebini ne omenja, da bi bilo treba pri določanju izhodišč in ciljev prostorskega razvoja občine, načrtovanju prostorskih ureditev lokalnega pomena ter določanju pogojev za umeščanje objektov v prostor, obvezno izhajati iz dosedanjih prostorskih planov. Tudi prikaz stanja prostora, ki je obvezna podlaga za pripravo prostorskih aktov, vsebuje poleg prikaza s prostorskimi akti določenih območij namenske rabe, enakovredno tudi prikaz dejanskega stanja v prostoru ter prikaz varstvenih, zavarovanih, degradiranih in ogroženih območij, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim. Vsi trije sklopi podatkov, ki pomenijo osnovo za načrtovanje, pa so enako pomembni. Prostorski načrtovalec bi se moral torej na podlagi vseh treh sklopov ter na podlagi dodatnih strokovnih podlag samostojno in strokovno odločiti za predlog novih ciljev, novih rešitev in nove rabe prostora v novem prostorskem načrtu. Torej zakonodaja in teorija določata, da je OPN nov prostorski dokument, ki nima vzporednih povezav z obstoječimi prostorskimi akti.

V praksi pa lahko ugotovimo, da je situacija nekoliko drugačna, saj je veliko število načrtovalcev, občinskih delavcev in sektorjev »okuženih« z mišljenjem, da gre pri pripravi OPN zgolj za spremembo namenske rabe obstoječih prostorskih planov in reševanje pobud občanov. Tako OPN postane zgolj prevedba in združitev prostorskega plana ter prostorsko ureditvenih pogojev v nov enovit dokument, ki ima zaradi zakonodaje varstva okolja komponente trajnostnega razvoja in je okoljsko preverjen v postopku CPVO. To smo delno že potrdili, podrobneje pa bomo trditev dokazali v nadaljevanju naloge. Zato se moramo vprašati, kje so razlogi za tovrstni način načrtovanja na lokalnem nivoju in problematiko načrtovanja prostorskih ureditev. Vzroke in odgovore lahko iščemo v naslednjih segmentih:

- odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja;
- organiziranosti prostorskega načrtovanja na lokalni ravni in izdelovalcih prostorskih dokumentov;
- neustreznem položaju prostorskega načrtovanja v odnosu do sektorskih politik;
- nezmožnost usklajevanja med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi;
- problematika vključevanja javnosti in lokalnih politik ter problematična prostorska in okoljska kultura;

5.3.1 Odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja

Za slovensko ozemlje je značilna geografska raznolikost, ki zaradi zgodovinsko pogojenih razlik v gospodarskem in družbenem razvoju členijo slovenski prostor na manjše enote. Prevladuje težnja po veliki koncentraciji moči v državnem centru in drobitev slovenskega prostora na veliko število občin, ki zaradi svoje majhnosti ne obvladujejo vseh razvojnih in varstvenih procesov. Poselitveni vzorec Slovenije je odraz naravnih in zgodovinskih razmer, zato so zanj značilna velika razpršenost in majhnost naselij, glede na število prebivalcev oz. površino države. Po zadnjih statističnih podatkih imamo v Sloveniji kar 5997 naselij, pri čemer je večji del naselij v velikostnem razredu od 50 do 500 prebivalcev in le cca. 90 naselij izpolnjuje kriterije, s katerimi jih lahko uvrstimo v urbana naselja oziroma naselja mestnega značaja (SPRS, 2004).

V današnjem času se v prostoru pojavljajo različni procesi, predvsem suburbanizacija, zaradi katere se mesta, ki bi morala biti s svojo raznolikostjo glavni dejavnik razvoja Slovenije, iz številnih razlogov demografsko slabijo, medtem pa se v njihovem zaledju in zlasti na podeželju ter vzdolž avtocestnega križa širi stanovanjska gradnja, v obliki razpršene individualne gradnje, ki zaradi odmaknjenosti od delovnih mest in družbenih dejavnosti povzroča številne dnevne migracije, hkrati pa zaradi premajhne koncentracije prebivalstva povsem onemogoča tudi rentabilnost nujno potrebnih oskrbnih, komunalnih in družbenih funkciji. Podatki kažejo, da dobra polovica slovenskega prebivalstva živi v ruralnih naseljih, kar pomeni, da imamo v Sloveniji nizko stopnjo urbanizacije. Kot drugi zelo pomemben proces pa se pojavlja praznjenje ter razvojno nazadovanje odročnejših podeželskih območij v Sloveniji in posledično zaraščanje kulturne krajine.

Strokovnjaki tudi ugotavljajo, da je stanje prostora na področjih razpršene gradnje in razvrednotenja krajine, nenačrtnega razvoja mestnih naselij, kaotičnosti razmer zaradi spreminjanja zakonodaje in zapletenosti ter dolgotrajnosti postopkov enako slabo, ali pa še slabše, kot je bilo ugotovljeno leta 2001 v *Oceni stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije*. V prostoru se zaznavajo razvrednotenja ključnih prvin, ki so nosilke prepoznavnosti Slovenije. Nepoznavanje pomena in možnosti prenove degradiranih urbanih območij ter na regionalni ravni neusklajene gradnje gospodarskih središč in stanovanjskih območij po posameznih občinah vodijo k nesmotrni pozidavi kulturne in naravne krajine (Prelog, 2009).

Opaziti je, da se je v zadnjem času, zlasti po uveljavitvi tržnega gospodarstva v Sloveniji, razmerje med strateškim in dolgoročnim vidikom ter podrobnejšim in kratkoročnim vidikom prostorskega načrtovanja pričelo intenzivneje zamegljevati. To potrjujejo številna razhajanja med načrtovanim in realiziranim, kar je nesporno možno opaziti v fizičnem prostoru. Strateški cilji in

načela, uveljavljeni v najrazličnejših dokumentih, od mednarodnih do lokalnih, čeprav splošno sprejeti s strani družbe, praviloma v praksi ostajajo neuresničeni, ne da bi bili odkriti pravi vzroki obstoječega stanja in analizirane njihove posledice. Soočamo se z vse večjim številom trenutnih in parcialnih interesov, tako političnih kot tudi interesov različnih interesnih skupin, ki se uresničujejo, ne glede, da so deloma ali celo povsem v nasprotju z dolgoročno opredeljenimi cilji. Razlogov za tako stanje je veliko in so zelo kompleksni. Zagotovo pa k temu pripomorejo tudi številni medsebojno nepovezani in neusklajeni interesi nosilcev razvoja posameznih dejavnosti, katerih veljavni sektorski dokumenti nimajo povezave s sprejetimi dolgoročnimi cilji prostorskega razvoja. Samo strokovno pripravljene strateški prostorski načrti niso dovolj, da bi lahko delovali kot ključni instrument za integracijo prostorskih in okoljskih ciljev. Učinkovito prostorsko načrtovanje temelji na teoretski domeni, da mora biti vzpostavljena jasna povezava med strateškim in normativnim vidikom prostorskega načrtovanja, v kolikor pa le ta ni vzpostavljena, »srž« prostorskega načrtovanja izgubi na pomenu in preostane urejanje prostora sprotno lobiranje za umeščanje investicijskih projektov v prostor (Prelog, 2009).

Da ne prihaja do prevelike liberalizacije pri prostorskem razvoju na območju države, mora ta poskrbeti za ustrezno normativno ureditev in na tej podlagi uveljavljati hierarhije planskih dokumentov. V splošnem poznamo tri ravni načrtovanja (državno, regionalno in lokalno), države članice EU pa morajo prevzeti še četrto meddržavno raven, saj imajo posamezne sektorske politike tudi prostorske zahteve. Za razvoj nekega okolja ima poleg državnega planiranja poseben pomen regionalno prostorsko planiranje. Pri planiranju razvoja regije gre za tesno povezavo med naravnimi in ustvarjenimi danostmi ter socialnimi in ekonomskimi možnostmi razvoja, pri čemer to planiranje predstavlja neke vrste most med državno regulativo in potrebami posameznih občin, ki tvorijo regijo. Rezultati takega načrtovanja naj bi bili izhodišče za občinsko planiranje, pri čemer bi bilo jasno določeno, kaj posamezni župani in občinski svetniki lahko razvijajo na svojem območju in česa ne. Morda zveni takšno načrtovanje preveč centralistično, a žal drugače v državi ni mogoče vzpostaviti reda na tem področju. Prevelika pooblastila pri urejanju prostora, ki so bila zaupana županom in občinskim svetnikom, kažejo na to, da je treba nujno in hitro ukrepati, sicer bo Slovenija v nekaj letih »eno samo gradbišče«, brez strateških razvojnih vizij. Nekatere države EU (npr. Danska) dovoljujejo občinskim svetom in županom odločanje o prostorskem razvoju zgolj na območjih naselij, torej gre le za notranji razvoj (dopolnilna gradnja, prenova itd.). Če gre za širitve naselij na kmetijska zemljišča, pa o tem presoja regionalni parlament in s tem je izpostavljen odličen nadzor na prostorskem razvoju občine in njenimi organi. V Sloveniji se izvaja sistem predvsem na kratkoročnem nivoju, kjer župani in občinski sveti vidijo razvoj le v gradnji novih obrtnih in industrijskih ter stanovanjskih con, pri čemer se izogibajo prenovi, razvoju in sanaciji naselij (Prosen, 2008).

Vsi navedeni pojavi so medsebojno povezani in kažejo na zadrege vodenja prostorske politike v Sloveniji. Razmere v prostoru so predvsem odraz težav s prenosom teorij, usmeritev in ciljev v prakso, saj se njihova implementacija v segmentu lokalnega načrtovanja ne upošteva ustrezno, ali pa se celo povsem izgubi (Ravbar, 2007).

Po desetletju tranzicije Slovenije in spremembe družbene ureditve sta bila sprejeta dva dokumenta in sicer *Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije* (2001) ter *Politika urejanja prostora* (2001), ki pa v praksi nista zaživela. Podobno usodo doživljata tudi SPRS in PRS. Vsi navedeni dokumenti, ki naj bi na strateški ravni začrtali obrise ravnanja družbe s prostorom, so bili pripravljani in sprejeti v navezavi s prostorsko zakonodajo, prvo po prehodu družbe v tržno ekonomijo. Očitno so bili ti dokumenti sprejeti preuranjeno in brez ustrezne povezave z ostalimi strateškimi razvojnimi dokumenti države, saj se o njihovih učinkih na dnevno politiko rabe prostora nihče ne sprašuje. Tudi če bi držalo, da so bili v celoti slabo pripravljani, pa je nerazumljivo, da jih niso nadomestili novi strateški akti s spremembo zakonodaje v letu 2007 (Goljar et. al., 2010).

V skladu z ZPNačrt (2007) je krovni strateški prostorski dokument državni strateški prostorski načrt, ki je prostorski akt, s katerim se z namenom zagotovitve usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter določajo usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena. Kljub temu, da je bil ZPNačrt sprejet v letu 2007, ministrstvu pristojnemu za urejanje prostora v slabih štirih letih ni uspelo pripraviti DSPN. Tako v Sloveniji še vedno velja SPRS, ki je vsebinsko izhodišče za pripravo drugih prostorskih dokumentov. Vendar SPRS ostaja na izrazito abstraktni ravni, saj ne kaže možnih smeri reševanja oziroma udejanjanja svojih usmeritev na nižjih ravneh, prav tako pa ne dosega povezovanja različnih državnih strategij, temveč je zgolj ena izmed strategij. V vsebini ji manjkajo zlasti natančnejši ukrepi, ki bi sicer konkretno in relativno dobro zamišljene splošne ukrepe znali spraviti v prakso in tudi v vsebine ostalih strategij.

Zaradi navedenega lahko ugotovimo, da prostorskemu načrtovanju v Sloveniji manjka novejši, bolj aktualen, krovni strateški dokument, na katerega bi se morali navezovati hierarhično nižji prostorski dokumenti in s katerim bi bili usklajeni tudi preostali področni strateški dokumenti. Prav tako v Sloveniji nimamo regionalnega prostorskega načrtovanja, ki bi določalo strateške usmeritve in cilje za širši regionalni nivo, kar je praksa v preostalih državah EU. Zatorej so prostorski akti občin (OPN) ob enem strateški in izvedbeni dokumenti, ki nimajo ustreznih državnih in regionalnih temeljev ter so zaradi velike razdrobljenosti in majhnosti občin vse prevečkrat neustrezni.

Strateški prostorski dokumenti na lokalnem nivoju bi morali izhajati iz temeljnih razmerij človeka do narave, okolja in prostora, iz osnovne filozofije, ki velja v zadevnem dolgoročnem obdobju. V začetku 21. stoletja ta doktrina nedvomno izhaja iz dokumentov o evropskih razvojnih perspektivah (ESDP) in o Trajnostnih načelih evropske celine (CEMAT), apliciranih na specifično lokalno raven. Občina pa mora uveljavljati tudi svoje lastne razvojne cilje in konkretizirati načela o zmanjševanju svojih notranjih razvojnih razlik, o večanju kohezivnosti in konkurenčnosti ter med specifičnimi cilji poudarjati krajevne identitete, zlasti arhitekturne in krajinske tipike.

Vendar je strateško načrtovanje zapostavljeno tudi na lokalnem nivoju. Zakonodaja v svoji vsebini določa, da se OPN lahko pripravlja in sprejema kot enovit dokument, torej strateški in izvedbeni akt skupaj. V kolikor pa občina želi, lahko namesto enovitega OPN sprejme dva prostorska akta in sicer: OSPN kot strateški prostorski akt in OPN kot izvedbeni prostorski akt. Zaradi zahtevnosti postopka priprave OPN, finančnih sredstev in zmotnega prepričanja, da strateški akti nimajo posebne veljave, se občine v večjem deležu odločajo za pripravo in sprejem enovitega OPN, pri čemer zadostijo natančno predpisani vsebini dokumenta. Vendar imajo ti dokumenti zelo splošne cilje in usmeritve, brez ustreznih navodil in predlogov, kako se bodo dolgoročne usmeritve implementirale v izvedbeni del in kasneje v prostor, prav tako pa se strateške usmeritve spreminjajo s spremembami politične oblasti, ki vedno znova zastavi svoj razvoj lokalne skupnosti. Poseben problem pri strateškem lokalnem načrtovanju se pojavlja tudi pri manjših občinah, kjer strateški dokumenti predstavljajo velik zalogaj in bi bilo smiselno sodelovanje s sosednjimi občinami in sprejem skupnega strateškega dokumenta.

Kot primer pomanjkanja strateškega načrtovanja in regionalnega nivoja načrtovanja lahko navedemo načrtovanje industrijskih con, ki so vir zaposlovanja in jih v svojih prostorskih dokumentih želi načrtovati vsaka slovenska občina. Vendar menimo, da industrijska cona ne sodi v vsako vaško naselje in tudi ne v vsako manjšo občino. Na lokalni ravni je treba industrijske cone načrtovati v občinskem središču oziroma, izjemoma v večjih občinah, v drugih pomembnejših občinskih urbanih središčih. Zato je tovrstno načrtovanje primerno za regionalni nivo, ki lahko ustrezno določi sistem naselij, potrebe po industrijskih conah in makro lokacije. Z lokalnim nivojem načrtovanja pa se potem določijo mikro lokacije, natančna namembnost cone, prometna in komunalna ureditev itd..

Posledično v Sloveniji prevladuje parcialni način načrtovanja prostorskih ureditev in reševanja prostorskih problemov, kar se na lokalni ravni izkazuje kot inkrementalni način prostorskega načrtovanja, kjer se prostorske ureditve načrtujejo na mikrolokacijah brez širših, dolgoročnih in strateških osnov. V takih pogojih je razumljiva ugotovitev, da je v prvi vrsti priprava prostorskih

aktov namenjena zgolj skrbi za obravnavo posameznih investicijskih pobud. Pri tem imajo prednost oziroma večjo možnost za uveljavitev svojih interesov tisti investitorji, ki imajo večji vpliv na občinsko upravo, saj je v primeru parcialnega reševanja vlog nemogoče izključiti subjektivni vidik odločanja. Posledično se načrtujejo spremembe namenske rabe prostora in prostorske ureditve na območjih, ki zaradi naravnih ali ustvarjenih danosti niso primerna. To ima lahko za posledico degradacijo prostora, nezdržljivost namenskih rab, poslabšanje bivalnih razmer, nezmožnost komunalne opreme prostora ter nesmotrno pozidavo naravne in kulturne krajine.

Kot zaključek lahko podamo ugotovitev, da odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja in neustrezen odnos določenih prostorskih načrtovalcev ter drugih akterjev v postopku, prostorsko načrtovanje pelje še v večjo krizo in razvrednotenje vede kot take, ki bi morala biti interdisciplinarna in nadsektorska. Pri vsem tem pa se moramo zavedati, da tisto, kar je strateško načrtovano ni mogoče zaobiti zaradi zahtev trenutne vladajoče politične elite, ali drugih parcialnih interesov.

5.3.2 Organiziranost prostorskega načrtovanja na lokalni ravni in izdelovalci prostorskih dokumentov

Z uvedbo lokalne samouprave leta 1995 se je povsem spremenila organizacija državne uprave, kar se je še posebej odražalo na področju prostorskega planiranja, saj se je delila pristojnost prostorskega načrtovanja in izdajanja dovoljenj za posege v prostor. Po novem sistemu so imele občine izključno pristojnost na področju urejanja prostora, ob upoštevanju hierarhično nadrejenih prostorskih dokumentov, ki so bili večinoma zasnovani še v sistemu družbenega planiranja, medtem ko je prešlo izdajanje dovoljenj za posege v prostor v pristojnost države. Tako so za vodenje upravnih postopkov, s katerimi se posega v prostor zadolžene upravne enote, ki predstavljajo del državne uprave, vsebinsko pa je za njihovo delo zadolženo Ministrstvo za okolje in prostor.

Na lokalni ravni je z delitvijo pristojnosti med državo in lokalno samoupravo ter posledično s prenosom nalog nekdanjih velikih občin na upravne enote, ki so v pristojnosti države in na nove lokalne skupnosti – občine, prišlo tudi do delitve nekdanjih občinskih strokovnih služb. Posledica reorganizacij služb je bila, da so se občinske službe za urejanje prostora, z izjemo nekaterih velikih, zlasti mestnih občin, večinoma močno oslabile. Ponekod so celo ukinili oddelke za urejanje prostora, ali pa jih združili z drugimi občinskimi službami. Ne zadostna kadrovska zasedenost, pomanjkljiva usposobljenost in pomanjkanje sredstev za delo služb, ki se ukvarjajo z

urejanjem prostora v občinskih upravah, ni omogočala in še vedno ne omogoča z zakonom predpisane priprave strokovnih podlag in vodenja postopkov priprave prostorskih aktov (Blagajne, Šantelj v: Prelog, 2009).

ZPNačrt je v letu 2007 za pripravo OPN določil rok 2 leti, ki je bil kasneje podaljšan do konca leta 2010. Tako kratek rok ob sprejemu ZPNačrt je izhajal iz potreb občin po čim hitrejši pripravi novih prostorskih dokumentov, ki bi jim omogočali nemoten razvoj, saj prostorski dokumenti predvsem za investitorje, nepremičninske posrednike in špekulante veljajo kot cokla, ki ovira gospodarski razvoj. V praksi pa se je izkazalo, da so občine zelo slabo pripravljene na pripravo nove generacije prostorskih dokumentov, saj mnogo občin, predvsem manjših, v svojih proračunih ni imelo zagotovljenih finančnih sredstev, niti niso bile kadrovske pripravljene na zahtevno strokovno delo, probleme pa so imele tudi pri izbiri strokovnih izvajalskih organizacij. Izkazalo se je namreč, da je ustrezno usposobljenih izvajalcev – izdelovalcev prostorskih aktov v Sloveniji enostavno premalo, da bi v razmeroma kratkem času lahko uspeli pripraviti tako ustrezne in kvalitetne strokovne podlage, kot tudi same prostorske akte. Do 1.6.2009 je formalno s sprejemom sklepa župana o začetku priprave OPN pričelo s postopkom priprave 143 občin, torej dobri dve tretjini slovenskih občin, od katerih je:

- 83 občin že pripravilo osnutke OPN in ministrstvu podalo vlogo za pridobitev smernic nosilcev urejanja prostora za načrtovanje,
- 14 občin podalo vlogo za potrditev predloga OPN pred njegovim sprejemom na občinskem svetu in
- 3 občine že sprejele OPN (Poročilo MOP o problematiki priprave OPN, 2009).

Izdelovalci prostorskih aktov imajo zelo pomembno vlogo pri pripravi prostorskih dokumentov na lokalnem nivoju in načrtovanju prostorskih ureditev, zato je njihova strokovnost in kadrovska zadostnost zelo pomembna. V preteklosti so prostorske dokumente pripravljali javni zavodi, danes pa občine izbirajo izdelovalce prostorskih dokumentov na trgu, na podlagi Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08, 19/10) in sicer z javnimi razpisi oziroma javnimi naročili. Kvalitetni izdelovalci za svoje storitve ponujajo višje cene, zato se morajo občine mnogokrat zaradi omejenih finančnih sredstev odločati za izbiro manj izkušenih strokovnjakov, ali celo takih, ki se s prostorskimi planskimi akti doslej niso ukvarjali.

Zaradi velikega povpraševanja po izdelovalcih prostorskih dokumentov so le ti izkoristili poslovno priložnost in v izdelavo prevzeli večje število OPN-jev in OPPN-jev, kot so jih sposobni obravnavati in za njih pripraviti kvalitetne prostorske dokumente. Velik delež pogodb za izdelavo OPN-jev je podcenjeval zahtevnost dela, zapletenost postopka, ni upošteval dodatnih strokovnih podlag in drugih dodatnih del. Tako je v Sloveniji nastal problem preobremenjenost

izdelovalcev oziroma manj kvalitetnega dela, zaradi velikega povpraševanja in povečanega obsega dela.

Posledično se zaradi preobremenjenosti izdelovalcev in zmanjševanja finančnih izdatkov naročnikov (občin), pri pripravi prostorskih dokumentov minimalizira število strokovnih podlag. Strokovne podlage se vedno bolj izdelujejo zgolj na podlagi podatkovnih baz, vedno manj je ugotavljanja dejanskega stanja s terenskimi ogledi, saj ZPNačrt določa, da se osnutek OPN pripravi na podlagi prikaza stanja prostora, tako so zapostavljene tudi obvezne strokovne podlage, ki jih določa PRS in sicer analiza stanja in teženj v prostoru, analiza razvojnih možnosti in študija ranljivosti prostora. Strokovne podlage tako postajajo same sebi namen, prostorski dokumenti (OPN) pa vse pogosteje zgolj pretvorbe obstoječih prostorskih planov in prostorsko ureditvenih pogojev.

Pri pripravi strokovnih podlag za OPN se ne izdelata dovolj natančne metodologije in tudi določi ustreznih kriterijev za spremembo namenske rabe. Vse preveč se uporabljajo kratkoročne subjektivne rešitve oziroma planiranje v območjih, ki nimajo nikakršnih varovalnih režimov, da se s tem izognemo postopku CPVO. Pripravljanje variantnih rešitev, ki bi spodbujale pogajalski urbanizem in omogočale večji konsenz med različnimi udeleženci v postopku prostorskega načrtovanja, se pripravljajo zgolj za območja, kjer to zahteva zakonodaja. Prav tako priprava urbanističnega načrta, kot edine obvezne strokovne podlage za območja mest in naselij mestnega značaja v praksi, kot strokovno orodje ne dosega svojega pomena. Problem se skriva predvsem v nezmožnosti strateškega videnja razvoja posameznega mesta oziroma naselja s strani občinskih struktur in njihovih strokovnih služb ter tudi prostorskih načrtovalcev in urbanistov. V praksi si prostorski načrtovalci in urbanisti zaradi časovne stiske in finančno omejenih virov pri manjših mestih in naseljih, ki imajo zgolj oskrbno in upravno funkcijo v policentričnem sistemu poselitve, ne vzamejo dovolj časa za preučitev naselja in ne presežejo dosedanjih prostorskih planov, ki že določajo namensko rabo zemljišč in območij omejitev v prostoru. Prav tako se dogaja tudi nasprotno, ko urbanisti in prostorski načrtovalci predvidijo kvalitetne prostorske in urbanistične rešitve, vendar jim občinske strukture nasprotujejo, če ne gre za tržno naravnane ideje, podprte s strani zainteresiranih investitorjev. Tako se izgublja kvaliteta načrtovanja v naseljih ter ponovne vzpostavitve prostorske prepoznavnosti naselij.

Pereč problem pri določanju metodologije predstavlja tudi definiranje razpršene gradnje in razpršene poselitve, pri čemer je razpršena gradnja negativni pojav v prostoru in ga je potrebno sanirati, razpršena poselitev pa naj predstavljalav avtohtoni vzorec poselitve. V primeru, da se oba pojava medsebojno prepletata, lahko v postopku priprave prostorskih dokumentov, ob neustrezni

metodologiji in kriterijih, prihaja do dvojnih meril pri določanju spremembe namenske rabe prostora in ponovno do neustreznega načrtovanja.

Vedno pogosteje se s strani izdelovalcev pojavlja tudi problematika zapostavljanja tekstualnega dela OPN, ki ima zelo natančno določeno vsebino in mora biti skladna z vsebino grafičnega dela. Za strateški del OPN je določena naslednja vsebina:

- izhodišča in cilji ter zasnova prostorskega razvoja občine;
- usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, usmeritve za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena;
- definiranje območja naselij, razpršene gradnje in razpršene poselitve.

Pri pripravi grafičnega in predvsem tekstualnega dela strateškega dela OPN je zelo pomembno sodelovanje izdelovalcev, občinskih strokovnih služb, lokalne politike ter lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb, da se preuči dolgoročen razvoj občine in da so grafične zasnove ustrezno obrazložene v strateškem delu odloka. Tovrstno sodelovanje je lahko zelo oteženo zaradi pomanjkljive kadrovske zasedbe občinskih strokovnih služb, izdelovalcev in različnih interesov lokalne politike. Posledično so tekstualni deli pripravljene zgolj v takšni obliki, da zadostijo zakonskim pogojem in jih ni možno konkretizirati v izvedbenem delu, kar bomo predstavili tudi v 7. poglavju.

Pri pripravi tekstualnega dela izvedbenega dela OPN pa je sodelovanje izdelovalcev in naročnikov še toliko bolj pomembno, saj so prostorsko izvedbeni pogoji podlaga za pridobitev upravnega dovoljenja za posege v prostor. Pravilnik za izvedbeni del OPN določa naslednje prostorsko izvedbene pogoje, in sicer:

- glede namembnosti in vrste posegov v prostor;
- glede lege objektov;
- glede velikosti objektov;
- glede oblikovanja objektov za posamezne enote urejanja prostora;
- glede meril za parcelacijo zemljišč;
- glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in grajeno javno dobro;
- glede celostnega ohranjanja kulturne dediščine, ohranjanja narave, varstva okolja in naravnih dobrin ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obrambnih potreb;
- glede varovanja zdravja;
- glede dopustne izrabe prostora (Pravilnik OPN 14.-26. člen).

Pri pripravi prostorsko izvedbenih pogojev je zelo pomembno sodelovanje naslednjih strokovnjakov, in sicer: arhitektov, krajinskih arhitektov, gradbenikov, komunalnih inženirjev, geodetov in pravnikov ter predstavnikov upravnih enot, ki se ukvarjajo z izdajanjem gradbenih dovoljenj. Izdelovalci načeloma zagotavljajo strokovnjake s področja arhitekture in gradbeništva, praviloma pa ne zagotavljajo strokovnjakov s področja prava. Sodelovanje pravne službe pri pripravi izvedbenega dela odloka OPN je ključnega pomena, saj mora biti splošni upravni akt, kot je odlok OPN, ustrezno pravno in nomotehnično preverjen, da bo podzakonski predpis v skladu z zakonskimi in ustavnimi določili ter da bo omogočeno nemoteno izdajanje upravnih dovoljenj in preprečeno čim večje število zlorab, zaradi neustrezno definiranih prostorsko izvedbenih pogojev.

Prostorski načrtovalci in urbanisti se morajo zavedati, da je pri pripravi strokovnih podlag in prostorskega dokumenta posebno pozornost potrebno nameniti oblikovanju, velikosti in namembnosti objektov, predvsem za podeželska območja, če želimo ohranjati tradicionalno arhitekturo, izgled vaškega prostora, vaške robove in prehode v odprto krajino, saj sodobna arhitektura, ki ni nujno tudi kvalitetna, vedno bolj prodira na podeželje in spreminja tradicionalne vzorce. Zelo pomembna so tudi določila glede velikosti zemljišč potrebnih za gradnjo objektov oziroma kriteriji odmikov med posameznimi objekti in lega objektov na zemljišču, da se ohranja primerna gostota in morfološka zgradba naselja. Ob neupoštevanju podanih kriterijev, prihaja do neustreznih posegov, ki razvrednotijo prostor, kar je razvidno iz slike 4. in 5.. Na sliki 4. so prikazani neustrezni posegi v vaški rob, z individualno stanovanjsko gradnjo, ki ruši mehke prehode v odprto krajino in sicer na področju občine Grosuplje, v vasi Spodnje Blato, kjer vaški prostor zaključuje individualna stanovanjska gradnja velike gostote (dvojčki), v vasi Gornji Rogatec pa stanovanjski objekt z neustreznim barvnim tonom fasade in nezazelenjenim opornim zidom, ki postavlja strogo ločnico med odprto krajino in naseljem.

Slika 4: Neustrezni posegi v prostor

Fig. 4: Inappropriate land development



Na sliki 5. so prikazani neustrezni posegi v prostor, kjer niso bila upoštevana osnovna določila glede oblikovanja objektov, pri čemer gre v treh primerih, na območju občine Grosuplje, za nelegalno gradnjo. V enem primeru (zgornja leva slika), na območju občine Kranjska Gora, pa za legalo gradnjo, ki prostorsko ni sprejemljiva, saj so predpisani odmiki od posestnih mej, tloris stavbe reducirali na povsem nesprejemljivo velikost »transformatorja«.

Slika 5: Neustrezni posegi v prostor

Fig. 5: Inappropriate land development



Na podlagi navedenega lahko ugotovimo:

- da je kadrovska usposobljenost izdelovalcev in občinskih strokovnih služb zelo pomemben faktor, ki vpliva na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju;
- da je za načrtovanje potrebno vertikalno in horizontalno sodelovanje različnih strokovnjakov;
- da je potrebna priprava ustreznih analiz in kvalitetnih strokovnih podlag;

- da prostorskega načrtovanja ni mogoče izvajati iz pisarne in da ga morajo izvajati usposobljeni strokovnjaki in ne delovna sila preko malega dela, saj lahko vsaka nepravilno načrtovana prostorska ureditev v prostoru povzroči nepopravljivo škodo.

5.3.3 Položaj prostorskega načrtovanja v odnosu do sektorskih politik

Ravnanje posameznih resorjev oziroma sektorjev, ki vstopajo v proces prostorskega načrtovanja kot nosilci urejanja prostora, je v zadnjih letih s sprejemom novih sektorskih predpisov postalo izrazito sektorsko naravnano. S tem se je v praksi kot potencialno sporna izkazala problematika delitve pristojnosti na področju urejanja prostora med lokalno skupnostjo in državo. Vrsta sektorskih zakonov je podelila državnim organom (državnim nosilcem urejanja prostora) in nekaterim drugim izvajalcem javnih pooblastil pristojnost, da pripravljajo sektorske načrte z namenom, da se jih vključi v prostorske dokumente. Prvi tak primer je bil Zakon o gozdovih, sledili pa so mu drugi značilni primeri, kot so npr. Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o varstvu okolja, Zakon o vodah in še nekateri drugi. Dejstvo je, da urejanje prostora in prostorsko načrtovanje kot njegov del, ne pripadata nobenemu od sektorjev, ki so dejavni predvsem v neurbanem prostoru (kmetijstvo, gozdarstvo, varstvo narave, upravljanje z vodami). Kljub temu pa glede na omenjene predpise želi vsak sektor načrtovati neodvisno od drugih, se pri tem držati svojih ciljev in ohranjati tudi odgovornost za »lasten« razvoj. S tem je kakršna koli zamisel o celostnem prostorskem načrtovanju obsojena na propad (Prelog, 2009).

Eden od ključnih razlogov za preobrat in počasno prevlado sektorskega planiranja nad prostorskim planiranjem je bilo sprejetje Zakona o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti v letu 1982, ko je prišlo do normativnega zavarovanja prostora. Opredelitve kmetijskih zemljišč so postale obvezno izhodišče za prostorsko načrtovanje. Očiten je bil torej pojav institucionalizacije enega od normativnih principov (Marušič, 2009).

Sistem varovanja se je dokončno uveljavil v devetdesetih letih, saj so po Ustavi RS in po ZKZ najboljše kmetijska zemljišča zavarovana z najvišjo stopnjo varstva pred spreminjanjem njihove rabe. V praksi je v zvezi z njimi nastal vzporeden sistem urejanja prostora po sektorskih merilih, ki so izvezeta iz procesov usklajevanja značilnih za prostorsko načrtovanje.

Zelo pomembna vzporednica, ki jo lahko potegnemo med posameznimi sektorskimi predpisi, je standardizacija oziroma normiranje, na podlagi katerih se lahko izvajajo posegi v prostor. Zakonodaja, ki je opisana v nadaljevanju, v veliki meri vsebuje načela standardizacije sektorskih opredelitev. Ker takšni standardi praviloma niso optimalni s stališča varovalnih zahtev, sčasoma

postajajo vse ostrejši, kar dokazujejo tudi spremembe in dopolnitve sektorskih predpisov v zadnjih letih. Tako zakonski standardi predstavljajo izoliran sektorski interes, ki je potencialno nenehno v konfliktu s podobno izraženimi interesi, zato težijo k temu, da delujejo čim bolj izolirano. Iz njih izhaja prepričanje, da ni potrebe po optimiranju in pretehtanemu sprejemanju odločitev in se s tem izločajo iz procesa sodelovanja in soodločanja javnosti. V postopku priprave prostorskih aktov sodelujejo tako, da predložijo svoje razvojne potrebe, ki se nanašajo na prostor, praviloma zagotavljajo strokovne podlage za podane razvojne potrebe in izdajajo smernice ter mnenja k prostorskim aktom.

5.3.3.1 Načrtovanje prostorskih ureditev na kmetijskih zemljiščih

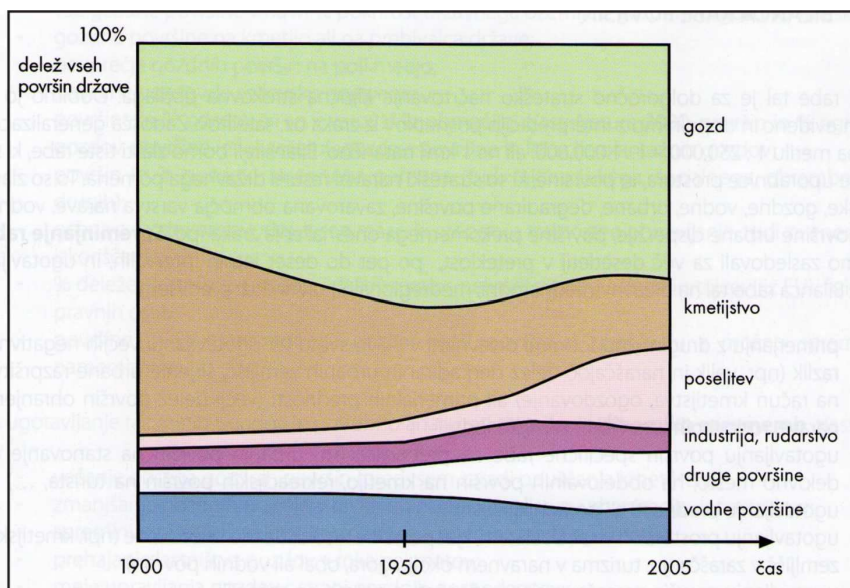
V prostorskem načrtovanju imajo kmetijska zemljišča pomembno vlogo, saj gre za pomemben vir, ki zagotavlja človeštvu zadovoljevanje enega od osnovnih življenjskih potreb (prehrane). V Sloveniji se je v prostorskem načrtovanju doslej uveljavil en sam dokument, ki je kmetijska zemljišča razvrstil, kot najboljša in druga kmetijska zemljišča.

Tako imenovani kmetijski prostorski plani so se pripravljali pred pripravo prostorskega plana v 80-ih letih in opredelitve iz kmetijskega plana so postale obvezno izhodišče za dolgoročni prostorski plan. Opredelitve kmetijskega prostorskega plana so bile predstavljene kot I. in II. območje kmetijskih zemljišč. I. območje kmetijskih zemljišč je pomenilo dejansko zavarovanje območja. Čeprav je bil kmetijski sektor zadolžen za pripravo kategorizacije zemljišč, kar bi lahko bila dobra podlaga za diskurziven pristop k strateškemu načrtovanju prostora, je na koncu prevladal poenostavljeni in rudimentaren institucionalen pristop. Pomemben vidik pri vsem tem je bila tudi nestrateška narava I. območja kmetijskih zemljišč. Ker je opredelitev zemljišč izhajala iz obstoječega stanja kmetijstva, tako tehnologij pridelovanja kot organiziranosti kmetijstva v prostoru in iz obstoječe lastniške strukture, strukture posesti itd., so bila v I. območja kmetijskih zemljišč uvrščena tudi zemljišča, ki nikakor niso mogla pomeniti strateške oziroma dolgoročne razvojne perspektive kmetijstva, na primer majhne izolirane parcele v kmetijski rabi (Marušič, 2007).

Najboljša kmetijska zemljišča so bila opredeljena na parcelo natančno in so bila kot takšna povzeta v prostorski dokument ter so veljala kot osnovno merilo za presojanje ustreznosti celovitih prostorskih planov in drugih prostorsko naravnanih dokumentov z vidika kmetijstva. Poseben položaj, ki ga je imelo varstvo kmetijskih zemljišč v sistemu prostorskega načrtovanja, je izhajal iz 7. člena *Zakona o urejanju prostora* (1984), ki je bil sprejet v času izredno poudarjenega varstva kmetijskih pridelovalnih zemljišč.

Graf 1: Spreminjanje namenske rabe skozi čas

Chart 1: Changing land use over time



Vir: Pogačnik, 2006, 34.

Na podlagi statističnih podatkov je Slovenija v obdobju od 1991 do 2007 izgubila za 62.800 ha kmetijskih zemljišč v uporabi, glavna razloga za omenjeno zmanjšanje pa sta zaraščanje in pozidava. Tako je bilo v letih 2002-2007 pozidanih 19.712 ha zemljišč, od tega 65,2% kmetijskih zemljišč in 24,4% gozdnih zemljišč, pri čemer naj bi se urbanizirane površine povečale kar za 22,5%. Tako naj bi dnevno izgubili cca. 7 ha kmetijskih zemljišč, kar preračunano predstavlja 1,5km avtoceste, ali naselje 150 individualnih hiš, ali v primeru urbane pozidave naselje s 3000 stanovanji, ali 12 nogometnih igrišč (Informacijska borza nepremičnin, 2010). Najbolj obsežni predlogi spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč v nekmetijska se nanašajo na gradnjo cest, gospodarskih središč, logističnih centrov, rekreacijskih območij in gradnjo novih stanovanjskih naselij, ter posegajo na najkvalitetnejša kmetijska zemljišča (Novice.Dnevnik.si, 2010).

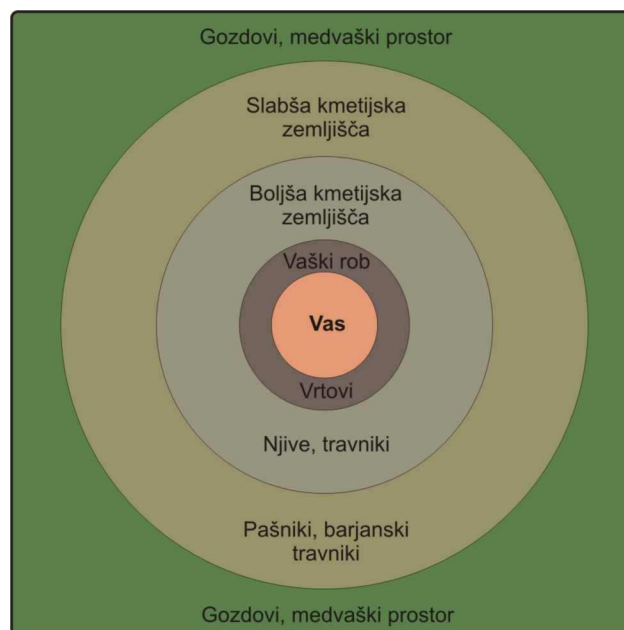
Če nadalje pogledamo statistične podatke, je imela Slovenija v letu 2007 498.450 ha kmetijskih zemljišč v uporabi, od tega obdelovalnih zemljišč 175.000 ha (ARSO, 2008). Nekoliko drugačni so podatki o rabi zemljišč iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč Slovenije, ki kažejo, da ima Slovenija 609.660 ha kmetijskih zemljišč v uporabi, od tega je obdelovalnih zemljišč 181.000 ha. Tako je v Sloveniji 2189m^2 kmetijskih zemljišč v uporabi na prebivalca, obdelovalnih površin pa 884m^2 na prebivalca, kar nas uvršča na zadnja mesta v EU (Eurostat, 2009).

Navedeni podatki so skrb vzbujajoči, glede prehranske samooskrbe države, vendar je očitno, da takšno stanje ne more biti posledica zgolj »pretirane pozidave« kmetijskih zemljišč, pač pa je posledica tudi drugih procesov, predvsem opuščanja kmetijske dejavnosti in zaraščanja z gozdovi. Slovenija se po gozdnatosti uvrščena na tretje mesto v EU, pred njo se nahajata le Finska in Švedska, ki pa sta že po svoji legi in naravnih dejavnikih manj primerni za kmetijstvo. Zaradi zaraščanja se je delež gozdnih zemljišč v zadnjega pol stoletja povečal kar za 15%, pri čemer je delež gozdov v Sloveniji leta 1950 znašal 45%, leta 2000 pa kar 60,8% (Eurostat, 2009).

Po dobrih dveh desetletjih poudarjenega sistema varovanja najboljših kmetijskih zemljišč in podrejenega sistema prostorskega načrtovanja v Sloveniji se je nabrala vrsta kritik. Po oceni nekaterih prostorskih načrtovalcev je sistem botroval in celo spodbujal širitev razpršene gradnje mestnih obrobij in podeželskih naselij in tako rušil avtohtoni poselitveni vzorec, ki se je razvijal skozi zgodovino. Takrat so se vasi razvijale na območju najboljših obdelovalnih zemljišč, saj so morale biti njivske površine in boljše travniške površine v neposredni bližini vasi, zaradi lažje obdelave. Na večjih oddaljenostih so sledila slabša kmetijska zemljišča namenjena predvsem za potrebo paše ter gozdna zemljišča. Tovrstni poselitveni vzorec pa nam še vedno prikazujejo katastrske občine v okviru zemljiškega katastra, ki so po večini sočasno vaški teritorij.

Slika 6: Vaški prostor

Fig. 6: Village area



Vir: Povzeto po Prosen, 2009.

Poselitvena območja so opredeljena kot inštrument v prostorskem načrtovanju, njihov rezultat pa so homogena strnjena naselja. V prostorskem načrtovanju je treba upoštevati razvojne vidike tako

kmetijske dejavnosti, poselitve, kot tudi drugih dejavnosti v prostoru. V strukturi BDP obsega kmetijstvo z gozdarstvom, lovom in ribolovom v zadnjih desetih letih povprečno le 2,7% (SURS, 2009). To pomeni da se na dobrih 90% površine Republike Slovenije ustvari le 2,7% BDP. »Vprašanje je, kje se potem ustvarja razlika in ali morda le ne potrebujemo tudi površin za razvoj.« Slovenija se ob vsem tem sooča tudi z veliko zemljiško oziroma posestno razdrobljenostjo, saj ima kar tri milijone kmetijskih in gozdnih parcel ter neugodno velikostno strukturo kmetij. Povprečno kmetijsko gospodarstvo obdeluje 6,3 ha kmetijskih zemljišč, ki se povprečno razprostirajo na 22 parcelah. Tako znaša povprečna velikost parcele, ki je v rabi na kmetijskem gospodarstvu, samo 0,3ha (SURS, 2009). Tovrstni podatki tudi kažejo, da je prostor potrebno celostno obravnavati, torej kmetijski sektor vključiti v celostno prostorsko načrtovanje naselij in krajine ter z ustreznimi ukrepi izboljšati posestno strukturo.

V Sloveniji žal ni bil vzpostavljen celovit sistem prostorskega načrtovanja kmetijske dejavnosti v soodvisnosti s preostalimi dejavnostmi, saj se je razvil institucionalen pristop varovanja kmetijskih zemljišč. V nekaterih državah EU (Nemčija, Avstrija, Švica) in predvsem na Bavarskem, so bila v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja podane pobude za načrtovanje prenove in razvoja vasi ob spoštovanju urbanističnih predpisov in norm, kar bi bil lahko dober vzgled tudi preostalim državam. Njihov cilj sta bila izboljšanje lokacijskih razmer kmetijstva in ureditev drugih dejavnosti v vasi (promet, komunalna oskrba, obrt, javni program, šport, varstvo pred poplavami itd.). S takšnimi načrti se določajo zemljišča za novogradnje v skladu z dokumenti višjih ravni in potrebami za organsko rast oziroma širitev vasi. Z načrtnim pristopom se tako rešujejo nekateri konflikti med rabami, še posebej zaradi večanja kmetij oziroma njihovega propada. Tako se mnogim neuporabnim objektom nekdanjih kmetij določa nova namembnost, ali celo več kmetij združuje v novo perspektivno kmetijo, izvajajo se prestatitve kmetij itd., ter se tako omogoča razvoj vsem dejavnostim, ki sodijo v vas. Da se lahko izvaja takšna politika urejanja podeželja in vasi, pa je potrebna ustrezna zemljiška politika ali t.i. zemljiški management. Tako lokalne skupnosti načrtno kupujejo zemljišča in ustvarjajo sklad, iz katerega se krijejo lokacijske potrebe po prostoru (zamenjave, komasacije itd.) (Prosen, 2008).

Zakonodaja s področja kmetijskih zemljišč v Sloveniji temelji zgolj na varovanju kmetijskih zemljišč, v smislu varstva naravnih virov pred drugimi interesi v prostoru. Kmetijski sektor tako definira in določa zemljišča, ki so namenjena izključno kmetijski rabi, ne da bi pred tem kakorkoli pretehtali druge interese v zvezi s temi zemljišči. Oblika normativnega varstva kmetijskih zemljišč se gledano s stališča prostorskega načrtovanja ni obnesla najboljše, saj je prinesla številne težave pri nadaljnjem načrtovanju novih posegov na ta zemljišča. Omejile so se možnosti načrtovanja najracionalnejših oblik pozidave (večjih koncentracij, skupinske gradnje itd.), posledično se je poselitev pričela razvijati na slabših kmetijskih zemljiščih (močvirnatih

območjih, območjih z večjim naklonom terena, na slabših gozdnih zemljiščih itd.), negativne posledice tovrstnega načrtovanja poselitve pa so vidne danes. Novejši predeli naselij, ki so bili načrtovani predvsem v zadnjih desetletjih, so se načrtovali na manj kvalitetnih kmetijskih zemljiščih, v močvirnatih predelih oziroma na predelih, kjer relief ni več omogočal intenzivne kmetijske obdelave. Tako danes nastopa problematika velike poplavne in erozijske ogroženosti ter plazljivost posameznih predelov naselij, prav tako pa je otežena izvedba ustrezne komunalne in prometne infrastrukture na območjih razpršene poselitve.

Z uveljavitvijo ZureP-1 v letu 2003 je bil razveljavljen 8. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996, ki je določal materialnopravna merila, ki jih je bilo potrebno upoštevati pri spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč in gozdov za nekmetijsko rabo. Poleg tega je ZureP-1 dopuščal tudi izjeme, na podlagi katerih se je v planskem aktu lokalne skupnosti izjemoma lahko določilo, da se najboljša kmetijska zemljišča namenijo za nekmetijsko rabo, če ni mogoče uporabiti drugih kmetijskih zemljišč ali gozdov, če je šlo za gradnjo objektov, ki neposredno služijo primarni kmetijski proizvodnji (hlevi, silosi, strojne lope, vinske kleti, rastlinjaki itd.), če so bili izpolnjeni predpisani pogoji glede nujnosti gradnje na tem območju, površine in namena objekta ter obsega kmetijske proizvodnje, s katero je bil objekt povezan, za gradnjo stanovanjskih objektov, če so bili izpolnjeni predpisani pogoji glede nujnosti gradnje na tem območju, površine in namena objekta, gradnjo objektov za zaščito in reševanje v naravnih in drugih nesrečah ter za širitev pokopališč. Vendar predlagane ureditve niso doprinesle k razvoju kmetijskih gospodarstev in predstaviti kmetij, temveč so spodbujale razvoj razpršene gradnje, različne špekulacije in dodatno degradacijo prostora, saj rešitve niso bile pripravljene celostno. Takšna možnost uveljavljanja izjem je bila pogojena s predhodnim mnenjem ministra za kmetijstvo. V skladu z določbami ZKZ bi moral minister pristojen za kmetijstvo, v soglasju z ministrom, pristojnim za prostor, predpisati podrobnejše pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se na najboljših kmetijskih zemljiščih lahko gradijo objekti. Kljub temu, da tega predpisa minister ni sprejel, se je v praksi še naprej dogajalo in se še dogaja, da pristojno ministrstvo za kmetijstvo brez predpisane pravne podlage pravzaprav pomembno odloča tudi o konceptualnih vprašanjih prostorskega razvoja.

Kot primer lahko podamo gradnjo strojnih lop, izven poselitvenega območja naselij, pri katerih je danes v veliki meri izražena želja po spremembi namembnosti v objekte za drobno gospodarstvo oziroma drugo nekmetijsko rabo.

Slika 7: Strojne lope v Ponovi vasi in Brezju pri Grosupljem

Fig. 7: Storage sheds for agricultural mechanization in Ponova vas and Brezje pri Grosupljem



Vprašanje uporabe kmetijskih zemljišč za nekmetijske namene je trenutno pravno-formalno urejeno zgolj v ZPNačrt-u in sicer na dva načina. V prvem se nanaša na širitev območja naselja in s tem na spremembo namembnosti iz kmetijskega v stavbno zemljišče, v drugem pa na dopustnost poseganja na kmetijska zemljišča zunaj območij naselij. Tudi ZPNačrt je bil podlaga za sprejem podzakonskega akta, ki določa kriterije za posege na najboljša kmetijska zemljišča in sicer Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (Ur. l. RS, 110/08), (v nadaljevanju Pravilnik o posegih). Pravilnik o posegih se ne uporablja v primerih širitve območij naselij, ravno tako ne velja za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena, katerih načrtovanje sodi v pristojnost države. Določa, da so načeloma dopustni posegi v primerih, ko za načrtovanje zaradi tehničnih ali tehnoloških razlogov ni mogoče zagotoviti zemljišč nekmetijskih namenskih rab, ali drugih kmetijskih zemljišč. Ob tem je potrebno zagotoviti in usposobiti nadomestna kmetijska zemljišča za kmetijsko rabo. V primerih, da gre za načrtovane posege, ki presegajo površino 5000m², pa je treba predlagati izvedljive variantne rešitve. V pravilniku o posegih so natančno določene vrste posameznih ureditev in posegov v prostor, ki segajo od objektov namenjenih kmetijski in gozdarski dejavnosti, objektov za načrtovanje turistične in rekreacijske dejavnosti, varstvu okolja in kulturne dediščine, gospodarske javne infrastrukture, objektov za načrtovanje varstva pred nesrečami in obrambe ter sanacij opuščanih območij izkoriščanja, ne opredeljuje oziroma ne dopušča pa umeščanja in določanja novih površin in prostorskih ureditev za stanovanjsko pozidavo. Pravilnik o posegih torej v izhodišču omejuje predvsem lokalno skupnost pri načrtovanju svojih prostorskih ureditev, medtem ko se ureditve državnega pomena načrtujejo po drugačnih kriterijih in merilih.

Glede na navedeno zakonodajo ima Ministrstvo za kmetijstvo pravno-formalno samo še vlogo vzpostavitve in vodenja baz podatkov kategorizacije kmetijskih zemljišč, najboljših in drugih kmetijskih zemljišč, območij z omejenimi možnostmi za kmetijstvo, območij agrarnih operacij in območij skupnih pašnikov. Vprašljivo je celo, ali ministrstvo sploh lahko na taki pravni podlagi sodeluje kot nosilec urejanja prostora v procesu prostorskega načrtovanja kot institucija, ki je pristojna za podajanje smernic za načrtovanje in nato za podajo mnenj, ali so bile smernice pravilno upoštewane. Ker so bile z ZUreP-1 razveljavljene določbe ZKZ, ki so bile materialno pravna podlaga za izdelavo smernic v postopku priprave prostorskih dokumentov, pristojno ministrstvo za kmetijstvo nima več pravne podlage za pridobitev statusa nosilca urejanja prostora, saj ni na voljo materialnega predpisa, na podlagi katerega bi lahko to ministrstvo določalo smernice v postopku priprave OPN. Glede na strategijo in načela varstva kmetijskih zemljišč, ki so primerna za pridelavo hrane, ter načelo ohranjanja narave, bi moralo pristojno ministrstvo nujno sprejeti predpis, ki bi določal, kdo je nosilec urejanja prostora za področje varstva kmetijskih zemljišč, še pomembneje pa bi bilo potrebno določiti merila, kdaj in pod kakšnimi pogoji je dopustno s širitvijo naselij in z gradnjo posegati na kmetijska zemljišča (Lovšin, 2009).

Ta odgovor bi lahko pridobili z ustrežno pripravo strokovnih podlag, na podlagi katerih bi se izvedla analiza stanja kmetijskih gospodarstev v posameznih naseljih in vaseh, izvedlo bi se evidentiranje zaščitenih kmetij in njihovih zemljišč, analiza zaraščanja kmetijskih zemljišč, ustrezna klasifikacija kmetijskih zemljišč glede na dejansko stanje in potrebe po kmetijskih zemljiščih. Tako bi se izdelali sanacijski izvedbeni načrti, s katerimi bi se natančno določila potencialna območja za razvoj naselij in vasi, ki nebi negativno vplivala na razvoj kmetijske dejavnosti v vasi.

Kljub temu, da ministrstvo pristojno za kmetijstvo od leta 2003 nima pravne podlage za pridobitev statusa nosilca urejanja prostora in da na področju varstva najboljših kmetijskih zemljišč vlada pravna praznina, ministrstvo pristojno za kmetijstvo nadalje opravlja nalogo nosilca urejanja prostora in striktno ščiti zemljišča, ki so namenjena izključno kmetijski rabi, ne da bi pred tem kakor koli pretehtal druge interese v zvezi s temi zemljišči (Lovšin, 2009). Pri vsem tem je treba poudariti dejstvo, da kategorizacija kmetijskih zemljišč izvira iz prve polovice 80-ih let in je kot takšna neustrezna, saj ne prikazuje dejanskega stanja in zato ne more biti temeljna podlaga, za preučevanje ustreznosti načrtovanja prostorskih ureditev. Ministrstvo pristojno za kmetijstvo bi moralo izvesti novo kategorizacijo kmetijskih zemljišč, pri čemer bi bilo potrjeno dejstvo, da je kmetijskih zemljišč manj kot jih je bilo pred 25-imi leti. K tem je pripomoglo predvsem zaraščanje drugih kmetijskih zemljišč, prav tako pa bi bilo ugotovljeno, da je tudi delež najboljših kmetijskih zemljišč bistveno manjši, vendar ne zgolj na račun širitve poselitve oziroma nekmetijske dejavnosti, temveč zaradi neustrezno izvedene klasifikacije ter

opuščanja kmetijske proizvodnje. Tako bi bila potrjena domneva, da Sloveniji primanjkuje večji delež kmetijskih zemljišč za prehransko samooskrbo, kot je to izkazano dan danes.

Pri vseh navedenih dejstvih pa se moramo vprašati, kaj bi se zgodilo v primeru, da pripravljavec prostorskega akta ne vključi ministrstva pristojnega za kmetijstvo v postopek priprave prostorskega dokumenta. ZPNačrt sankcije ne predvideva, sklepamo pa lahko, da bi bil tak prostorski akt nezakonit, kar pomeni, da bi bil lahko razveljavljen v okviru presoje zakonitosti.

5.3.3.2 Načrtovanje prostorskih ureditev in varstvo okolja ter varstvo narave

Varstvo narave je tako kot številna druga družbena razmerja urejeno s pravnimi normami, ki tvorijo pravni red varstva narave. Celovit sistem pravnih norm, v katerega je umeščen sistem varstva narave tvorijo: Ustava Republike Slovenije, mednarodno pravo, pravo EU, upravno pravo (pravo varstva okolja, pravo varstva narave), civilno in kaznovalno-prekrškovno pravo (Berginc et. al., 2006).

Ustava RS v splošnih določbah določa, da je dolžnost države skrb za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine, kakor tudi ustvarjanje možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. Ustava sama izrecno ne ureja varstva narave, vendar je varstvo narave v javnem interesu in je naloga države, da javni interes artikulira z ustrezno zakonsko ureditvijo ter izvaja to ureditev skupaj z lokalnimi skupnostmi. Ustava RS tudi določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Tako je Slovenija ratificirala vse pomembnejše mednarodne pogodbe, ki se nanašajo na varstvo narave in, ki so preko zakonodaje postale del slovenskega pravnega reda.

Za področje varstva narave je pomembno upravno procesno pravo, s predpisi, ki urejajo upravni postopek in upravni spor (Berginc et. al., 2006). Temeljni predpis, ki ureja pravo varstva okolja, je ZVO-1, ki je bil podrobneje predstavljen v 4. poglavju in, ki določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe itd..

Krovni dokument na področju varstva okolja je *nacionalni program varstva okolja*, ki ga na predlog vlade sprejme Državni zbor RS. Za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja, ali za izvrševanje obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov EU, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja, ministrstvo pristojno za varstvo okolja pripravi *operativne programe varstva okolja*. Sprejme jih

vlada. V operativnih programih se razčlenijo cilji, usmeritve in naloge za posamezno vprašanje varstva okolja. Poleg nacionalnega programa varstva okolja se lahko sprejmejo tudi *programi varstva okolja* ter *operativni programi občin*, ki pa ne smejo biti v nasprotju z nacionalnim programom in so obvezni za mestne občine (ZVO-1, 35.-38. člen). Tako je na področju varstva okolja zakonodaja uvedla praktično vzporeden sistem programiranja in načrtovanja, ki pa ima bistven vpliv na prostorsko načrtovanje.

Z okoljsko zakonodajo je predpisano, da vlada sprejme *okoljska izhodišča*, ki so s predpisi določeni cilji varstva okolja in, ki so obvezna podlaga za pripravo planov, programov, načrtov in drugih aktov na področju urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, lova, ribištva, rudarstva, kmetijstva, energetike, industrije, transporta, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbo prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma. Okoljska izhodišča so zlasti opis stanja okolja in njegovih delov. So povzetek obveznosti ratificiranih mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na zmanjševanje globalnega onesnaževanja okolja, nacionalni program varstva okolja, operativni programi varstva okolja, prikaz varstvenih, varovanih, zavarovanih, degradiranih in drugih območij, kjer je uveljavljen poseben pravni režim ter druge omejitve rabe prostora zaradi obratov, v katerih lahko pride do večje nesreče. Okoljska izhodišča vsebujejo tudi cilje preprečevanja in zmanjševanja obremenjevanja okolja in okvire za programiranje, planiranje in načrtovanje posegov v okolje, da se glede na obstoječo stopnjo obremenitve okolja, ali občutljivosti okolja za posamezno vrsto posegov prepreči, omeji ali zmanjša obremenitev okolja.

Kljub temu, da je bil Zakon o varstvu okolja sprejet v letu 2006, ministrstvu pristojnem za varstvo okolja še vedno ni uspelo pripraviti dokončnih okoljskih izhodišč, tako da so pripravljavci prostorskih aktov in drugih dokumentov prepuščeni odločitvam subjektov, ki sodelujejo v postopkih celovite presoje vplivov planov na okolje oziroma v postopkih presoje vplivov na okolje. Postopek CPVO je potrebno izvesti za vsak prostorski dokument, za katerega ministrstvo pristojno za varstvo okolja izda odločbo, da je postopek CPVO potreben, v postopku pa se izvaja preveritve uresničevanja načel vzdržanega razvoja, celovitosti in preventive. Ministrstvo pristojno za varstvo okolja v tem postopku s pomočjo mnenj ministrstev in drugih organizacij, ki so glede na vsebino plana pristojne za posamezne zadeve varstva okolja ali varstvo in rabo naravnih dobrin, krajine ali varstvo zdravja ljudi ali varstvo kulturne dediščine ugotovi, ali prostorski dokument predvideva posege, ki bi prekomerno vplivali na okolje. V pomoč pri tem mu je okoljsko poročilo, ki je rezultat CPVO, v katerem so opredeljeni, opisani in ovrednoteni vsi pomembni vplivi izvedbe prostorskega akta na okolje. Svoje morebitno strinjanje ministrstvo ob upoštevanju mnenj pristojnih ministrstev in organov izrazi z odločbo o potrditvi sprejemljivosti predloženega prostorskega dokumenta, če pa se z njim ne strinja oziroma, če presodi, da so vplivi izvedbe prostorskega dokumenta na okolje nesprejemljivi, potrditev zavrne. Ob tem je zanimivo

dejstvo, da v primeru, če ministrstvo pristojno za varstvo okolja ne izda pozitivne odločbe, sprejem prostorskega dokumenta ni mogoč, kljub temu, da je zaradi molka organa ministrstva pristojnega za prostor oziroma vlade nastopila pozitivna domneva, ki določa da je predlog OPN usklajen.

Vse naštetu nedvomno priča o tem, da se je z instrumentom CPVO uvedel vzporedni sistem, ki neposredno posega v prostorsko načrtovanje in je do njega pogosto celo izključujoč, ne da bi bila podana možnost usklajevanja različnih interesov v prostoru, prav tako pa postopek CPVO ne upošteva prostorskih, stroškovnih, ekonomskih in javnih zahtev ter je vsebinsko neprimeren. Takšen način vzpostavljanja sistema varstva okolja kaže na to, da je odločanje o razvojnih vprašanjih ob sodelovanju javnosti dejansko podrejeno postopku CPVO oziroma parcialnemu odločanju posameznih institucionaliziranih organov, ki imajo za svoje ravnanje formalno podlago v okoljskih predpisih, z veliko podporo evropske zakonodaje in ratificiranih mednarodnih pogodb.

Celoten sistem varstva narave z vsemi elementi ureja pravo varstva narave, ki je neposredno urejeno z Zakonom o ohranjanju narave (Ur. l RS, št. 56/99, 110/02-ZGO-1, 119/02, 22/03-UPB-1, 41/04, 96/04-UPB-2, 61/06-ZDru-1, 63/07 Odl.US: Up-395/06-24, U-I64/07-13, 117/07 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/08 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/10-ZSKZ-B), (v nadaljevanju ZON), na podlagi katerega se je vzpostavil avtonomen sistem varstva naravnih vrednot, ki učinkovito preprečuje celostno urejanje prostora. Zakon je v celoti varstveno naravnan in zato intervencijski, torej *lex specialis* glede na Zakon o varstvu okolja in tudi vse druge zakone. To pomeni, da lahko posega na vsako drugo področje z neposrednimi in posrednimi ukrepi varstva, seveda če so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji (Berginc et. al., 2006).

ZON določa različna zavarovana območja, kot so naravni spomeniki, naravni rezervati, narodni, regijski in krajinski parki, prav tako pa določa območja ohranitev prednostnih habitatnih tipov, v okviru ekološko pomembnih območij in območij Natura 2000. Podlaga za določitev ekološko pomembnih območij in območij Natura 2000 izhaja iz Direktive Sveta EU 79/409/EGS o ohranjanju prosto živečih ptic in Direktive Sveta EU 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.

Z zakonodajo so v osnovi določeni inštrumenti varstva narave, predvsem varstveni ukrepi in-situ, ki vključujejo poleg varstva tam živečih rastlinskih in živalskih vrst tudi varstvo življenjskega prostora, z vsemi njegovimi značilnostmi. Med te instrumente sodijo ustanavljanje in upravljanje naslednjih območij: zavarovana območja, posebna varstvena območja (Natura 2000), naravne vrednote in ekološko pomembna območja (Vugrin, 2005).

Zavarovana območja so obsežne ekosistemske celote z visoko stopnjo biotske raznovrstnosti in krajinske pestrosti. Na teh območjih se daje prednost trajnostno naravnemu razvoju, pri čemer so človekovo delovanje in posegi v prostor regulirani in usmerjeni, raba naravnih virov pa je določena bolj ali manj omejevalno, kar je odvisno od vrste območja in varstvenega režima v njem. Mednarodna klasifikacija zavarovanih območij po IUCN razvršča le ta v šest kategorij (Verša, 2002):

- strogi naravni rezervat,
- narodni park,
- naravni spomenik,
- zavarovani habitati rastlinskih in živalskih vrst,
- zavarovana krajina,
- zavarovana območja naravnih virov.

V skladu z ZON se zavarovana območja delijo na širša in ožja, pri čemer so širša zavarovana območja narodni, regijski in krajinski parki, ožja zavarovana območja pa so strogi naravni rezervat, naravni rezervat in naravni spomenik.

Poleg zavarovanih območij so za varstvo narave pomembna tudi posebna varstvena območja Natura 2000, ki predstavljajo evropsko ekološko omrežje posebnih varstvenih območij, s katerimi naj bi se ohranjalo ugodno stanje ptic in drugih rastlinskih in živalskih vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov. Tovrstna območja nimajo posebnih varstvenih režimov, kot je to v primeru zavarovanih območij, vendar je za posege v območja obvezna izvedba CPVO. Na področju Slovenije, je bilo z uredbo vlade leta 2004 določenih skupaj kar 286 območij z varstvenim statusom na podlagi predpisov EU, površina, ki jo zajemajo območja Natura 2000, pa predstavlja kar 35,5% državnega ozemlja (Berginc et. al., 2006).

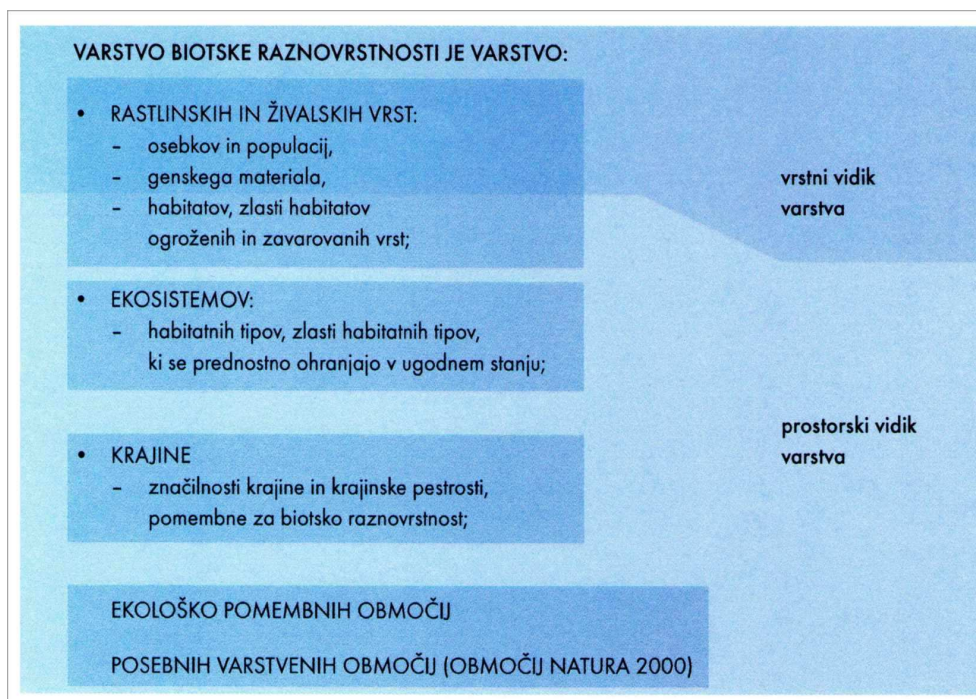
Pojem naravne vrednote je določen z ZON, in sicer: »naravna vrednota je poleg redkega, dragocenega ali znamenitega naravnega pojava tudi drug vredni pojav, sestavina oziroma del žive ali nežive narave, naravno območje ali del naravnega območja, ekosistem, krajina ali oblikovana narava«. Del narave se za naravno vrednoto določi na podlagi strokovno izvedenega postopka, na podlagi meril za evidentiranje in vrednotenje (izjemnost, tipičnost, ohranjenost, redkost, kompleksna povezanost, znanstveno raziskovalna pomembnost itd.) (Vugrin, 2005), ki pa ni vključen v koncept prostorskega načrtovanja, temveč gre za samostojno oblikovanje novih varstvenih območij in norm.

Pomemben del varstva narave so tudi ekološko pomembna območja, ki so na strokovni ravni prepoznavna kot biotsko najvrednejša in najpomembnejša območja. Na ekološko pomembnih območjih je vzpostavljen »blag« varstveni režim, zlasti v obliki usmeritev za načrtovanje rabe prostora in naravnih dobrin, da je mogoče širše ohranjanje biotske raznovrstnosti na obsežnih površinah, ki omogočajo povezanost območij Natura 2000 in zagotavljanje tamponskih con okoli njih. Tako imamo v Sloveniji od leta 2004 določenih 307 ekološko pomembnih območij, ki so po velikosti zelo različna (stoječe vode, podzemne jame, manjši vodotoki, osrednje območje življenjskega prostora velikih zveri, morje z morskim obrežjem itd.) in brez morja ter osrednjega življenjskega območja velikih zveri obsegajo po površini nekaj več kot 45% ozemlja Slovenije (Berginc et. al., 2006).

Varstvo biotske raznovrstnosti se na naša na vse njene sestavine iz živega in neživega sveta. Neživi del narave je kot življenjski prostor z živim delom neločljivo povezan, način varstva pa je za posamezne sestavine specifičen. Na primeru varstva osebkov, gre za neposredno varstvo vrste (vrstni vidik varstva), v primeru varstva življenjskega prostora in ekosistemov pa na posrednem varstvu vrst preko varstva prostora oziroma območij (prostorski vidik varstva) (Berginc et. al., 2006).

Slika 8: Varstvo biotske raznovrstnosti

Fig. 8: Protecting biodiversity



Vir: Berginc et. al., 2006, 50.

Na podlagi navedenih podatkov lahko ugotovimo, da velik del Slovenskega ozemlja pokrivajo različna območja varstva narave, ki imajo različne varstvene režime. Le te je treba upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov, zaradi njih izvajati ustrezne presoje sprejemljivosti prostorskih dokumentov oziroma pripravljati najrazličnejše strokovne podlage.

Tako v neposredni povezavi z ZVO-1 tudi ZON zahteva presojo sprejemljivosti planov, programov in načrtov ter vseh prostorskih aktov in presoja sprejemljivosti posegov v naravo, pri čemer se morajo vsa pravila ravnanja, varstvene usmeritve, varstveni režimi in razvojne usmeritve upoštevati pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin. Z aktom o zavarovanju se na zavarovanem območju naravnih vrednot lahko prepove ali omeji izvajanje posegov v prostor, vzpostavi pa se tudi predkupna pravica, kar so izrecna orodja urejanja prostora oziroma prostorske politike.

V skladu z ZON Državni zbor RS sprejme *nacionalni program varstva narave*, ki zajema ohranjanje biotske raznovrstnosti in varstvo naravnih vrednot, pri čemer morata biti nacionalni program in državni prostorski akt (SPRS) usklajena. Dejansko pa gre v slovenskem pravnem redu za usklajenost državnega prostorskega dokumenta (SPRS) z nacionalnim programom varstva okolja in ne obratno, kar sledi iz dejstva, da akti o zavarovanju nastajajo samostojno, zunaj sistema prostorskega načrtovanja in se jim morajo prostorski akti ustrezno prilagajati. Dodati moramo tudi, da se predpisi izdani na podlagi ZON obvezno uporabljajo pri urejanju prostora, rabi naravnih dobrin in varstvu kulturne dediščine, ne da bi se pri tem ustrezno upoštevali tudi drugi interesi, katerih podlaga je prav tako v veljavnih zakonskih in podzakonskih predpisih, kar dodatno potrjuje *lex specialis*.

Zanimivo je tudi dejstvo, da so v zakonodaji s področja varstva narave tudi določila, ki po svoji vsebini sodijo v prostorske dokumente, saj ZON v 96. členu določa, da pristojni državni ali lokalni organ lahko sprejme odločitev o širitvi stavbnih zemljišč, če so v naselju izkoriščene vse možnosti za racionalno pozidavo in ugotovljenih potreb ni mogoče zadovoljiti drugače ter, če za graditev infrastrukturnih povezav zunaj naselij ni mogoče izkoristiti že obstoječih koridorjev.

V postopku priprave prostorskih aktov je treba od državnega nosilca za urejanje prostora, ki je pristojen za varstvo narave, pridobiti naravovarstvene smernice. Te predstavljajo usmeritve, izhodišča in pogoje za varstvo naravnih vrednot in zavarovanih območij ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. V zadnjem delu postopka priprave prostorskega dokumenta je treba pridobiti mnenje o sprejemljivosti prostorske ureditve z vidika varstva narave. Zakon določa, da brez naravovarstvenega mnenja ni mogoče sprejeti prostorskega akta, kar pomeni, da lahko sektor

varstva narave praktično poda veto na sprejem prostorskega dokumenta in s tem onemogoči prostorski razvoj.

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da ima področje varstva okolja skupaj z varstvom narave največji vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, saj gre za vzporeden neodvisen sistem, ki se vključuje v prostorsko načrtovanje preko vzporednega CPVO postopka in, ki ima odločujoč vpliv glede načrtovanja prostorskih ureditev.

5.3.3.3 Načrtovanje prostorskih ureditev in kulturna dediščina

V Zakonu o varstvu kulturne dediščine (Ur. l. RS, št. 7/99, 110/02-ZGO-1, 126/03-ZVPOPKD, 63/07 Odl.US: U-I-64/07-13, 16/08-ZVKD-1), (v nadaljevanju ZVKD) je kot osrednji dokument varstva dediščine določena *strategija varstva dediščine*, ki na podlagi ocene ogroženosti dediščine in priložnosti za njen razvoj določi cilje, usmeritve in ukrepe celostnega ohranjanja dediščine, ki je predmet javne koristi. Strategijo pripravi ministrstvo v sodelovanju z resorji, katerih naloge segajo na področje varstva dediščine in je lahko samostojni razvojni dokument vlade, ali del nacionalnega programa za kulturo. Je podlaga za pripravo dokumentov razvojnega načrtovanja in določanja politik na področju kulture, urejanja prostora, varstva okolja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, graditve, stanovanjskega in komunalnega gospodarstva, turizma, vzgoje in izobraževanja itd..

V osnovi kulturno dediščino delimo na (Jeglič et. al., 2008):

- območje kulturnega spomenika,
- registrirano arheološko najdišče,
- območje kulturne dediščine in strokovnih zasnov varstva (območje stavbne dediščine, naselbinske dediščine, kulturne krajine, vrtnoarhitekturne dediščine, memorialne dediščine, zgodovinske krajine, druge dediščine),
- vplivno območje kulturnega spomenika,
- vplivno območje dediščine,
- območje kulturne dediščine, ki ni v strokovnih zasnovah varstva.

Vsa kulturna dediščina je ustrezno registrirana in vpisana v register dediščine, ki je osrednja zbirka podatkov o dediščini in jo vodi ministrstvo pristojno za dediščino.

V postopku načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju imajo največji vpliv območja kulturne dediščine iz strokovnih zasnov, ki pokrivajo večja območja posameznih lokalnih

skupnosti Zato bomo v nadaljevanju predstavili osnovne in dodatne pravne režime varstva, in sicer: za območja stavbne dediščine, naselbinske dediščine in kulturne krajine.

Tako so območja stavbne in naselbinske dediščine ter kulturne krajine podvržene osnovnemu pravnemu režimu varstva, ki določa (Jeglič et. al., 2008):

- prepoved odstranitve registrirane dediščine,
- prepoved posegov v prostor ali način izvajanja dejavnosti, ki bi prizadeli varovane vrednote območja ter prepoznavne značilnosti in materialno substanco,
- uveljavitev nadzora nad posegi v prostor, ki bi utegnili negativno vplivati na območje kulturne dediščine (vplivno območje dediščine),
- dovoljuje posege v prostor in prostorske rešitve, ki prispevajo k trajni ohranitvi dediščine, ali zvišanju njene vrednosti ter dediščino varujejo in ohranjajo na mestu samem (in situ).

Poleg osnovnega pravnega režima varstva v območju stavbne dediščine, velja dodatni pravni režim varstva. Predpisuje ohranjanje naslednjih značilnosti objektov:

- tlorisna in višinska zasnova (gabariti),
- gradivo (substanca) in konstrukcijska zasnova,
- oblikovanost zunanjsčine (členitev objekta in fasad, oblika in naklon strešin, kritina, stavbno pohištvo, barve fasad, fasadni detajli),
- funkcionalna zasnova notranjosti objektov in pripadajočega zunanjega prostora,
- komunikacijska in infrastrukturna navezava na okolico (pripadajoči odprti prostor z niveleto površin ter lego, namembnostjo in oblikovanostjo pripadajočih objektov in površin),
- prostorski kontekst, pojavnost in vedute (predvsem pri prostorsko izpostavljenih objektih – cerkvah, gradovih, znamenjih itd.),
- celovitost dediščine v prostoru (prilagoditev posegov v okolici značilnostim stavbne dediščine).

V območju naselbinske dediščine velja dodatni pravni režim varstva. Predpisuje ohranjanje naslednjih zgodovinskih značilnosti naselij:

- naselbinska zasnova (parcelacija, komunikacijska mreža, razporeditev odprtih prostorov naselja),
- odnosi med posameznimi stavbami ter odnosi med stavbami in odprtimi prostori (lega, gostota objektov, razmerje med pozidanim in nepozidanim prostorom, gradbene linije, značilne funkcionalne celote),
- prostorsko pomembnejše naravne prvine znotraj naselja (drevesa, vodotoki itd.),
- prepoznavna lega v prostoru oziroma krajini (glede na reliefne značilnosti, poti itd.),
- naravne in druge meje rasti ter robovi naselja,

- podoba naselja v prostoru (stavbne mase, gabariti, oblike strešin, kritina),
- odnosi med naseljem in okolico (vedute na naselje in pogledi iz njega),
- stavbno tkivo (prevladujoč stavbni tip, javna oprema, ulične fasade itd.).

V območju kulturne krajine velja dodatni pravni režim varstva. Predpisuje ohranjanje naslednjih krajinskih značilnosti:

- krajinska zgradba in prepoznavna prostorska podoba (naravne in kulturne prvine),
- odprt prostor pred nadaljnjo širitvijo naselij,
- sonaravno gospodarjenje v kulturni krajini (tradicionalna raba zemljišč),
- tipologija krajinskih prvin in tradicionalnega stavbarstva,
- odnos med krajinsko zgradbo oziroma prostorsko podobo in stavbno oziroma naselbinsko dediščino.

Za posamezne vrste kulturne dediščine tako velja osnovni pravni režim varstva. V primeru, da je vrsta območja kulturne dediščine razdeljena tudi na podvrste, je treba za podvrsto upoštevati osnovni in dodatni pravni režim varstva. Kot primer lahko navedemo, da v območju naselbinske dediščine velja pravni režim varstva, ki velja za območja kulturne dediščine iz strokovnih zasnov varstva in dodatni pravni režim varstva, ki velja za območje naselbinske dediščine. V primeru, da se obravnavano območje nahaja tudi v območju arheološke dediščine, je treba upoštevati še dodatni pravni režim varstva, iz česar je razvidno, da se varstveni režimi dopolnjujejo in postavljajo standardizirane varstvene norme.

Vprašati se moramo, ali tovrstne norme in omejitve resnično pripomorejo k varstvu kulturne dediščine, saj v mnogih primerih standardizirane varstvene norme ne omogočajo oziroma močno ovirajo potrebne prenove vsi in naselij za namen bivanja, razvoja kmetijske dejavnosti, gospodarstva, turizma, rekreacije itd.. Posledično, glede na prostorsko kulturo v Sloveniji, prihaja do večjega obsega nelegalnih gradenj oziroma nasprotno do propadanja obstoječega stavbnega tkiva.

Pri pripravi prostorskih dokumentov se varstvo kulturne dediščine zagotavlja na tri načine in sicer:

- z upoštevanjem aktov o razglasitvi spomenikov,
- s presojo vplivov na dediščino v okviru celovite presoje vplivov na okolje,
- z upoštevanjem smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora.

Z ZVKD so predpisane tudi t.i. obvezne sestavine prostorskih aktov, t.j. zahteva, da se ohranitev nepremičnih spomenikov, registriranih arheoloških najdišč in lastnosti dediščine, obvezno

upošteva v prostorskih aktih, ki imajo neposreden vpliv na dediščino in njeno varstvo. ZVKD določa tudi elemente predkupne pravice in razlastitve na spomenikih državnega in lokalnega pomena, kar je v skladu z ZureP-1 orodje urejanja prostora oziroma prostorske politike.

Ministrstvo v postopku priprave prostorskih aktov podaja smernice in mnenja. S smernicami se na podlagi strategije varstva dediščine, aktov o razglasitvi in ob smiselni uporabi prikaza vrednotenja dediščine v prostoru opredelijo usmeritve, izhodišča in pogoji za varstvo in ohranitev v prostorskem aktu. Smernice obsegajo predvsem usmeritve za celostno ohranjanje, predloge rešitev in ukrepov varstva ter predlog prostorskih izvedbenih pogojev za varstvo, kadar se pripravlja akt, ki določa prostorske izvedbene pogoje.

OPN je akt, ki določa prostorske izvedbene pogoje in se mu lahko v skladu z ZVKD po posameznih enotah urejanja prostora in po posameznih enotah dediščine, predpišejo dodatni pogoji predvsem glede lege, parcelacije, gradbenih linij, tlorisnih in višinskih gabaritov, prostorskih dominant, namembnosti objektov, oblikovanja javnih prostorov itd., kot to določajo pravni režimi varstva. Zanimivo je tudi dejstvo, da ZVKD za vsa območja, ki so evidentirana kot naselbinska dediščina ali kulturna krajina določa obvezno izvedbo OPPN-ja, katerega obvezni sestavni del je konservatorski načrt za prenovo, s katerim se določi pogoje razvoja in omejitve z vidika varstva po enotah urejanja prostora.

Na podlagi navedb iz zakonodaje s področja varstva kulturne dediščine lahko ugotovimo, da sektorsko načrtovanje na tem področju vpliva na vse segmente načrtovanja prostorskih ureditev. Vključuje se v postopek CPVO, skupaj s sektorjem varstva okolja in varstva narave, preko smernic in mnenj pa lahko konkretno vplivna na prostorsko izvedbene pogoje, ki so domena zakonodaje s področja urejanja prostora, prav tako lahko določa območja, ki se morajo urejati z OPPN in ob enem predpisuje dodaten dokument, ki je obvezni sestavni del OPPN. Na podlagi navedenega lahko zaključimo, da sektor za varstvo kulturne dediščine preko zakonskih določil bistveno vplivna na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

5.3.3.4 Načrtovanje prostorskih ureditev in varstvo voda

ZV-1 v svoji vsebini ureja upravljanje z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči ter razvršča vode, podaja omejitve in pogoje za odvzem lastninske pravice na vodnih, priobalnih in drugih zemljiščih, definira vodne objekte in naprave, določa pogoje upravljanja z vodami, določa posege v prostor, ki lahko vplivajo na vodni režim itd..

Tako kot pri ostalih sektorjih, je potrebno tudi na področju varstva voda pri načrtovanju prostorskih ureditev upoštevati varstvene režime (poplavna območja, območja varovanja pitne vode, erozijska in plazljiva območja itd.). V fazi osnutka prostorskega akta mora njegov pripravljavec pridobiti smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam v skladu s predpisi o prostorskem načrtovanju, nato pa še mnenja, s katerimi nosilec urejanja prostora ugotovi, ali so bile podane smernice upoštevane.

Načrtovanje prostorskih ureditev na območjih, ki so ogrožena pred škodljivim delovanjem voda je zelo pereča problematika prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju, saj so se v preteklosti mnoga naselja oziroma predeli naselij načrtovali predvsem na poplavnih in plazljivih območjih, saj so bile onemogočene širitve poselitve na najboljša kmetijska zemljišča. Današnja zakonodaja s področja voda določa, da je potrebno rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanja voda in da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda. Na ogroženih območjih pa so prepovedane vse dejavnosti, ki lahko kakorkoli povečujejo možnost škodljivega delovanja voda.

Zakonodaja natančno določa merila za posege v prostor, na poplavnih in erozijskih območjih in lahko onemogoči gradnjo objektov, tudi če gre za gradnjo znotraj strnjene naselja. Prav tako določa, da je za izdelavo prostorskih dokumentov potrebno pripraviti karte poplavne in z njimi povezane erozijske nevarnosti, torej dodatne strokovne podlage pri pripravi prostorskih dokumentov, da je možna pridobitev pozitivnega mnenja in sprejem prostorskega dokumenta. Vse podane omejitve in pogoji, pa se morajo v prostorskih aktih upoštevati kot smernice, k načrtovanim prostorskim ureditvam, v skladu s predpisi o prostorskem načrtovanju.

Na podlagi zakonodajnih določil s področja varstva voda lahko ugotovimo, da je načrtovanje prostorskih ureditev podrejeno pripravi dodatnih strokovnih podlag, s katerimi se ugotavlja stanje ogroženosti pred škodljivim delovanjem voda in podanimi ukrepi za preprečevanje tovrstnega delovanja. Prostorske ureditve na teh območjih se lahko načrtujejo zgolj z vzporednimi ukrepi preprečevanja škodljivega delovanja voda, drugače pristojne sektorske službe ne izdajo pozitivnega mnenja k načrtovanim prostorskim ureditvam.

5.3.4 Problematika usklajevanje med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi

Opisane zakonske rešitve kažejo na to, da je na področju lokalnega prostorskega načrtovanja onemogočeno celostno prostorsko načrtovanje, saj ne obstajajo ustrezni inštrumenti za usklajevanje med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi, torej med diametralno

nasprotujočimi si interesi. Razvidno je, da je sektorsko načrtovanje na državni ravni večinoma zelo dobro organizirano. Strokovne službe so z vsakim novo sprejetim zakonskim ali podzakonskim predpisom bolj okrepljene, tako organizacijsko kot tudi strokovno, prav tako pa imajo ustrezna materialna sredstva, kar jim omogoča opravljanje tekočih nalog in izpopolnjevanje zadevnih strokovnih metod in doktrin, v primeru pomanjkanja strokovnih podlag, pa jim zakonodaja dopušča, da izdelavo potrebnih strokovnih podlag naložijo lokalnim skupnostim, ki pa jih morajo zagotoviti v okviru priprave prostorskih dokumentov.

Sektorji si v svojih predpisih določajo sorazmerno samostojno vlogo pri načrtovanju, gospodarjenju in upravljanju z naravnim virom ali okoljskim sistemom, ki spada v njihovo pristojnost. Ta sorazmerno samostojna vloga pa se širi predvsem na urejanje prostora, saj je prostor na tak ali drugačen način neposredno ali posredno povezan z naravnimi viri oziroma okoljskim sistemom. Tako so s sektorskimi predpisi predvideni posebni postopki sprejemanja sektorskih načrtov, ki vodijo do njihovega uveljavljanja kot končnih prostorskih dokumentov. Sektorski načrt torej pripravlja sektor sam, kot končni akt ter tako postane obvezna sestavina za integralne prostorske dokumente, brez možnosti za njegovo usklajevanje oziroma prilagajanje drugim interesom. V preteklosti je strokovna javnost s področja urejanja prostora ob predlogih novih politik, strategij in programov, ki pomembno vplivajo na ravnanje s prostorom, večkrat opozarjala, naj bodo le ti izvedljivi in razumni. Kljub temu se je utrdila praksa vnaprejšnjih rezervacij prostora, ki onemogoča razumno usklajevanje različnih interesov v prostoru. Zaradi omejenosti in končnosti prostora se rabe v prostoru prekrivajo in v nekaterih delih tudi izključujejo. Če imajo rabe vnaprej zagotovljene razvojne teritorije, se bistveno upočasnijo, ali celo onemogočijo umeščanje novo porajajočih in razvojno pomembnih prostorskih ureditev v prostor. Da prav opisano normirano varstvo obvladuje razmere urejanja prostora v Sloveniji, pričča dejstvo, da je manj kot 3% občin od januarja 2003 do novembra 2009 v zakonsko predpisanem roku, uspelo s številnimi prekrivajočimi se politikami uskladiti in sprejeti nove občinske prostorske načrte.

Varstvo in varstveni režimi v sektorskih predpisih se običajno nanašajo na natančno določen fizični prostor, njegova vrednost oziroma norma pa je določena v naprej. Takšna natančna opredelitev posamezne vrednosti narekuje tudi drugim sektorjem, da svoje vrednosti vsaj enako natančno opredelijo, saj bi sicer lahko ogrozili svoj položaj. To trditev potrjujejo vedno novi zakonski in podzakonski predpisi, ki natančno standardizirajo pojave in za njih določajo omejitve oziroma varstvene ukrepe. Takšno ravnanje seveda neizogibno vodi v konfliktno situacijo zaradi razvojnih zahtev. Tako se v tem pogledu sodobne prakse vključevanja varstvenih zahtev v prostorsko načrtovanje kažejo, kot povsem neustrezne, saj so na ta način odstranjene možnosti komuniciranja oziroma izvajanja družbenih diskurzov, načrtovanje prostorskih ureditev pa se izvaja na območjih, ki nimajo varovalnih režimov. Kot primer lahko navedemo varstvo

narave, kjer se območje z varstvenim režimom, s pravnim aktom preimenuje v naravno vrednoto. Vrednote imajo že po definiciji naravo v naprej določenih vrednosti. Ker so torej že v naprej določene kot vrednote, njihovo varovanje ne more biti predmet usklajevanja med akterji planiranja, hkrati pa sektorji, ki jim uspe pripraviti svoje lastne sektorske interese kot vrednote, niti ne čutijo potrebe, da bi sodelovali pri tovrstnem usklajevanju.

V sektorski zakonodaji praviloma ni določen postopek priprave in sprejemanja sektorskih načrtov, ki naj bi bili podlaga za pripravo in sprejem prostorskih načrtov. Poleg tega tudi ni pregleda nad tem, na kakšen način in pod kakšnimi posledicami za prostorski načrt, v obdobju njegove veljavnosti, se posamezni sektorski načrti spreminjajo, ne da bi se hkrati spremenili tudi prostorski načrti. Le ti so za razliko od sektorskih načrtov in evidenc splošni pravni akti in podlaga za pridobivanje dokumentacije za izvajanje posegov v prostor. Vprašljiva je tudi vsakokratna interpretacija takega prostorskega načrta, saj se s spremembo sektorskega predpisa zagotovo spremenijo tudi pogoji glede poseganja v prostor. To otežuje preglednost, ogroža pravno varnost morebitnega investitorja in zbuja dvome v zakonitost potrjevanja občinskega prostorskega načrta na podlagi sektorskih načrtov in evidenc, saj je »pričakovana pravica« poseganja v prostor, ki jo podaja prostorski dokument, lahko izničena v postopku pridobitve upravnega dovoljenja, zaradi sektorskih načrtov, omejitev in evidenc. Kot primer lahko podamo *Uredbo o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja*, ki je korenito posegla v samo veljavnost prostorskih aktov, saj natančno določa merila za posege v prostor na poplavnih in erozijskih območjih in lahko prepreči posege v prostor na nezazidanih stavbnih zemljiščih, ki se nahajajo znotraj strnjene naselja.

Na podlagi navedenih dejstev lahko ugotovimo, da so varovalni režimi, ki se prepletajo s prostorskim načrtovanjem, v Slovenski zakonodaji zelo dobro definirani in imajo tudi dobro podlago v evropskih direktivah in usmeritvah. Vprašati pa se moramo, kje so določene in podprte razvojne komponente, predvsem razvoj prostorskih ureditev namenjenih bivanju, gospodarskih in negospodarskih dejavnosti, izkoriščanju mineralnih surovin itd., ki se lahko izvajajo znotraj območja naselja oziroma znotraj namenske rabe stavbnih zemljišč. Področje poselitve, v katerih se lahko izvajajo navedene prostorske ureditve, do leta 2010 ni imelo nosilca urejanja prostora, z novo zakonodajo pa je to funkcijo prevzelo Ministrstvo pristojno za urejanje prostora. Ministrstvo izdaja smernice in mnenja k OPN s področja razvoja poselitve in s smernicami na podlagi državnih prostorskih aktov opredeljuje usmeritve, izhodišča in pogoje za razvoj poselitve predvsem glede omrežja naselij z vlogo in funkcijo posameznih naselij, razvoja naselij in razpršene poselitve, razmestitve dejavnosti v prostoru in območij namenske rabe prostora.

Tovrstno spremembo zakonodaje je seveda potrebno pozdraviti, vendar bodo usmeritve temeljile na državnih prostorskih aktih, trenutno veljavni SPRS in kasneje na DSPN, ki pa s svojo vsebino ne uveljavlja prostorskega načrtovanja kot »nadsektorske« dejavnosti. Zakon namreč določa, da je DSPN prostorski akt, s katerim se z namenom zagotovitve usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter določajo usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena. DSPN določa zasnove posameznih državnih prostorskih ureditev, ki izhajajo iz nacionalnih programov, strategij in drugih razvojnih aktov in dokumentov države, s katerimi se določajo različne politike državne na posameznih področjih. Zakon pri tem podrobneje ne določa, na kakšen način bo mogoče uskladiti vse sektorske strategije in dokumente, prav tako ne navaja kriterijev, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v postopku priprave tega akta, ko bo skoraj zanesljivo prišlo do navskrižja interesov. Glede na dosedanjo prakso ter veljavne sektorske predpise, takšno izrecno sklicevanje na sektorske dokumente pri pripravi DSPN zagotovo ne more ustrezno prispevati k celovitosti in integralnosti DSPN. Prej bi lahko izrazili domnevo, da bo sistem poudarjenega sektorskega načrtovanja, v povezavi s prostorskim načrtovanjem popolnoma prevladal in bil tako v celoti uveljavljen.

Vprašati se moramo, zakaj v postopku priprave prostorskih dokumentov kot nosilec urejanja prostora ne sodeluje Ministrstvo pristojno za gospodarstvo. To bi lahko na podlagi *Strategije gospodarskega razvoja Slovenije* in drugih dokumentov, ki so kazalci potrebe po gospodarskem razvoju, v smernicah podajalo usmeritve in izhodišča za razvoj gospodarskih dejavnosti v posameznih lokalnih skupnostih, glede na funkcije naselij in tako doprineslo k enakomernejšem gospodarskem razvoju.

Tak način vzpostavitve sektorske zakonodaje in zakonodaje s področja urejanja prostora omejuje možnosti za vgrajevanje splošnega družbenega interesa in razreševanje konfliktov v prostoru, kar je osnovni namen celostnih prostorskih dokumentov. Kritično se zdi odstopanje od prakse celostnega prostorskega načrtovanja, znotraj katerega imajo sektorski načrti zgolj vlogo zastopanja posebnih interesov in vnašanja posebnih vrednosti, ki so pomembne za gospodarjenje in upravljanje s posameznimi viri ali sistemi v okolju. Poseben problem sektorskega načrtovanja je v njegovi naravi, kar pomeni, da je v načelu povsem tehnološko, upravljalno oziroma, da gre za načrtovanje gospodarjenja določene panoge. Takega načina načrtovanja pa enostavno ni mogoče uveljaviti za vse interese po poseganju v prostor. Nevarnost kaotičnosti ali celo anarhičnosti pri urejanju prostora tako ni le zaradi uveljavljanja prevlade enega interesa pred drugimi, temveč tudi zaradi pravemu prostorskemu načrtovanju tujega načina urejanja prostorskih problemov (Marušič, 2006). Kot zaključno trditev lahko podamo, da je na prostorsko načrtovanje potrebno gledati celostno, saj na kakovost življenja in trajnostni razvoj vplivajo tako naravne, kot ustvarjene danosti, ki so del razvojnih pogledov in teženj. Tako popolna prevlada

t.i. institucionalnega pristopa k prostorskemu načrtovanju, ki je dandanes dejstvo, kljub njegovi nesporni legitimnosti vodi v popolno zamrznitev sistema in s tem v paraliziranje kakršnih koli možnosti novega prostorskega razvoja.

5.3.5 Problematika vključevanja javnosti in lokalnih politik

Javnost se v postopek priprave prostorskih dokumentov vključuje v različnih segmentih in v različnih oblikah, kar jim omogoča zakonodaja. Načelo javnosti v ZPNačrt-u določa, da morajo pristojni državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju omogočiti izražanje javnosti v postopkih pripravljavanja in sprejemanja prostorskih aktov ter, da ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami in mnenji. Prav tako ima javnost možnost vpogleda v prostorske akte, strokovna gradiva in v druge dokumente. Priporočljivo je, da se o pripravi prostorskih dokumentov seznanijo kar najširši krog javnosti, ki se jo povabi k sodelovanju, saj so prostorski dokumenti v prvi vrsti namenjeni javnosti oziroma lokalnim prebivalcem. S čim večjim informiranjem se poizkušamo izogniti kasnejšim očitkom o neinformiranosti, zavajanju javnosti, izključenosti iz procesa izdelave načrtov itd.. Dovolj zgodnje vključevanje javnosti naj bi tako bistveno zmanjšalo kasnejšo možnost blokad in zavrnitve prostorskega dokumenta ter prinašalo širši družbeni konsenz in posledično legitimnost končnih odločitev.

V praksi vključevanje javnosti v postopke priprave občinskih prostorskih načrtov (OPN) poteka pred začetkom postopka priprave prostorskega dokumenta, ko je mogoče podajanje pobud in v času javne razgrnitve, ko ima javnost pravico do podajanja pripomb na dopolnjen osnutek prostorskega dokumenta. Lokalne skupnosti in pripravljavci prostorskih dokumentov se v zadnjem času vse pogosteje odločajo za dodatno vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih načrtov in sicer z dodatnimi informativnimi (neformalnimi) javnimi razgrnitvami, pred dokončno izdelavo dopolnjenega osnutka in tako poizkušajo doseči širši družbeni konsenz. Praviloma pa se pripravljavci v fazi priprave dopolnjenega osnutka OPN izogibajo dodatnega sodelovanja javnosti (v obliki prostorskih konferenc, neformalnih razprav in seznanjanja širše javnosti glede posameznih odločitev itd.), saj želijo v času, ko nastaja dopolnjeni osnutek dokumenta, izključiti čim večje število možnih špekulacij, izsiljevanj in drugih zahtev, da je tako zagotovljena legalnost in legitimnost postopka. V nasprotnem primeru bi lahko sledilo, da imajo prednost oziroma večjo možnost za uveljavitev svojih interesov tisti investitorji in lastniki zemljišč, ki imajo večji vpliv na občinsko upravo, saj je v primeru parcialnega reševanja vlog nemogoče izključiti subjektivni vidik odločanja. Tako v preostalih postopkih priprave prostorskih

dokumentov sodeluje zgolj strokovna javnost, ki je potrebna za usklajevanje različnih interesov v prostoru.

Problematika sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov izvira iz zgodovine, nizke prostorske kulture ter iz načina in postopka priprave prostorskih dokumentov. Problematika, ki izvira iz zgodovine, izvira iz obdobja, ko so se občine ukvarjale le s spremembami namenske rabe prostora, predvsem za potrebe bivanja in gospodarstva, pri tem pa se ni izvajalo strateško načrtovanje in tudi ni bilo potrebno izvajati dodatnih postopkov vpliva teh sprememb na okolje. V vseh teh letih izvajanja takšnih postopkov, se je na lokalnem nivoju trdno zakoreninil sistem podajanja pobud (vlog), s katerimi občani zaprošajo predvsem za spremembe namembnosti posameznih, največkrat kmetijskih ali gozdnih zemljišč, v stavbna zemljišča, ali pogosto celo za legalizacijo že zgrajenih stanovanjskih ali drugih objektov. Vloge so se obravnavale v postopku priprave prostorskih dokumentov in tudi v čim večji možni meri odobrile, predvsem za reševanje stanovanjskih problemov občanov oziroma domačinov.

Kot druga pomembna komponenta problematike sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov je nizka prostorska kultura, ki jo razumemo kot nekakšno zmes odnosov do prostora in odnosov v prostoru. Torej je prostorska kultura odraz odnosov, ki se kaže tudi v fizičnem stanju prostora z določenim časovnim zamikom, in sicer predvsem v malomarnem ravnanju s prostorom, razpršeni gradnji, nekvalitetni arhitekturi, praznjenju mestnih jeder, pomanjkanju novih javnih ureditev, neustreznem odnosu do narave in kulturne dediščine itd.. Vse bolj pa se soočamo s fenomenom zemljiške špekulacije in njenega vpliva na pozidavo zemljišč. Prostor je postal tržno blago in je s tem podvržen zakonitostim tržne logike in posledično komercializacije. Tako se pri prostorskem načrtovanju na eni strani srečujemo s tradicionalizmom in konservativizmom ter na drugi strani s kulturno regresijo, nad vsem tem pa vlada globalna ekonomija.

Kot tretja pomembna komponenta sodelovanja javnosti pa je drugačen način in postopek priprave prostorskih dokumentov, kot je bil v preteklosti in na katerega je javnost navajena, saj morajo imeti novi dokumenti strateške usmeritve, biti trajnostno naravnani in se z njimi poizkuša čim bolj celostno načrtovati. Zakonodaja v svoji vsebini ne predvideva, na kakšen način je treba obravnavati pobude občanov. Ali se pobude obravnavajo zgolj kot kazalci zahtev in želja javnosti v prostoru, ki se jih v strokovnih podlagah ustrezno ovrednoti in se na podlagi tega načrtuje nadaljnje prostorske ureditve, oziroma je potrebno pobude v največji možni meri upoštevati in prostorske ureditve načrtovati na zemljiščih, kjer so bile podane zahteve, čeprav takšne ureditve niso optimalne s strokovnega stališča. Strokovna javnost si v tem pogledu ni enotna. V primeru upoštevanja pobud zgolj kot kazalce zahtev v prostoru, javnost s strokovnimi ugotovitvami in

odločitvami praviloma ni zadovoljna, saj pripravljavci niso dovolj upoštevali njihovih zahtev in potreb. Tako se pri načrtovanju prostorskih ureditev izgublja širši družbeni konsenz in legitimnost odločitev, pripravljavci in strokovne službe lokalnih skupnosti pa so podvržene večjim pritiskom in neodobravanjem, dosega pa se boljše strokovnost, trajnostno naravnost in upoštevanje strateških usmeritev dokumentov. V primeru parcialnega prostorskega načrtovanja in večjega upoštevanja pobud občanov se dosega širši družbeni konsenz, vendar je lahko pod vprašaj postavljena strokovnost odločitev in kvaliteta prostorskega dokumenta, pripravljavci in strokovne službe pa niso podvržene tako močnim pritiskom javnosti zaradi podanih rešitev. Odločitev, na kakšen način voditi postopke in načrtovati prostorske ureditve, je tako v rokah občinskih strokovnih služb, prostorskih načrtovalcev in politične javnosti. Brez izobraževanja in osveščanja, da je prostor omejena dobrina in da ima poleg materialne tudi druge funkcije (ekološko, družbeno itd.), pa bo sodelovanje javnosti s pobudami, ki se nanašajo zgolj na materialni vidik lastnine in so kratkoročnega značaja ostal pereč problem, tako za prostorske načrtovalce, kot za strokovne službe, ki se ukvarjajo z urejanjem prostora v lokalnih skupnostih.

Javnost, ki se vključuje v postopek priprave prostorskih dokumentov na lokalnem nivoju, delimo v štiri osnovne razrede in sicer na aktivno javnost, prizadeto javnost, pasivno javnost in politično javnost.

Aktivno javnost predstavljajo predvsem lastniki nepremičnin, ki so lahko potencialni investitorji oziroma bodoči prodajalci nepremičnine. Ti imajo konkretne zahteve pri načrtovanju prostorskih ureditev na točno določenih območjih. Zahteve aktivne javnosti se nanašajo predvsem na spremembe namembnosti kmetijskih in gozdnih zemljišč v stavbna zemljišča, za namen bivanja oziroma gospodarskih dejavnosti. Prostorska kultura aktivne javnosti je relativno nizka, saj želi uspeti s spremembo namembnosti zemljišča ne glede na to, ali so novo načrtovane prostorske ureditve sprejemljive s stališča razvoja poselitve in posameznih naselij. Pri tem se moramo vprašati, kje je vzrok za takšne pritiske, ki jih izvaja aktivna javnost. Vzrok je seveda v sami materialni vrednosti zemljišča. V primeru, da se mu s prostorskim dokumentom spremeni namembnost v nezazidano stavbno zemljišče, le to pridobi na vrednosti tudi v stokratniku denarnih enot. In v primeru, da ves dobiček ostane lastniku, ta želi spremeniti namembnost zemljišču ne glede na vse strokovne podlage, omejitve v prostoru in druge faktorje, ki prostorskemu načrtovalcu ne dovoljujejo spremembe namembnosti zemljišča. To dokazuje, da je prostor ena pomembnejših materialnih dobrin in da so prostorski načrtovalci ter občinske strokovne službe pod velikimi pritiski, izsiljevanji itd.. Kot primer lahko podamo, da se prostorski načrtovalci in občinske strokovne službe konstantno srečujejo z izsiljevanji lastnikov zemljišč. Izsiljevanja temeljijo predvsem v oviranju zagotavljanja prometne, komunalne in družbene infrastrukture, saj je za tovrstno infrastrukturo potrebno pridobiti ustrezna zemljišča, ki

pa niso v lasti lokalne skupnosti, oziroma pri urejanju lastniških razmerij na zemljiščih, kjer je bila že pred časom izvedena različna infrastruktura in ni bila zemljiško knjižno urejena. Zaradi zapletenosti postopkov razlastitve in nezmožnosti pogajanja lokalne skupnosti praviloma podležejo tovrstnim izsiljevanjem in izvajajo neustrezne in strokovno sporne spremembe namembnosti zemljišč, ki še zdaleč ne pripomorejo k širšemu družbenemu konsenzu, temveč lahko rečemo, da prihaja do spodjedanja legitimnosti strokovnih odločitev.

Aktivna javnost tudi potrjuje dejstvo, da v Sloveniji še vedno prevladuje miselnost o gradnji novih objektov na lastnih zemljiščih, rezervacija zemljišč za kasnejše rodove in da je zanimanje za prenovo obstoječih objektov, predvsem v podeželskem prostoru še vedno relativno majhno. Navedene trditve so slikovito opisane v »Pozivu prostorskih načrtovalcev in povezanih strokovnih javnosti k odgovornem ravnanju s prostorom«, kjer navajajo, da se razvojna prostorska politika vodi bolj ali manj izključno v duhu neoliberalne svobode graditeljstva na svoji zemlji, saj imamo nizko prostorsko osveščenost in kulturo.

Trditve lahko podkrepimo tudi z izsledki »Sociološke študije razvojno prostorskih dilem občine Grosuplje« iz leta 2006, kjer je bilo ugotovljeno, da je delež tistih, ki ne nameravajo spreminjati svojo bivalno situacijo le 44%, dobra tretjina anketirancev pa želi povečati oziroma izboljšati obstoječe stanovanjske razmere, ali kupiti stanovanje/hišo oziroma graditi hišo.

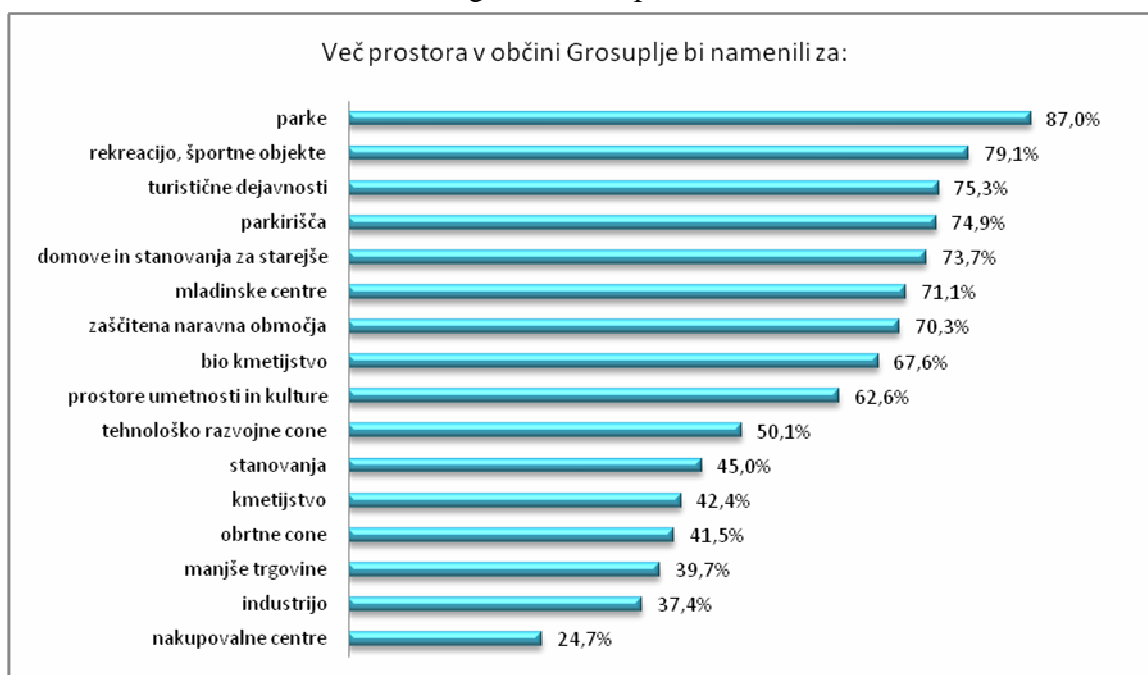
Prizadeta javnost v postopku priprave prostorskih dokumentov sodeluje predvsem zaradi varovanja svojih lastnih interesov, da si ohranja oziroma izboljšuje svoje bivalno okolje. Tako ustvarja različne iniciative, odbore in skupine, ki se zavzemajo za načrtovanje določenih prostorskih ureditev, od katerih bodo imeli neposredno korist oziroma nasprotujejo načrtovanju tistih prostorskih ureditev, zaradi katerih bi bili lahko tako ali drugače oškodovani ali prizadeti. Prizadeta javnost uveljavlja svoja stališča in pridobiva moč na način, da s svojo problematiko osvešča širšo javnost in izzove medijske afere, pri čemer se mediji in širša javnost praviloma postavijo na stran »oškodovane« javnosti in varstva okolja. Pri vključevanju medijev v postopke načrtovanja prostorskih ureditev moramo poudariti tudi, da zanemarjajo prostorsko načrtovanje in se osredotočajo zgolj na okoljske vidike. To je jasno razvidno tudi iz vseh posredovanih poročil, kjer vedno navajajo zgolj »okoljsko ministrstvo«, le v primeru prostorskih afer navajajo »Ministrstvo za okolje in prostor«.

Pasivna javnost v postopkih priprave prostorskih dokumentov sodeluje zgolj s splošnimi pobudami in mnenji. Praviloma nima v lasti zemljiških kompleksov, ki bi bili tržno zanimivi, je trajnostno naravnana in spodbuja predvsem razvoj zelenih površin, športnih in rekreacijskih območij, turističnih območij, gradnjo objektov širšega družbenega pomena itd..

Kot rezultat »Sociološke študije«, v kateri je bila vsa javnost obravnavana pasivno (niso bile določene lokacije prostorskih ureditev) so zelo zanimivi odgovori na temo, katerim dejavnostim v občini bi prebivalci namenili največ prostora. Odgovori so sledeči: največ prostora bi namenili parkom, parkiriščem, turističnim dejavnostim, bio-kmetijstvu, rekreacijskim in športnim objektom, manj pa stanovanjem, klasični industriji, klasičnemu kmetijstvu in nakupovalnim centrom.

Graf 2: Katerim dejavnostim bi bilo potrebno nameniti več prostora

Chart 2: Whose activities should be given more space



Vir: Sociološka študija, 2006.

V primeru, da bi bile v »Sociološki študiji« določene lokacije posameznih prostorskih ureditev, bi se javnost razdelila na aktivno, prizadeto in pasivno javnosti in bi se prav gotovo pojavil efekt »NIMBY« (»Not In My Backyard«), ki se pojavi zaradi neenakomerne porazdelitve stroškov in koristi med lokalno skupnostjo in širšo družbo. Tovrstni efekt pa lahko ovira začetek konstruktivnega dialoga in iskanja optimalnih rešitev.

Pri sodelovanju javnosti moramo podati tudi problematično postopkovno komponento, ki jo je uvedla zakonodaja in vzporednost postopka priprave prostorskega dokumenta ter CPVO postopka. V primeru, da se v javni razgrnitvi, v kateri sodeluje širša javnost, upoštevajo pripombe, ki imajo vpliv na elemente, ki so normirani s sektorskimi predpisi (varstvo okolja, kulturna dediščina, najboljša kmetijska zemljišča, varstvo človekovega zdravja), je potrebna

ponovna izvedba CPVO postopka in dopolnitev okoljskega poročila ter dopolnitev dopolnjenega osnutka prostorskega dokumenta in ponovna javna razgrnitev, kot je to razvidno iz *Shema 1. – Potek postopka priprave OPN*. Zaradi izogibanja takšnim ponovitvam postopkov, se prostorski načrtovalci izogibajo upoštevanju takšnih pripomb, posledično pa javne razgrnitve izgubljajo svojo funkcijo in pomen ter imajo zgolj formalni značaj.

V postopek prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju pa kot zelo pomemben element vstopa politična javnost svojimi odločitvami in zahtevami preko župana ter občinskega sveta. Župan v postopek vstopa v različnih fazah, ko sprejema procesne sklepe glede poteka postopka. Prvič vstopa v postopek ob samem začetku priprave prostorskega dokumenta (OPN ali OPPN), ko sprejme Sklep o začetku postopka priprave prostorskega dokumenta. Sklep mora biti pripravljen v skladu z zakonodajo in vsebinsko skladen z nadrejenimi prostorskimi akti. Tako v samem začetku postopka vpliv župana na vsebino ni odločujoč, lahko pa prepreči začetek postopka priprave prostorskega dokumenta, v primeru da se z njegovo vsebino ne strinja. Preostali sklepi, ki jih sprejme župan v postopku priprave prostorskega dokumenta, so zgolj procesne narave in nimajo večjega vsebinskega vpliva na prostorski dokument. Bolj problematično pa je sodelovanje župana pri vsebinskem usklajevanju posameznih prostorskih ureditev, saj v postopku nastopa kot politik s političnimi odločitvami in obljubami, ki pa ni nujno, da so skladne s strokovnimi rešitvami. Iz izkušenj, ki smo jih pridobili pri načrtovanju prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, lahko z gotovostjo trdimo, da je vpliv župana pri vsebinskem usklajevanju, v postopku priprave prostorskih dokumentov zelo velik, saj župan praviloma postavlja zahteve glede posameznih strokovnih rešitev in sicer v OPN mnogokrat določa nova območja stavbnih zemljišč oziroma drugih prostorskih ureditev, na podlagi subjektivnih odločitev, ki niso strokovno podprta, v območjih OPPN pa podaja svoje zahteve glede oblikovanja, namembnosti in velikosti objektov ter predvsem glede izvedbe prometne in komunalne infrastrukture v območju, ki bi jo praviloma morala zgraditi lokalna skupnost sama, vendar jo z določili odloka nalaga v izgradnjo investitorjem.

Občinski svet v postopek priprave prostorskega dokumenta vstopa v treh fazah in sicer: v času javne razgrnitve, ko je seznanjen s predlaganimi prostorskimi ureditvami, v postopku potrjevanja stališč do pripomb, ki so bile podane na javni razgrnitvi in ob koncu postopka, ko sprejeme prostorski dokument. V času javne razgrnitve občinski svet sodeluje kot aktivna, prizadeta in pasivna javnost, saj lahko na predlagane prostorske ureditve podaja svoja mnenja, pripombe in predloge. Vloga občinskega sveta pa se bistveno poveča, ko v postopku potrjuje stališča do pripomb javnosti iz javne razgrnitve. Tukaj ima občinski svet možnost spreminjati predlagane rešitve strokovnjakov, zato se zastavi vprašanje, kakšna je v tem procesu vloga svetnikov in kakšne interese zastopajo. Funkcija svetnikov je ena izmed tistih, ki zahteva ravnanje skladno z

etičnimi načeli, tako kar se tiče odgovornosti na tej poziciji, kot zgled občanov. Vendar so tudi svetniki, tako kot načrtovalci in drugi akterji samo ljudje in tako od svetnikov ne moremo pričakovati nadpovprečnega znanja in bolj etičnega delovanja, kot ga lahko pričakujemo od katerega koli občana. V zadnji fazi občinski svet sprejme prostorski dokument. V tej fazi obstaja možnost podajanja amandmajev na predlagan prostorski dokument, vendar ti amandmaji ne smejo vsebinsko vplivati na načrtovane prostorske rešitve v točkah, kjer za predlaganimi rešitvami že stojijo pozitivna mnenja nosilcev urejanja prostora. Tako ima občinski svet v zadnji fazi zgolj možnost sprejeti oziroma zavrniti predlog prostorskega dokumenta.

Pri sodelovanju javnosti in politike v postopku priprave prostorskega dokumenta, pa je potrebno omeniti tudi, da prostorskim načrtovalcem velik problem povzroča nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora in postopka priprave prostorskega dokumenta ter uporabljene terminologije, tako s strani župana, občinskih svetnikov, kot zainteresirane javnosti. Zaradi takšne neukosti in nepoznavanja osnovnih načel, se mnogokrat dogaja, da se prostorski načrtovalci znajdejo v postopkih, ki so zaradi odločitev svetnikov ali župana, predvsem zaradi neupoštevanja procesnega prava lahko nezakoniti.

Na podlagi podane analize sodelovanja javnosti v postopkih priprave prostorskih dokumentov in načina priprave prostorskih dokumentov, lahko ugotovimo, da ima predvsem aktivna javnost velik vpliv na načrtovane prostorske ureditve na lokalnem nivoju, ki so kratkoročnega značaja in podrejene tržnim razmeram, kar nam izkazuje tudi današnje stanje v prostoru. Prav tako ima velik vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev tudi lokalna politika, saj je od nje odvisno, ali se bo postopek priprave prostorskega dokumenta začel, ima večjo možnost vplivanja na vsebino prostorskega dokumenta kot širša javnost in ob koncu odloča o sprejemu prostorskega dokumenta.

Kot zaključek lahko ugotovimo, da so strokovne rešitve v urejanju prostora v mnogo večji meri, kot so to običajno pripravljene priznati strokovnjaki, odvisne od aktivne javnosti in njenega ravnanja ter od politične javnosti in njene odločitve. Ali s tovrstnim delom dosegamo večjo legitimnost in konsenz pri načrtovanih prostorskih ureditvah, pa je predvsem pri pripravi OPN in spremembah namembnosti zemljišč zelo težko potrditi.

5.4 Problematika načrtovanja prostorskih ureditev iz postopkovnega vidika

V okviru problematike načrtovanja prostorskih ureditev iz postopkovnega vidika bomo podali zgolj osnovne postopkovne probleme, saj je problematika tesno povezana z vsebinskim vidikom

načrtovanja prostorskih ureditev. Ker je postopek priprave in sprejema OPN zakonsko natančno določen, prihaja v postopku do dveh osnovnih problemov in sicer:

- ne odzivanja nosilcev urejanja prostora v zakonsko določenih rokih in nepoznavanja zakonodaje s področja urejanja prostora ter
- neskladja med postopkom priprave OPN in CPVO.

5.4.1 Neustrezno odzivanje nosilcev urejanja prostora v zakonsko predpisanih rokih in nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora

Kot je bilo že opisano nosilci urejanja prostora v postopek priprave prostorskih dokumentov vstopajo, s smernicami in mnenji, za katere je določen rok v katerem morajo biti izdane in predpisana vsebina. Rok za izdajo smernic in mnenj v postopku priprave prostorskega dokumenta je 30 dni. Zakonodaja s področja urejanja voda pa ima predpisan svoj rok in sicer 60 dni, kar ni v skladu s preostalo zakonodajo.

Problematika pri pripravi prostorskih dokumentov pa nastane, ko se nosilci urejanja prostora ne držijo zakonsko predpisanega roka in svoje smernice ter mnenja podajajo z več mesečno zamudo. Tako prostorskim načrtovalcem onemogočajo kvalitetno delo, saj morajo zaradi prepoznih smernic večkrat spreminjati in dopolnjevati vsebino prostorskih dokumentov. Zaradi navedene problematike ZPNačrt v svoji vsebini, na več mestih, v postopkih določa načelo pozitivne presumpcije, to je domnevo, da se v primeru molka organa nosilca urejanja prostora šteje, da ta nima smernic oziroma, da se s predlaganimi rešitvami strinja. Z navedenim načelom je povzročil v postopkih še dodatne probleme, saj se je v praksi izkazalo, da nosilci iz različnih, največkrat »utemeljenih« razlogov (manjkajoče strokovne podlage, kadrovska podhranjenost ipd.), mnogokrat zamudijo zakonsko določeni rok ter svoje smernice in mnenja določijo z veliko zamudo. Pripravljalci prostorskih aktov po zapadlosti zakonsko določenih rokov sicer s postopki lahko nadaljujejo, saj se šteje, da nosilec v tem primeru nima pripomb, vendar kasneje nosilec to domnevo ovrže z izdajo zahtevanega dokumenta, še pred odločitvijo v določeni fazi postopka, kar pomeni, da je tak dokument potrebno upoštevati. Praktično pa to pomeni, da mora pripravljavec mnogokrat vrniti postopek v predhodno fazo in ponoviti že opravljeno delo. Pri tem se moramo vprašati, ali so razlogi, da nosilci urejanja prostora zamujajo zakonsko določene roke resnično utemeljeni. Menimo, da razlogi niso utemeljeni in opravičljivi ter, da bi se morali vsi udeleženci v postopku priprave prostorskih dokumentov držati predpisanih rokov, v nasprotnem primeru pa bi morali biti njihovi dokumenti nični, kar pomeni da ob zamudi nimajo nikakršnega vpliva na vsebino prostorskega dokumenta, pri čemer se morajo prostorski načrtovalci držati sektorskih zakonskih in podzakonskih predpisov. V takšnem primeru, bi bili nosilci urejanja

prostora zaradi neupoštevanja zakonskih rokov izključeni iz postopka prostorskega načrtovanja. Tako bi bili zaradi zaščite svojih interesov v prostoru, prisiljeni odpraviti vse pomanjkljivosti, kar bi omogočalo hitrejši postopek priprave prostorskih dokumentov.

Kot primer neupoštevanja zakonskih rokov pri podajanju smernic in mnenj lahko predstavimo Občino Bovec, ki je prva v Sloveniji sprejela OPN. Občina je pričela pridobivati smernice na podlagi osnutka OPN v oktobru 2007 in jih je pridobivala do februarja 2008, kar je bistveno več od 30 dnevnega roka po ZPNačrt, prav tako pa nekaterih smernic sploh niso prejeli. Podobna slika se je pojavljala s pridobivanjem mnenj, ki je potekalo od maja do oktobra 2008, zadnje mnenje pa je bilo pridobljeno po sprejetju OPN in sicer v decembru 2008.

Nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora in druge procesne zakonodaje, ki vplivajo na postopek priprave prostorskih dokumentov, se kaže tudi v vsebini podanih smernic in mnenj. V skladu z ZPNačrt so smernice dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve. Torej gre za navodila sektorskih strokovnjakov, ki prostorskim načrtovalcem podajo obrazložitve zakonodaje in informacije, kako in pod kakšnimi pogoji lahko načrtujejo posamezne prostorske ureditve na določenih območjih. V praksi pa se pogosto pojavlja, da nosilci urejanja prostora v smernicah citirajo področno zakonodajo in od prostorskih načrtovalcev zahtevajo, da določbe zakonov prenesejo v tekstualni del odloka, oziroma že konkretno omogočajo oziroma prepovedujejo posamezne načrtovane prostorske ureditve, ki so bile podane v osnutku dokumenta.

Ministrstvo pristojno za prostor problematiko podajanja smernic in mnenj ter določitev njihove vsebine pojasnjuje s tem, da ni bilo podanih podrobnejših navodil oziroma priporočil, kako je potrebno ravnati ob prejemu vloge za izdajo smernic, kakšna je zakonsko določena vsebina smernic in mnenj, kakšne so naloge v zvezi s pripravo podatkov za prikaz stanja prostora oziroma pravnih režimov, kako ravnati z digitalnimi podatki preko spletnega strežnika itd., kar še dodatno dokazuje nepoznavanje področne materialne in procesne zakonodaje.

Postopkovno problematiko načrtovanja prostorskih ureditev pa povečujejo tudi novi predpisi državnih nosilcev urejanja prostora, ki občinam nalagajo dodatne obveznosti, predvsem v obliki strokovnih podlag. Pri tem prihaja do nasprotovanja občin, da same poskrbijo za nekatere podatke, evidence in strokovne podlage, ki so sicer nedvomno v pristojnosti države, vendar so jim jih nosilci urejanja prostora s smernicami naložili v izdelavo.

Kot primer ponovno navajamo Občino Bovec, ki je v postopku priprave OPN prejela mnenja, ki so bila v večini primerov negativna iz razloga, da niso bile upoštevane smernice, v katerih je posamezni nosilec urejanja prostora navedel katere člene področnega zakona je potrebno prepisati v odlok OPN, ali pa so bila mnenja dejansko smernice. Tako so se lahko pričela usklajevanja s posameznimi ministrstvi šele po pridobitvi mnenj. To pa ni skladno z zakonodajo, saj je mnenje dokument, s katerim nosilci urejanja prostora ugotovijo, ali so bile pri pripravi prostorskega dokumenta upoštevane njihove smernice. Mnenje mora biti torej pozitivno ali negativno, ne mora pa biti pogojno, s pridržki, delno itd.. Če je negativno mora biti obrazloženo in imeti navedeno pravno podlago, ki vzdrži presojo. Na takšen način želijo nosilci urejanja prostora dodatno vplivati na načrtovane prostorske ureditve. Kot dodaten primer pa navajamo tudi mnenje nosilca urejanja prostora v postopku CPVO v Občini Grosuplje, ki zahteva, da se v okoljsko poročilo OPN povzamejo ugotovitve okoljskega poročila OPPN. Zahteva bi bila razumljiva, v primeru, da bi bil OPPN in okoljsko poročilo sprejeta, vendar je bil OPPN v fazi osnutka in pridobivanja smernic, pridobljena pa je že bila odločba, da je za OPPN potrebna izvedba CPVO. Tako je moral na zahtevo nosilca urejanja prostora, hierarhično nadrejeni prostorski dokument (OPN) počakati izdelavo OPPN in okoljskega poročila, ter te ugotovitve povzeti, šele na to je dobil pozitivno mnenje nosilca urejanja prostora.

Tako lahko ugotovimo, da se pri postopkih z nosilci urejanja prostora kaže popolna nepripravljenost teh organov, tako vsebinska kot tehnična, nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora, postopkov ter ZUP-a. Večina nima kartografskih izkušenj in ustreznih podatkov o stanju prostora. Večina jih ima povsem upravno birokratski odnos, enostranski pogled na materijo z vidika posamezne stroke, posledično nepripravljenost za iskanje kompromisov in mediacij, nekritično in neodgovorno pisanje smernic in mnenj, z izgovarjanjem na pomanjkanje časa in kadrovske podhranjenost.

Kot zaključek lahko ugotovimo, da v primeru, da bi se vsi v postopku sprejemanja prostorskih dokumentov držali predpisanih postopkov in rokov, bi to pomenilo bistveno skrajšanje postopkov in ne nazadnje kvalitetnejše prostorske dokumente.

5.4.2 Neskladje med postopkom priprave OPN in CPVO

Kot drugi pomemben postopkovni problem se kaže pri pripravi tistih OPN, za katere je po predpisih o varstvu okolja potrebno izvesti postopek celovite presoje njihovih vplivov na okolje, oziroma presojo njihove sprejemljivosti po predpisih o ohranjanju narave. Postopek CPVO je določen z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1), ZPNačrt pa ima glede okoljske presoje prostorskih

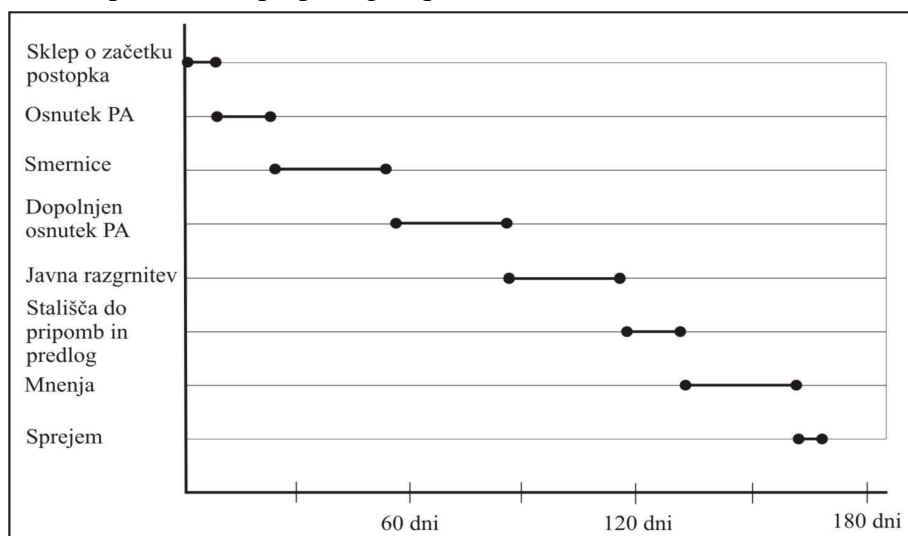
dokumentov zgolj nekatere določbe, s katerimi je dosežena določena povezava med postopkom priprave prostorskih aktov in postopkom CPVO tako, da naj bi oba postopka potekala med seboj usklajeno, brez prekrivanj, izključevanj, ali pa ponavljanj posameznih faz in dejanj.

V praksi usklajenost med obema postopkoma ni dosežena, za kar je pogosto vzrok tudi to, da ima postopek CPVO značaj posebnega upravnega postopka, ki ima drugačne zakonitosti, kot postopek priprave prostorskih aktov. Časovni zamik pri izvedbi posameznih faz v obeh postopkih povzroča, da mora praviloma en postopek čakati na izvedbo drugega in obratno, prav tako pa niso ustrezno usklajeni roki. Kot primer lahko navedemo, da mora biti dopolnjen osnutek prostorskega dokumenta (tako grafični kot tekstualni del) dokončno pripravljen, preden je mogoča izvedba CPVO in priprava kvalitetnega okoljskega poročila, saj mora le ta zajeti vse predvidene prostorske ureditve in biti pred javno razgrnitvijo potrjen s strani ministrstva pristojnega za varstvo okolja. Tako priprava dveh dokumentov celoten postopek še podaljšuje, saj je zaključen CPVO postopek predpogoj, da se prostorski akt sploh lahko sprejme.

Časovno najboljšežnejša faza v postopku CPVO je priprava okoljskega poročila, ki pogosto zahteva dolgotrajno zbiranje manjkajočih podatkov za njegovo izdelavo ter celo terenske raziskave, kot je kartiranje posameznih naravnih vrst in habitatov, predhodne arheološke raziskave ipd.. Poudariti moramo, da se terenske raziskave za popise različnih naravnih vrst in habitatov lahko izvajajo le v času, od aprila do oktobra, kar ima ponovno velik vpliv na usklajevanje postopka CPVO in priprave prostorskega dokumenta. Na samo neusklajenost postopkov pa lahko vpliva tudi neupoštevanje rokov v tem postopku.

Graf 3: Časovni prikaz postopka priprave prostorskega dokumenta

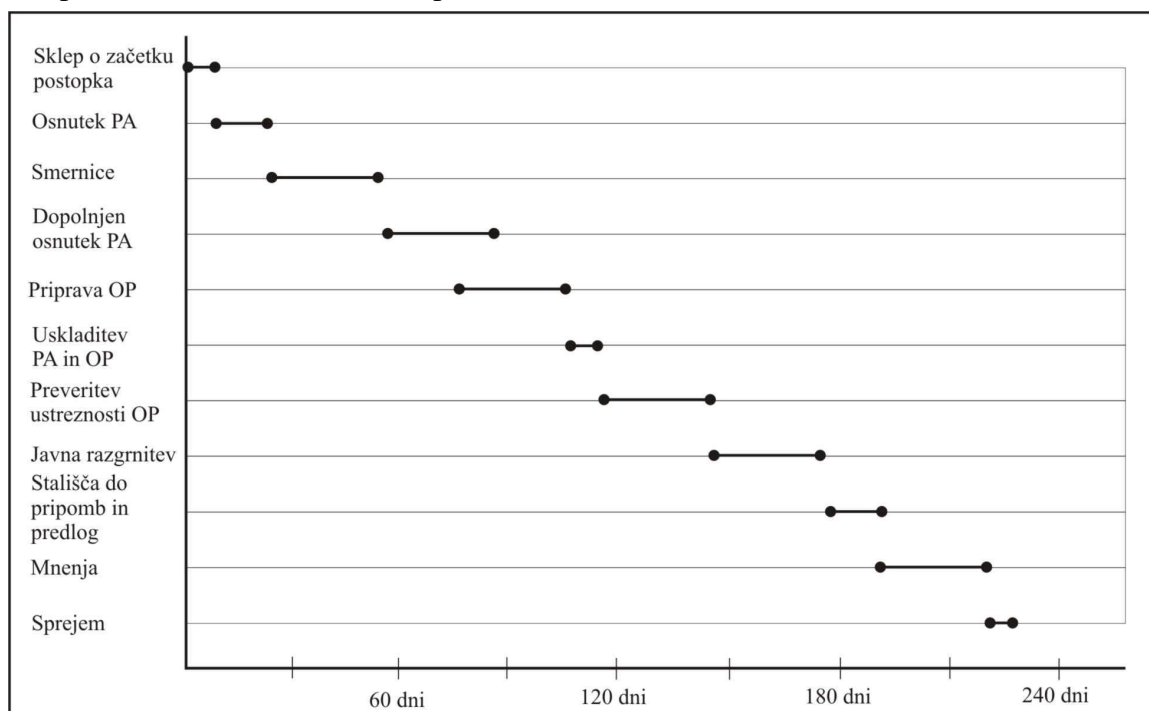
Chart 3: Time of the process for preparing a spatial document



Graf prikazuje čas, ki je potreben za pripravo prostorskega dokumenta, če so vsi zahtevnejši segmenti (priprava dopolnjenega osnutka, smernice in mnenja) dolgi največ 30 dni. Iz grafa je razvidno, da je prostorski dokument, za katerega ni potrebna izvedba CPVO, mogoče pripraviti in sprejeti najhitreje v petih do šestih mesecih.

Graf 4: Časovni prikaz postopka priprave prostorskega dokumenta, za katerega je potrebna izvedba CPVO

Chart 4: Time of the process for preparing a spatial document, which requires implementation of the comprehensive environmental impact assessment



Graf prikazuje čas, ki je potreben za pripravo prostorskega dokumenta, za katerega je potrebna izvedba CPVO, če so vsi zahtevnejši segmenti (priprava dopolnjenega osnutka in OP, smernice in mnenja ter potrditev OP) dolgi največ 30 dni. Iz grafa je razvidno, da je prostorski dokument, za katerega je potrebno izvesti CPVO mogoče pripraviti in sprejeti najhitreje v sedmih do osmih mesecih. Tako je iz grafov razvidno, da izvedba CPVO podaljša postopek priprave prostorskega dokumenta za vsaj nekaj mesecev. Kot primer lahko navedemo, da se je postopek priprave OPN za Občino Grosuplje, zaradi izvedbe CPVO, do javne razgrnitve, podaljšal za eno leto, saj je bilo potrebno oba dokumenta med seboj trikrat usklajevati, prav tako pa se ministrstvo pristojno za varstvo okolja in nosilci urejanja prostora niso držali zakonsko predpisanih rokov.

Izvedba CPVO postopka vpliva tudi na vključevanje javnosti v postopek priprave prostorskega dokumenta, saj javnost na javni razgrnitvi sodeluje s svojimi pripombami, mnenji in predlogi. V

primeru, da le ti posegajo v različne varovalne režime, je potrebno popraviti dopolnjen osnutek, okoljsko poročilo in ponovno pridobiti mnenje ministrstva pristojnega za varstvo okolja, da je okoljsko poročilo ustrezno pripravljeno ter izvesti ponovno javno razgrnitev. Da se pripravljavci prostorskih dokumentov izognejo ponovitvi postopka, se praviloma opredelijo negativno do vseh pripomb, ki posegajo v različne varovalne režime. Tako javnost v postopku priprave prostorskega dokumenta sodeluje zgolj formalno in jim je zaradi tega odvzeta možnost soodločanja, kot jim to omogoča zakonodaja.

Ker OPN-ji predstavljajo novo generacijo temeljnih prostorskih aktov, ki pokrivajo območje celotne občine, je za večino OPN potrebno izvesti postopek CPVO. Posledično se zaradi navedenih težav, občine pri pripravi OPN mnogokrat izogibajo območjem in posegom, zaradi katerih bi bilo potrebno izvesti postopek CPVO, ter tako načrtujejo prostorske ureditve na območjih, ki nimajo nikakršnih varovalnih režimov. Pri tem se moramo vprašati, ali je ustrezno, da se prostorske ureditve načrtujejo na takšen način zgolj zato, da se izognemo postopkovnim problemom pri pripravi prostorskih dokumentov.

Na postopkovno problematiko načrtovanja prostorskih ureditev vplivajo tudi drugi dejavniki, predvsem ne vzpostavljene in pomanjkljive evidence prostorskih podatkov in zamuda pri pripravi ter sprejemu ustreznih podzakonskih predpisov, ki določajo tehnična pravila in poteke posameznih faz priprave prostorskih dokumentov.

5.5 Zaključne ugotovitve pregleda problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju

Iz pregleda problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, lahko v splošnem ugotovimo:

- da je prostorsko načrtovanje postalo izključujoče in podrejeno varstvenim režimom, ki so določeni s standardiziranimi normami;
- da je opazna vedno večja razdrobljenost in nejasnost zakonodaje;
- da je strateško prostorsko načrtovanje zapostavljeno in se posledično spodbuja parcialni način prostorskega načrtovanja;
- da je prostor postal eden izmed najpomembnejših materialnih virov, kar ima za posledico močne pritiske in nižjo prostorsko kulturo in v splošnem kot posledica vsega, da smo poleg gospodarske in socialne krize tudi v globoki prostorski krizi.

Kot najpomembnejši faktor, ki vpliva na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, je sektorsko načrtovanje, ki se ga izvaja na državni ravni, v skladu z zakonskimi in podzakonskimi predpisi. Tako se s sektorskimi načrti legalno določajo območja, ki imajo različne omejitve in so obvezna sestavina za celostne prostorske dokumente, brez možnosti za njihovo usklajevanje oziroma prilagajanje drugim interesom. Ker prostorsko načrtovanje ni nadsektorska dejavnost, se tako vzpostavlja sistem rezervacije prostora, ki ima negativen vpliv na celostno prostorsko načrtovanje. Posledično se izgublja kvaliteta prostorskih dokumentov, kredibilnost prostorskih načrtovalcev in razvrednotenje prostorskega načrtovanja kot znanstvene vede.

Kot drugi najpomembnejši faktor, ki vpliva na načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, je vpliv javnosti, ki zaradi lastnih interesov ne podpira strateškega in strokovno podprtega načrtovanja, temveč spodbuja parcialni način prostorskega načrtovanja. Vzrok takšnem prepričanju je prostor kot materialni vir, kateremu vladajo zakonitosti globalne ekonomije in zaščite lastnih interesov. Vendar je vključevanje javnosti v postopke prostorskega načrtovanja zelo pomemben element, saj javnost s podporo in večinskim strinjanjem prostorskim dokumentom in načrtovanim ureditvam daje legitimnost. Vendar je zaradi specifičnega tranzicijskega obdobja, v katerem se nahaja Slovenija, legitimnost načrtovanja zelo nizka. Načrtovanje se namreč ne more izogniti vprašanju, ki zadevajo ideološko dispozicijo, lastniška razmerja, tehnično – upravno – organizacijsko strukturo ter vrsti zapletom med državo in občinami. V primeru, da prostorski dokumenti in načrtovane ureditve ne dosegajo dovolj visoke stopnje legitimnosti, v sam postopek prostorskega načrtovanja vstopi tudi lokalna politika, ki želi doseči širši družbeni konsenz, saj javnost, ki je vpletena v postopek prostorskega načrtovanja predstavlja pomembno volilno telo. Tako lahko lokalna politika in javnost prisili prostorske načrtovalce, da se načrtujejo prostorske ureditve, ki niso strateško podprte in so kratkoročnega značaja ter podrejene zakonitostim globalne ekonomije in zaščiti lastnih interesov.

Tako smo ob pregledu teoretskih izhodišč in zakonodajnih okvirov (procesnih in materialnih), v osnovi uspeli potrditi hipotezo, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim in političnim ciljem. Pri tem pa se ne upošteva, da je prostorsko planiranje po naravi stroke interdisciplinarna in nadsektorska dejavnost. Vendar se moramo pri vsem tem vprašati, kje so vzroki za takšno prevlado sektorskega načrtovanja in možnosti uresničevanja kratkoročnih družbenih in političnih vizij ter ciljev. Menimo, da je eden izmed osnovnih vzrokov pomanjkljivo strateško načrtovanje, ki ne predstavlja trdne osnove za načrtovanje prostorskih ureditev na nižjih ravneh, saj je mnogokrat zapostavljeno in vezano na politični mandat župana. Drugi bistveni razlog predstavlja neustrezen regulativni okvir, ki ne daje ustreznih možnosti za usklajevanje razvojnih in varstvenih ureditev. Pri tem moramo tudi dodati, da je sektorska zakonodaja in predvsem

podzakonski predpisi, »tržno« naravnana, saj določa izdelavo različnih strokovnih podlag in študij, ki med seboj niso ustrezno povezane in tako ne doprinesejo k dvigu strokovnosti in boljši pripravi prostorskih dokumentov. Tržna naravnost tako omogoča predvsem dober zaslužek različnih podjetij, ki zaposlujejo strokovnjake iz posameznih sektorskih področij.

Problematiko nadalje poglobljajo tudi manjkajoči regionalni nivo načrtovanja, preobremenjenost prostorskih načrtovalcev, nedorečene metodološke usmeritve, nizka prostorska kultura itd., zato je potrebno premišljeno in strokovno pristopiti k ustreznim reformam, s katerimi bi preprečili poglobljanje krize na področju prostorskega načrtovanja.

6 MNENJE JAVNOSTI GLEDE PROBLEMATIKE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA LOKALNEM NIVOJU

V poglavju bomo poizkušali predstaviti mnenje strokovne in laične javnosti glede problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, ki smo ga pridobili z izvedbo ankete.

6.1 Namen ankete

Osnovni namen ankete je potrditi ali zavrniti podana izhodišča tako s strani strokovne javnosti, kot tudi laične javnosti, glede problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Prav tako želimo z anketo preveriti podano hipotezo, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem.

Zasnova ankete temelji na naslednjih izhodiščih:

- analiza razmer z vidika poznavanje zakonodaje;
- analiza in ocena akterjev, ki sodelujejo pri prostorskem načrtovanju;
- analiza vsebine, kakovosti in priprave prostorskih dokumentov;
- analiza prostora kot dobrine.

Anketna raziskava v tej nalogi je izvedena kot študijski primer na majhnem neprezentativnem (testnem) vzorcu, pri čemer je javnost razdeljena v dve skupini. Vzorec anketiranih zavzema 64 vprašanih. V prvi skupini je 32 naključno izbranih ljudi, ki se ukvarjajo s prostorskim načrtovanjem (občinske strokovne službe, pripravljavci itd.), drugo skupino pa predstavlja 32 ljudi širše populacije (laična javnost).

V vprašalnik so vključeni najpomembnejši elementi, ki vplivajo na problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, in sicer:

- poznavanje zakonskih okvirov urejanja prostora;
- strokovne službe, ki se ukvarjajo z urejanjem prostora;
- poznavanje sektorskih predpisov;
- vpliv posameznih akterjev na pripravo prostorskih dokumentov;
- ocena prostorskih dokumentov in njihove vsebine;
- prostor kot dobrina.

6.2 Analiza rezultatov

Kot je bilo že omenjeno je v anketi sodelovalo 64 vprašanih, ki so bili razdeljeni v dve skupini. Tako je raziskava obdelala merjenje stališč na vzorcu aktivnih udeležencev pri urejanju prostora (stolpec 1 v tabeli) in merjenje stališč na vzorcu širše populacije oziroma splošne javnosti (stolpec 2 v tabeli).

Pri anketi so kot strokovna javnost sodelovali uslužbenci v občinskih upravah ter pripravljavci prostorskih dokumentov z območja osrednje Slovenije, Dolenjske, Bele krajine in Posavja, kot laična javnost pa so sodelovali anketiranci iz območja osrednje Slovenije in Dolenjske. Osebe so bile izbrane naključno s težnjo po najbolj enakomerni porazdelitvi glede starosti, spola in poklica. Prevladovala je starostna skupina od 31 do 40 let, pri čemer je sodelovalo nekoliko več žensk kot moških.

Izvedba ankete je potekala preko vprašalnika (priloga A), ki je bil strokovni javnosti v večini primerov posredovan po elektronski pošti, medtem ko je bil laični javnosti vprašalnik praviloma dostavljen osebno. Tako je bilo strokovni javnosti sprva posredovanih 40 vprašalnikov, zaradi slabše odzivnosti pa je bilo naknadno posredovanih še 25 vprašalnikov. Največja odzivnost je bila s strani strokovnih uslužbencev v občinskih upravah. Laični javnosti je bilo razdeljenih 40 vprašalnikov in je bila za reševanje ankete zelo zainteresirana, saj se je v večini primerov razvil tudi pogovor o urejanju prostora.

6.2.1 Razumevanje prostora

Pri tem vprašanju so anketiranci odgovarjali, kaj razumejo pod besedo prostor, ko govorimo o urejanju prostora. Strokovna in laična javnost sta bili pri odgovorih izenačeni, saj je prevladoval odgovor »vse kar me obdaja«, na drugem mestu z bistveno nižjim deležem pa je sledil odgovor »zemljišča oziroma parcele«. Preostale razlage pa so bile v primerjavi s prvima dvema zanemarljive.

Preglednica 2: Primerjava rezultatov glede razumevanja prostora

Table 2: Comparison of results regarding space comprehension

Kadar govorimo o urejanju prostora, kaj razumete pod besedo prostor?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Vse kar me obdaja	68,8%	62,5%
2	Omejena naravna dobrina	6,3%	6,2%
3	Občina v kateri živim	3,1%	9,4%

4	Kraj v katerem prebivam	0%	0%
5	Zemljišča oziroma parcele	12,5%	18,8%
6	Drugo	9,4%	3,1%
7	Ne vem	0%	0%

6.2.2 Poznavanje zakonodaje

Vprašani glede poznavanja zakonodaje s področja urejanja prostora sta bili namenjeni predvsem laični javnosti, saj smo predpostavljali, da strokovna javnost tovrstno zakonodajo dobro pozna. Na vprašanje, ali veste da obstaja Zakon o prostorskem načrtovanju, je pretežni del laične javnosti odgovoril pritrdilno, pri čemer je bilo v naslednjem vprašanju ugotovljeno, da vsebine ne pozna najbolje, saj je več kot polovica vprašanih odgovorila, da vsebino pozna le delno, tretjina vprašanih pa vsebine ne pozna.

Preglednica 3: Primerjava rezultatov glede poznavanja zakonodaje

Table 3: Comparison of results regarding the knowledge of the legislation

Ali veste da obstaja Zakon o prostorskem načrtovanju?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	100%	84,4%
2	Ne	0%	15,6%

Ali poznate njegovo vsebino?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	93,8%	9,4%
2	Ne	3,1%	34,4%
3	Delno	3,1%	56,2%

6.2.3 Poznavanje občinskih prostorskih dokumentov

Tudi vprašanje glede poznavanja prostorskih dokumentov, ki jih pripravljajo lokalne skupnosti, je bilo namenjeno predvsem laični javnosti, saj smo predpostavljali, da strokovna javnost tovrstne dokumente pozna, kar je potrdila tudi anketa. Pri laični javnosti se je izkazalo, da je dve tretjini anketirancev seznanjenih, katere prostorske dokumente pripravlja občina, medtem ko ena tretjina s tem ni seznanjena. Bolj zanimivi so odgovori, ko je bilo potrebno naštetih prostorske dokumente, ki jih pripravlja občina. Strokovna javnost je pri tem naštevala predvsem OPN, OPPN, SDZN, SDOLN, Spremembe in dopolnitve prostorskega plana in prostorsko ureditvenih

pogojev. Laična javnost se je nekoliko slabše odzvala na to vprašanje, saj slaba tretjina anketiranih tega ni odgovorila. Tisti, ki pa so odgovarjali, so naštevali predvsem OPN, OPPN in prostorski plan, med odgovori pa so bili tudi strategija prostorskega razvoja, prostorski red, gradbeno dovoljenje, lokacijska informacija, okoljsko poročilo, CPVO, SDZN, različni odloki, kar potrjuje slabše poznavanje terminologije in tudi samih prostorskih dokumentov.

Preglednica 4: Primerjava rezultatov glede poznavanja prostorskih dokumentov

Table 4: Comparison of the results describing the understanding of spatial documents

Ali veste, katere prostorske dokumente pripravlja vaša občina na področju urejanja prostora?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	100%	68,8%
2	Ne	0%	31,2%

6.2.4 Sodelovanje pri pripravi prostorskih dokumentov

Glede sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov, nas je predvsem zanimal razlog sodelovanja. Pri strokovni javnosti se je izkazalo, da v večjem delu sodeluje zaradi poklicne dolžnosti, delno pa tudi zaradi zanimanja glede prostorskih ureditev širšega pomena. Slaba polovica anketirancev laične javnosti je odgovorila, da se ne vključuje v urejanje prostora, tretjina jih sodeluje zaradi lastnega interesa, dobra desetina pa zaradi zanimanja glede prostorskih ureditev širšega pomena. Tako smo pri laični javnosti pridobili tudi vpogled v nadaljnjo delitev anketirancev, ki se delijo v pasivno javnost, ki je prostorske ureditve ne zanimajo, prizadeto javnost, ki jo zanimajo predvsem prostorske ureditve širšega pomena in aktivno javnost (neposredno zainteresirano), ki sodeluje predvsem zaradi lastnega interesa.

Preglednica 5: Primerjava rezultatov glede sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 5: Comparison of the results in terms of public participation in the preparation of spatial documents

Ali se aktivno vključujete v urejanje prostora in kako sodelujete pri urejanju prostora v vaši občini?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Opravljam take vrste poklic	68,8%	3,1%
2	Sodelujem v krajevni skupnosti oz. občinskem svetu, ali s predstavniki le teh	0%	3,1%
3	Sodelujem v različnih društvih oz. iniciativah	3,1%	6,2%
4	Sodelujem zaradi lastnega interesa	9,4%	31,3%

5	Sodelujem zato, ker me zanimajo načrtovane prostorske ureditve širšega pomena	18,7%	12,5%
6	Se ne vključujem v urejanje prostora	0%	43,8%
7	Drugo	0%	0%

6.2.5 Ocena občinskih strokovnih služb in pripravljavcev prostorskih dokumentov

V anketi nas je zanimala tudi ocena občinskih strokovnih služb in pripravljavcev prostorskih dokumentov, glede njihovega dela, ki odraža strokovnost in zaupanje v pravilnost načrtovanih prostorskih ureditev. Strokovna javnost je podala povprečno oceno za občinske strokovne službe 3,7 in za pripravljavce 3,4. Laična javnost pa je še dodatno potrdila predvidevanja, glede vprašljive kakovosti priprave prostorskih dokumentov, saj je občinske strokovne službe ocenila s povprečno oceno 2,9, pripravljavce pa z oceno 2,5. Nezaupanje v strokovnost pri pripravi prostorskih dokumentov in načrtovanju prostorskih ureditev v današnjem sistemu se izkazuje tudi pri vprašanju, kdo naj bi pripravljal prostorske dokumente, da bi bili le ti najbolj kvalitetno pripravljani, saj se je pri strokovni javnosti za izvajalce odločila le tretjina vprašanih, medtem ko se je za javne zavode odločilo preko polovica vprašanih. Tudi laična javnost se najbolj nagiba k temu, da bi prostorske dokumente pripravljali javni zavodi, ki bi bili ustanovljeni za takšen namen, ali pa celo lokalne skupnosti same. Za podjetja, ki so na trgu (izvajalci) se je odločila le petina vprašanih.

Preglednica 6: Strokovnost pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 6: Professional skills in the preparation of spatial documents

Ocena občinskih strokovnih služb in pripravljavcev prostorskih dokumentov!			
Povprečna ocena od 1-5		strokovna javnost	laična javnost
1	Ocenite ali so občinske strokovne službe dovolj strokovne in objektivne pri pripravi prostorskih dokumentov in vam nudijo ustrezne informacije ter obrazložitve.	3,7	2,9
2	Ocenite ali so izvajalci dovolj strokovni in preučijo vsa potrebna dejstva, ki so potrebna za kvalitetno pripravo prostorskega dokumenta.	3,4	2,5

Preglednica 7: Kdo naj bi pripravljala prostorske dokumente

Table 7: Who should prepare spatial documents

Kdo naj bi pripravljala prostorske dokumente, ki jih naroči lokalna skupnost, da bi bili le ti najbolj kvalitetno pripravljani?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Podjetja, ki so na trgu – izvajalci	32,2%	22,9%
2	Javni zavodi ustanovljeni za takšen namen	53,1%	40,0%
3	Lokalne skupnosti same	12,5%	34,3%
4	Drugo	3,1%	0%
5	Ne vem	0%	2,8%

6.2.6 Poznavanje sektorske zakonodaje

V anketi nas je zanimalo tudi poznavanje sektorske zakonodaje in njenega vpliva na pripravo prostorskih dokumentov. Na vprašanje, ali veste, da je treba pri pripravi prostorskih dokumentov in načrtovanju prostorskih ureditev upoštevati tudi druge sektorske predpise, je pozitivno odgovorilo vseh 32 anketirancev strokovne javnosti in kar 90% laične javnosti, kar nas je nekoliko presenetilo. Zelo zanimivi so bili tudi odgovori, ko je bilo treba naštetih sektorsko zakonodajo. Strokovna javnost je naštevala predvsem zakonodajo s področja varstva narave in varstva kulturne dediščine, zakonodajo s področja kmetijskih zemljišč, gozdov in voda ter krovne dokumente SPRS in PRS. Presenetljivi so bili tudi odgovori laične javnosti, ki jih je podalo približno polovica vprašanih in, ki so prav tako izpostavili predvsem zakonodajo s področja varstva narave in kulturne dediščine ter kmetijskih zemljišč, omenjena pa je bila tudi zakonodaja s področja voda in gozdov ter tudi Natura 2000. Nekateri anketiranci so navedli tudi drugo zakonodajo, ki ima nekoliko manjši vpliv pri pripravi prostorskih dokumentov in sicer s področja lokalnih cest, obrambe, graditve objektov itd..

Preglednica 8: Upoštevanje sektorskih predpisov pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 8: Sectoral rules and preparation of spatial documents

Ali veste, da je potrebno pri pripravi prostorskih dokumentov in načrtovanju prostorskih ureditev upoštevati tudi druge sektorske zakone in podzakonske predpise?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	100%	90,6%
2	Ne	0%	9,4%

V sklopu poznavanja sektorske zakonodaje smo želeli izvedeti tudi, ali vprašani vedo, kakšen vpliv imajo sektorske politike oziroma nosilci urejanja prostora na pripravo prostorskih

dokumentov, pri čemer so vprašani lahko podali dva odgovora. Tako je polovica strokovne javnost na vprašanje, kaj menite da določajo področni predpisi v zvezi s pripravo prostorskih dokumentov oziroma načrtovanjem prostorskih ureditev odgovorila, da opredeljujejo varovalne režime in omejitve glede načrtovanja prostorskih ureditev, ki jih je potrebno upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov, sledil pa je odgovor s tretjino glasov, da določajo tudi pripravo obveznih strokovnih podlag, katere so pogoj za načrtovanje prostorskih ureditev. Dve tretjini laične javnosti je prav tako potrdilo enaka odgovora kot strokovna javnost, vendar v obratnem vrstnem redu. Zanimiva je bila tudi ugotovitev, da dobrih 15% laične javnosti meni, da področni predpisi nimajo pomembnih elementov oziroma imajo zgolj priporočila za načrtovanje prostorskih ureditev.

Preglednica 9: Pomembnost sektorskih predpisov pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 9: The importance of sector-specific regulations in the preparation of spatial documents

Kaj menite, da določajo področni predpisi v zvezi s pripravo prostorskih dokumentov oziroma načrtovanjem prostorskih ureditev?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Ne določajo pomembnih elementov, ki bi vplivali na načrtovanje prostorskih ureditev in končno vsebino prostorskega dokumenta.	0%	7,0%
2	Določajo zgolj priporočila in neobvezne strokovne podlage za načrtovanje prostorskih ureditev in pripravo prostorskih dokumentov.	1,7%	8,8%
3	Opredeljujejo varovalne režime in omejitve glede načrtovanja prostorskih ureditev, ki jih je potrebno upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov.	50%	33,3%
4	Določajo pripravo obveznih strokovnih podlag, katere so pogoj za načrtovanje prostorskih ureditev.	29,3%	36,8%
5	Določajo dodatne vzporedne postopke presojanja načrtovanih prostorskih ureditev.	19%	8,8%
6	Drugo	0%	0%
7	Ne vem	0%	5,3%

6.2.7 Vpliv na pripravo prostorskih dokumentov in pomembnost kriterijev

V delu ankete, ki obravnava vpliv posameznih akterjev na pripravo prostorskih dokumentov smo dobili zelo zanimive rezultate. Strokovna javnost je kot najpomembnejše akterje podala nosilce urejanja prostora, zatem sledi lokalna politika, ekonomski interesi in denar, zelo skupaj po

povprečni oceni sledijo občinske strokovne službe, pripravljavci in lokalni prebivalci, kot najmanj pomembna pa so različna združenja in iniciative. Vrstni red akterjev ni presenetljiv, kar dokazujemo tudi s celotno nalogo in sicer, da imajo pri načrtovanju prostorskih ureditev prevelik vpliv nosilci urejanja prostora s svojimi varovanji in lokalna politika ter ekonomski interesi, ki spodbujajo kratkoročno načrtovanje, podvrženo globalni ekonomiji. Laična javnost je kot najpomembnejše akterje podala lokalno politiko, občinske strokovne službe, ekonomijo in denar, zatem pa sledijo pripravljavci, nosilci urejanja prostora, združenja in iniciative ter kot zadnji lokalni prebivalci. S pogledi strokovne javnosti lahko potegnemo vzporednice predvsem, da je prostorsko načrtovanje podvrženo lokalni politiki in ekonomskim zakonitostim, pogledi pa se razhajajo glede pomembnosti občinskih strokovnih služb in pripravljavcev, ki jim laična javnost daje večjo pomembnost, medtem ko nosilec urejanja prostora daje zelo nizko pomembnost, kar še vedno dokazuje, da laična javnost ni dovolj natančno seznanjena s postopki prostorskega načrtovanja.

Preglednica 10: Pomembnost akterjev pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 10: The importance of spatial actors in the preparation of spatial documents

Kdo ima največji vpliv pri pripravi prostorskih dokumentov?			
Povprečna ocena od 1-5		strokovna javnost	laična javnost
1	Občinske strokovne službe	3,3 (4)	4,1 (2)
2	Pripravljavci prostorskih dokumentov	3,2 (5)	3,7 (4)
3	Nosilci urejanja prostora	4,4 (1)	3,4 (5)
4	Lokalni prebivalci	3,1 (6)	2,3 (7)
5	Lokalna politika	3,9 (2)	4,2 (1)
6	Različna združenja in iniciativne skupine	2,5 (7)	2,4 (6)
7	Ekonomija in denar	3,5 (3)	4,0 (3)

Glede pomembnosti kriterijev pri pripravi prostorskih dokumentov je strokovna javnost na prvo mesto postavila zahteve prostorskih načrtovalcev in urbanistov glede urbanističnega oblikovanja in širitev naselij, sledijo zahteve lokalnih skupnosti širšega družbenega pomena, zahteve varstva narave in kulturne dediščine ter drugih nosilcev urejanja prostora. Kot najmanj pomemben kriterij pa strokovna javnost navaja zahteve občanov. Laična javnost kot najpomembnejši kriterij navaja zahteve lokalnih skupnosti, ki so širšega družbenega pomena, zatem sledijo zahteve občanov, zahteve za varstvo narave in kulturne dediščine, šele potem sledijo zahteve prostorskih načrtovalcev in urbanistov glede urbanističnega oblikovanja in širitev naselij ter kot najmanj pomembne zahteve drugih nosilcev urejanja prostora. Pogled laične javnosti glede pomembnosti kriterijev tako še vedno dokazuje tradicionalno razmišljanje o »svobodi graditeljstva na svoji zemlji« in nizki prostorski kulturi, saj se javnosti urbanistično in prostorsko načrtovanje ne zdi

pomembno, kar se izkazuje tudi pri pripravi prostorskih dokumentov, ko je vsakdo »urbanist« za svoje zemljišče in lasten interes.

Preglednica 11: Pomembnost kriterijev pri pripravi prostorskih dokumentov

Table 11: The importance of the criteria in the preparation of spatial documents

Katere kriterije bi bilo potrebno najbolj upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov?			
Povprečna ocena od 1-5		strokovna javnost	laična javnost
1	Zahteve občanov	1,6 (5)	3,6 (2)
2	Zahteve lokalnih skupnosti, ki so širšega družbenega pomena	3,9 (2)	4,5 (1)
3	Zahteve glede ohranjanja narave in kulturne dediščine	2,9 (3)	3,0 (3)
4	Zahteve drugih nosilcev urejanja prostora	2,6 (4)	1,6 (5)
5	Zahteve prostorskih načrtovalcev in urbanistov glede urbanističnega oblikovanja in širitev naselij	4,0 (1)	2,3 (4)

6.2.8 Postopki priprave prostorskih dokumentov in njihova ocena

Z vprašanjem, zakaj so postopki priprave prostorskih dokumentov tako dolgotrajni smo želeli izvedeti, kdo naj bi bil najbolj odgovoren za več letno pripravo posameznih prostorskih dokumentov. Več kot polovica strokovne javnosti je odgovorila, da je to posledica neodzivnosti nosilcev urejanja prostora, tretjina jih je menila, da je problem v zapletenosti postopka in neustrezni zakonodaji, dobra desetina pa meni, da so za to odgovorni nestrokovni in počasni občinski uslužbenci in pripravljavci. Laična javnost s slabimi 40% meni, da je problem zapletenost postopka in neustrezna zakonodaja, dobra četrtina pa krivdo predpisuje nestrokovnemu in počasnemu delu občinskih strokovnih služb in pripravljavcev ter neodzivnosti nosilcev urejanja prostora.

Preglednica 12: Vzroki za dolgotrajnost postopkov priprave prostorskih dokumentov

Table 12: The reasons why is the preparation of spatial documents so long

Zakaj so postopki priprave prostorskih dokumentov tako dolgotrajni?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Zaradi nestrokovnega in počasnega dela občinskih strokovnih služb in pripravljavcev prostorskih dokumentov	10,8%	26,5%
2	Zaradi neodzivnosti nosilcev urejanja prostora	51,4%	26,5%

3	Zaradi zapletenosti postopka in neustrezne zakonodaje	32,4%	38,2%
4	Postopki niso dolgotrajni	2,7%	2,7%
5	Drugo	2,7%	0%
6	Ne vem	0%	6,1%

Pri oceni prostorskih dokumentov, ki jih pripravlja lokalna skupnost je prišlo do popolnoma nasprotujočih si mnenj strokovne in laične javnosti. Strokovna javnost meni, da prostorski dokumenti odražajo zahteve lokalne skupnosti in občanov ter so kvalitetni razvojni in varovalni dokumenti hkrati, medtem ko laična javnost meni, da prostorski dokumenti ne odražajo zahtev lokalnega prebivalstva in predstavljajo oviro pri razvoju občine ter so preveč varovalno naravnani. Tovrstni rezultati laične javnosti ponovno dokazujejo tezo »svobode graditeljstva na svoji zemlji« in srž problema pri pripravi prostorskih dokumentov na lokalnem nivoju.

Preglednica 13: Ocena lokalnih prostorskih dokumentov

Table 13: The assessment of local spatial documents

Kako bi ocenili prostorske dokumente, ki jih pripravlja lokalna skupnost?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	So kvalitetni razvojni in varovalni dokumenti hkrati	23,7%	0%
2	Odražajo zahteve lokalne skupnosti in občanov	39,5%	10,6%
3	Predstavljajo oviro pri razvoju občine	2,6%	19,1%
4	Ne odražajo zahtev lokalnega prebivalstva	0%	36,2%
5	So preveč varovalno naravnani	13,2%	17,0%
6	So popolnoma neustrezni v vseh pogledih	2,6%	4,3%
7	Drugo	15,8%	4,3%
8	Ne vem	2,6%	8,5%

6.2.9 Prostorski dokumenti in kratkoročni družbeni ter politični cilji

Glede podrejenosti prostorskih ureditev in prostorskih dokumentov kratkoročnim družbenim in političnim ciljem, sta si bili enotni obe javnosti, saj več kot tri četrtine vprašanih meni, da so prostorske ureditve in prostorski dokumenti podrejeni kratkoročnim družbenim in političnim ciljem. Torej se tako ponovno potrjuje politični vpliv in moč kapitala, pri pripravi prostorskih dokumentov.

Preglednica 14: Podrejenost prostorskih dokumentov kratkoročnim ciljem

Table 14: Spatial documents and short-term objectives

Ali menite, da so načrtovane prostorske ureditve oziroma prostorski dokumenti podrejeni kratkoročnim družbenim in političnim ciljem?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	77,4%	78,1%
2	Ne	22,6%	21,9%

6.2.10 Strateško načrtovanje in časovna obdobja za spremembe prostorskih dokumentov

Tako strokovna kot laična javnost menita, da bi dobre strateške usmeritve, ki bi jasno začrtale razvoj občine na vseh področjih, pripomogle k boljšim odločitvam pri pripravi izvedbenih prostorskih dokumentov. Vendar nas pri odgovorih nekoliko preseneča, da tako ne meni še večji delež strokovne javnosti.

Preglednica 15: Strateško prostorsko načrtovanje na lokalnem nivoju

Table 15: Strategic planning at the local level

Ali menite, da bi dobre strateške usmeritve, ki bi jasno začrtale razvoj občine na vseh področjih za naslednjih 15-20 let, pripomogle k boljšim odločitvam pri pripravi izvedbenih prostorskih dokumentov?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	77,4%	78,1%
2	Ne	22,6%	21,9%

V anketi nas je zanimalo tudi, na kakšna časovna obdobja bi bile potrebne spremembe prostorskih dokumentov. Ob celostnem pogledu na rezultate lahko ugotovimo, da bi strokovna javnost izvajala spremembe na 3 do 5 let, medtem ko bi laična javnost te spremembe izvajala na 2 do 3 leta oziroma vsaj na 4 do 5 let, kar je že ustaljena praksa iz dosedanjih sprememb in dopolnitev prostorskih planov. Petina vseh vprašanih pa bi te spremembe izvajala na več kot 6 let.

Preglednica 16: Časovna obdobja sprememb prostorskih dokumentov

Table 16: Periods for changes in spatial documents

Na kakšna časovna obdobja bi bile potrebne spremembe prostorskih dokumentov?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Vsako leto	3,2%	6,2%
2	Na dve leti	3,2%	21,9%

3	Na tri leta	25,8%	21,9%
4	Na štiri leta	19,4%	18,8%
5	Na pet let	25,8%	18,8%
6	Na šest let	9,7%	3,1%
7	Na več kot šest let	12,9%	9,3%

6.2.11 Prostor kot dobrina in finančni ukrepi

Z anketo je bilo ugotovljeno, da je za večino vprašanih prostor pomembna materialna dobrina, vendar kot najpomembnejšo funkcijo prostora izpostavljajo socialno oziroma družbeno funkcijo. Zatem sledi ekološka funkcija in kot zadnja gospodarska oziroma materialna funkcija. V primeru, da bi bilo vprašanje zastavljeno, katera funkcija lastnine je najpomembnejša, bi se javnost verjetno preoblikovala v aktivno javnost in bi bili odgovori drugačni, saj zemljišča predstavljajo pomembno materialno dobrino.

Preglednica 17: Prostor kot materialna dobrina

Table 17: Space as a material asset

Ali za vas prostor predstavlja pomembno materialno dobrino?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	90,6%	81,3%
2	Ne	9,4%	18,7%

Preglednica 18: Funkcija prostora

Table 18: Space function

Katera funkcija prostora je po vašem mnenju najpomembnejša?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Gospodarska oziroma materialna funkcija	19,4%	21,9%
2	Socialna oziroma družbena funkcija	58,3%	40,6%
3	Ekološka funkcija	22,3%	21,9%
4	Drugo	0%	15,6%

Glede uveljavitve finančnih ukrepov tako strokovna kot laična javnost menita, da bi le ti pripomogli k izboljšanju načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju in olajšali pripravo prostorskih dokumentov, pri čemer laična javnost v to ni popolnoma prepričana, saj je pozitivno odgovorila dobra polovica vprašanih, nekoliko bolj pa je v to prepričana strokovna javnost, saj se s tem strinja tri četrtine vprašanih.

Preglednica 19: Finančni ukrepi

Table 19: Financial measures

Ali menite, da bi finančni ukrepi (obdavčenje) pripomogli k izboljšanju načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju in olajšali pripravo prostorskih dokumentov?			
		strokovna javnost	laična javnost
1	Da	75%	59,4%
2	Ne	25%	40,6%

6.3 Interpretacija rezultatov anketne raziskave in razprava

Rezultati ankete so pokazali, da prihaja na področju načrtovanja prostorskih ureditev oziroma pri pripravi prostorskih dokumentov, do relativno velikih razlik med mnenjem strokovne in laične javnosti. Razlike se pojavljajo na postopkovnem področju priprave prostorskih dokumentov, saj laična javnost ne pozna natančnih postopkov in zakonodaje, ki jo je potrebno upoštevati pri pripravi tovrstnih aktov, prav tako pa ne razume pomembnosti nosilcev urejanja prostora, ki se vključujejo v postopke priprave prostorskih dokumentov. Razlike pa so še posebej izrazite v segmentu materialnih kriterijev, ki določajo vsebino in kakovost prostorskih dokumentov. Do takšnih razlik prihaja predvsem zaradi različnih pogledov na prostor in načrtovane prostorske ureditve, saj mora strokovna javnost načrtovati v skladu z zakonodajo in doktrino prostorskega načrtovanja, ki pa se izvaja »pod budnim očesom lokalne politike«, pri laični javnosti, ki se aktivno vključuje v prostorsko načrtovanje, pa prevladujejo predvsem zasebni interesi in že večkrat omenjena »svoboda graditeljstva na svoji zemlji«.

Z anketo smo želeli tudi podkrepiti hipotezo, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem, kar nam je tudi uspelo, saj je večina vprašanih na takšno vprašanje odgovorila pritrdilno, dodatno pa je to potrdila tudi z mnenjem, da ima pri pripravi prostorskih dokumentov največji vpliv lokalna politika ter ekonomija in denar. Ker pa pred strokovnostjo prednjačijo drugačni elementi, se to izkazuje tudi z nizko stopnjo zaupanja v kvaliteto in strokovnost dela prostorskih načrtovalcev ter posledično tudi v stroko prostorskega načrtovanja.

Vsed navedenega menimo, da so rezultati opravljene raziskave dodatno potrdili problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju in krizo na področju prostorskega načrtovanja, ob enem pa lahko iz njih pridobimo tudi odgovore, ki bi pripomogli k usmeritvam za reševanje problematike prostorskega načrtovanja.

7 NAČRTOVANJE PROSTORSKIH UREDITEV NA PRIMERU OBČINE GROSUPLJE

V poglavju bomo predstavili problematiko načrtovanja prostorskih ureditev v občini Grosuplje in poizkušali potrditi teoretska izhodišča, glede problematike prostorskega načrtovanja, tako iz vsebinskega kot postopkovnega vidika.

7.1 Osnovne značilnosti občine Grosuplje

Občina Grosuplje se razprostira na 134 km², ima 67 naselij in leži v osrednjem delu Ljubljanske urbane regije. Po velikosti jo razvrščamo med srednje velike občine v Sloveniji. Zaradi bližine prestolnice in dobre prometne povezanosti predstavlja občina Grosuplje potencialno območje poselitve, medtem ko Ljubljana predstavlja izobraževalni in v glavnini tudi zaposlitveni center občanov. Občino lahko štejemo med najzahodnejšo dolenjsko občino. Meji na Mestno občino Ljubljana, Občino Ivančna gorica, Občino Dobropolje, Občino Velike Lašče in Občino Škofljica. Območje občine zajema Grosupeljsko kotlino, ki jo sestavljajo Šmarska dolina, Grosupeljsko in Radensko polje ter dolino Žalne in okoliška hribovja. Ker je za Grosupeljsko kotlino značilna močvirnost in poplavnost se pozidava pojavlja na obrobjih dolin in ravnin, na prehodu doline v pobočja in na slemenih. Z izjemo naselja Grosuplje in Šmarje Sap, prevladujejo vaška naselja s pol kmečkim prebivalstvom.

V občini Grosuplje živi 18388 prebivalcev (Centralni register prebivalstva, 2010), od tega jih glavnina živi v naseljih Grosuplje in Šmarje Sap. Po popisu prebivalstva leta 2002 je imela občina 15.665 prebivalcev, kar kaže na velik porast prebivalstva, predvsem na račun priseljevanja. Prebivalstvo občine je bistveno mlajše od prebivalstva Slovenije. Indeks staranja v občini Grosuplje je veliko nižji (76,5) od indeksa staranja v Sloveniji (114,3). Tudi koeficienti naravne rasti in rodnosti na 1000 prebivalcev so bili v občini Grosuplje v obdobju od 1999 do 2005 precej višji, kot v povprečju za Slovenijo (+ 4,0 v Grosupljem in -0,5 v Sloveniji) (Statistični urad Republike Slovenije).

Za občino Grosuplje je značilno tudi, da so v večini gospodarske dejavnosti skoncentrirane v in ob naseljih Grosuplje in Šmarje Sap. Poslovni subjekti v občini se v večini ukvarjajo s predelovalno dejavnostjo (18%), s trgovino, popravili motornih vozil in izdelkov široke porabe (18%) ter z javnimi, skupnimi in osebnimi storitvenimi dejavnostmi (16%) (Statistični urad Republike Slovenije).

7.2 Primeri problematike vsebinskega vidika načrtovanja prostorskih ureditev

7.2.1 Odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja v občini Grosuplje

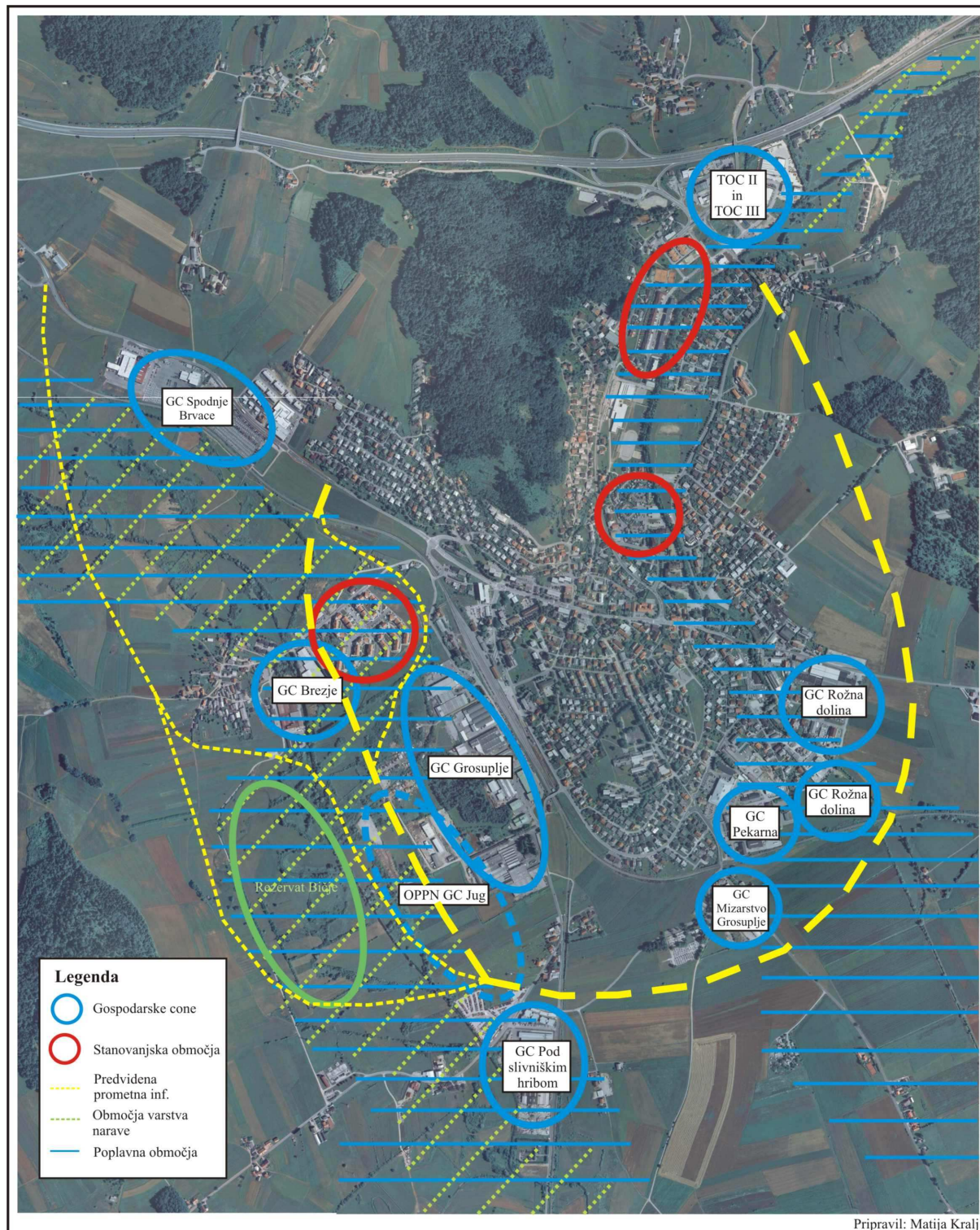
Odsotnost strateškega prostorskega načrtovanja v Občini Grosuplje se izrazito kaže od 80-ih let dalje, kjer se je poudarjal predvsem razvoj mesta Grosuplje, medtem ko so bila ostala naselja zapostavljena in prepuščena stihijskemu razvoju. Kljub intenzivnemu razvoju mesta v zadnjem desetletju, se je na vseh področjih zanemarjalo celostno in tudi strateško načrtovanje. Tako se je izvajala nenačrtovana masovna stanovanjska gradnja, predvsem v poplavnih območjih brez ustreznih protipoplavnih ukrepov, zaradi velikega priseljevanja je posledično postala pomanjkljiva družbena infrastruktura (pomanjkanje vrtcev, šol, utesnjenost zdravstvenega doma itd.), mesto ima neustrezno prometno infrastrukturo, veliko število gospodarskih con, s slabo prometno dostopnostjo in omejitvami pri razvoju itd..

Kot konkretne primere zapostavljenega strateškega prostorskega načrtovanja lahko navedemo razvoj gospodarskih con, ki so se razvijale na različnih lokacijah, predvsem je bilo to odvisno od ustreznih prometnih komunikacij. V 40-ih letih se je pričela industrija razvijati na zahodni strani železniške proge Ljubljana - Novo mesto, kjer je nastala tudi največja industrijska cona Grosuplje, ostale manjše industrijske cone pa so se pričele razvijati predvsem ob vpadnicah in tako so nastale Gospodarska cona Spodnje Brvace, Gospodarska cona Rožna dolina, Obrtna cona Brezje, Gospodarska cona Pod slivniškim hribom ter dve turistično oskrbni coni TOC II in TOC III. Z izjemo Gospodarske cone Spodnje Brvace in turistično oskrbovalnih centrov TOC II in TOC III, ki sta prav tako po vsebini postala gospodarski coni, nobena druga cona nima ustrezne prometne dostopnosti, prav tako pa imajo onemogočen razvoj vse cone, ki se nahajajo v poplavnih območjih, dokler ne bodo izvedeni ustrezni protipoplavni ukrepi.

V skladu s strateškimi usmeritvami Srednjeročnega in Dolgoročnega prostorskega plana Občine Grosuplje, bi se moralo celotno območje, ki leži zahodno od železniške proge nameniti gospodarski dejavnosti, ki bi se urejala s tremi prostorsko izvedbenimi dokumenti in sicer: ZN Gospodarska cona sever, ZN Jedro in ZN Gospodarska cona Jug, preko območja pa bi se zagotavljal koridor za izvedbo obvozne ceste.

Slika 9: Strateške napake pri razvoju mesta Grosuplje

Fig. 9: Strategic mistakes in the development of the city Grosuplje



Zaradi neupoštevanja strateških vsebin in kratkoročnih družbeno političnih ciljev ter špekulacij, je bila za območje predvidene Gospodarske cone sever izvedena sprememba prostorskih izvedbenih dokumentov in tako je leta 2005 na območju nastala stanovanjska soseska »Sončni

dvori« s preko 700 prebivalci. Tako je mesto Grosuplje ostalo brez ustreznega koridorja za izvedbo obvoznice, ki je bil načrtovan v vseh dolgoročnih prostorskih dokumentih, nastal pa je tudi konflikt v prostoru zaradi bližine stanovanjske soseske in obstoječih ter predvidenih gospodarskih con. Z novimi študijami in prostorskimi dokumenti se zaradi tovrstnega neupoštevanja strateških usmeritev, danes iščejo nove variante in rešitve glede koridorjev prometne infrastrukture, ki pa jih ovirajo nove omejitve in varovanja predvsem s področja varstva narave (Rezervat Bičje, območje EPO) in varstva človekovega zdravja.

Pri pripravi novih prostorskih dokumentov, se je Občina Grosuplje odločila za pripravo enovitega prostorskega dokumenta, predvsem zaradi dolgotrajnosti in zapletenosti postopkov priprave prostorskih dokumentov. Pri pripravi strateškega dela OPN Občine Grosuplje se srečujemo s podobno problematiko, kot se zaznava na višjih nivojih načrtovanja, torej problematiko povezovanja različnih razvojnih strategij in prenosa teorij, usmeritev in ciljev v izvedbeni del dokumenta in kasneje v prostor.

V skladu z Dopolnjenim osnutkom odloka OPN je »*Vizija prostorskega razvoja občine Grosuplje ustvariti takšne razmere v prostoru, ki bodo omogočile krepitev vloge Grosupljega kot medobčinskega središča in položaja občine v okviru Ljubljanske urbane regije. Občina Grosuplje bo z uveljavljanjem načel trajnostnega razvoja zagotavljala usklajen in uravnotežen prostorski razvoj, ki bo omogočil uresničevanje razvojnih pobud in ob tem ohranil naravne kakovosti in kakovosti bivalnega okolja ter zagotovil povečanje prepoznavnosti območja občine v slovenskem in širšem prostoru*«. Prostorski razvoj občine Grosuplje bo sledil načelom trajnostnega razvoja, kakor izhaja iz temeljnih dokumentov Evropske Unije (ESDP 2000), Sveta Evrope (CEMAT 2000, Ljubljanska deklaracija) in drugih (Habitat, Natura 2000, Ramsarska in Aarhurška konvencija). Kar pomeni zagotavljanje izenačevanja prostorskih možnosti za ekonomski in socialni razvoj znotraj celotne občine, zagotavljanje policentričnega prostorskega razvoja, varovanje naravnih virov in njihovo trajnostno izkoriščanje, ustrezna raba prostora in ohranjanje lokalne identitete. Same strateške usmeritve in zasnove za OPN Občine Grosuplje so teoretično dobro zastavljene in relativno natančno določene, vendar se je že v času priprave prostorskega dokumenta izkazal »srž« problematike s prenosom teorij, usmeritev in ciljev v izvedbeni del prostorskega dokumenta. Kot primer podajamo nekaj splošnih teoretskih usmeritev, ki so navedene v 17. členu Odloka OPN (notranji razvoj naselij).

- Kvalitetno se ureja in dopolnjuje mesto Grosuplje. Prenova se osredotoča na dvig urbanosti, v izboljšanje kakovosti bivanja, predvsem s kvalitetnejšim urejanjem javnih površin ter odprtega prostora v naseljih. Pri načrtovanju prenove je treba upoštevati ohranjeno identiteto naselja ali dela naselja.

- Dosega se boljšo izkoriščenost in kvalitetnejšo rabo (centralne dejavnosti, gospodarske cone) praznih in neprimerno izkoriščenih zemljišč v naselju Grosuplje (Adamičeva cesta, gospodarska cona med Adamičevo in Cesto na Krko, obstoječa gospodarska cona ob železniški progi, gospodarska cona Jedro in Jug) ter Šmarje Sap (center naselja). Spodbuja se spremembe obstoječih neustrezno izkoriščenih objektov. Sanira se degradirana urbana območja: (Grosuplje - gospodarska cona med Adamičevo in Cesto na Krko).
- Pri načrtovanju in urejanju podeželskih naselij in vasi se upošteva razvojne trende (izboljšanje pogojev za delo in bivanje ter opravljanje kmetijskih dejavnosti) in ohranjanje njihove tradicionalne strukture. Prenove in novogradnje se urbanistično in arhitekturno prilagaja tradicionalni strukturi. V podeželskih naseljih se razpoložljiva stavbna zemljišča prednostno namenja gradnji za potrebe kmečkih in polkmečkih gospodarstev.

Strateške usmeritve bi bile zelo uporabne, če bi jih na nižjem nivoju dopolnjevale natančne študije, strokovne podlage, analize itd., ki bi lahko za vsako podeželsko naselje oziroma posamezni del mesta natančno opredeljevale odgovore glede podanih splošnih strateških usmeritev, oziroma bi se usmeritve nanašale na določen predpis, ki bi natančno določal, kako se lahko načrtujejo in izvajajo posegi v posameznih naseljih. K izvajanju zastavljenih ciljev pa bi močno pripomogel tudi zemljiški management in vzpostavitev sklada stavbnih zemljišč.

Kot primer zapostavljenosti strateškega prostorskega načrtovanja v občini Grosuplje lahko podamo načrtovanje območja športnih dejavnosti (golf) v velikosti 45ha na najboljših kmetijskih zemljiščih, na katerih so bile izvedene tudi obsežne agromelioracije, kar je v nasprotju s 13. členom strateških usmeritev (prednostna območja za razvoj poselitve in dejavnosti), ki določajo, da bo razvoj turizma in rekreacije usmerjen v dvig kvalitete ponudbe in spodbujanje trajnostnih oblik ter skladen z varstvenimi režimi, prepoznavnimi naravnimi in simboličnimi kakovostmi krajine ter v nasprotju s 34. členom strateških usmeritev (območja za kmetijstvo), ki določata, da se ohranjajo kmetijska zemljišča z visokim pridelovalnim potencialom kot vir za izvajanje gospodarske dejavnosti, pri čemer bo intenzivnejši kmetijski rabi namenjeno predvsem Grosupeljsko polje, na katerem pa se načrtujejo večje športne površine namenjene golfu.

Na podlagi navedenih primerov lahko ugotovimo, da je bilo strateško prostorsko načrtovanje zapostavljeno že v preteklosti in je zapostavljeno tudi danes, tako s strani prostorskih načrtovalcev, kot tudi širše javnosti in je podrejeno različnim kratkoročnim zahtevam, ki mnogokrat niso skladne s strateškimi usmeritvami.

7.2.2 Organiziranost prostorskega načrtovanja v občini Grosuplje in priprava prostorskih dokumentov

Področje urejanja prostora v Občini Grosuplje je v pristojnosti Urada za prostor, na katerem je zaposlenih pet strokovnih delavcev. Osnovne naloge urada so: vodenje postopkov priprave prostorskih dokumentov (OPN in OPPN), priprava lokacijskih informacij za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih posegov v prostor, priprava potrdil o namenski rabi zemljišč in potrdil za namen parcelacije zemljišč, podajanje informacij o zazidljivosti zemljišč ter pogojih gradnje in drugih posegov v prostor. Urad izda v koledarskem letu skupno preko 1000 potrdil o namenski rabi oziroma lokacijskih informacij, prav tako pa pripravlja tudi 8 OPPN-jev, ki so v različnih fazah postopka. Za območje občine Grosuplje so bile v letu 2004 sprejete Spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega plana občine, v letu 2006 pa je bil sprejet tudi Generalni PUP Občine Grosuplje.

Občina Grosuplje je pričela s pripravo nove generacije prostorskih dokumentov (SPRO in PRO) v drugi polovici leta 2006, v skladu z ZureP-1. Z uveljavitvijo ZPNačrt v letu 2007, se postopek priprave prostorskega dokumenta nadaljuje v obliki enovitega prostorskega dokumenta – OPN, ki ga sestavljata strateški in izvedbeni del. Za OPN Občine Grosuplje je bila s strani ministrstva pristojnega za varstvo okolja podana tudi zahteva, da je potrebno izvesti postopek CPVO in pripraviti OP. Kljub temu, da se je postopek priprave prostorskega dokumenta pričel že v letu 2006, postopek v letu 2010 še vedno ni zaključen, predvsem zaradi vsebinskih in postopkovnih problemov pri načrtovanju prostorskih ureditev.

Pri pripravi OPN Občine Grosuplje bomo izpostavili problematiko preobremenjenosti pripravljavcev prostorskih dokumentov (prostorskih načrtovalcev) in občinskih strokovnih služb, ki se kažejo predvsem v pomanjkljivi in strokovno manj ustrezni pripravi prostorskih dokumentov.

Kot zelo pomembna komponenta, ki je pripravljavci in občinske strokovne službe niso upoštevali pri pripravi OPN Občine Grosuplje je, da niso bili enakovredno upoštevani vsi podatkovni sloji in sicer: obstoječi prostorski dokumenti, sektorske omejitve oziroma varovalni režimi in dejansko stanje v prostoru. Zaradi preobremenjenosti pripravljavcev prostorskega dokumenta je bilo pri pripravi OPN zanemarjeno ugotavljanje dejanskega stanja, ki se ga lahko ustrezno ugotovi na podlagi podatkovnih slojev in terenskih ogledov. Tako so bile neustrezno ugotovljene in ovrednotene naravne danosti, kot tudi ustvarjene danosti. Pripravljavec je tako načrtoval območja stavbnih zemljišč za namen bivanja v površini cca. 9000m² na območju drugih kmetijskih zemljišč, kjer ni dodatnih pomembnejših varovalnih režimov. Vendar ima območje neprimerno dostopnost, saj širina javne poti (javnega dobra) do obravnavanega območja

znaša zgolj 4m, dostop pa poteka preko vaškega središča, kjer je širitev prometne infrastrukture zelo otežena. Prav tako gre na območju za relativno strm teren, kjer bo izvedba stanovanjske soseke zelo problematična. Da je območje zelo slabo dostopno in tudi precej strmo, je pripravljavec ugotovil šele s terenskim ogledom sosednjih zemljišč, zaradi podanih pripomb na javni razgrnitvi OPN. Nastalo situacijo se bo poizkušalo reševati na način, da se bo območje urejalo z OPPN, katerega predpogoj bo ureditev ustrezne prometne dostopnosti do obravnavanega območja.

Slika 10: Neugotovljene ustvarjene danosti

Fig. 10: Not determined man-made conditions



Vir: Dopolnjen osnutek OPN Občine Grosuplje, 2009.

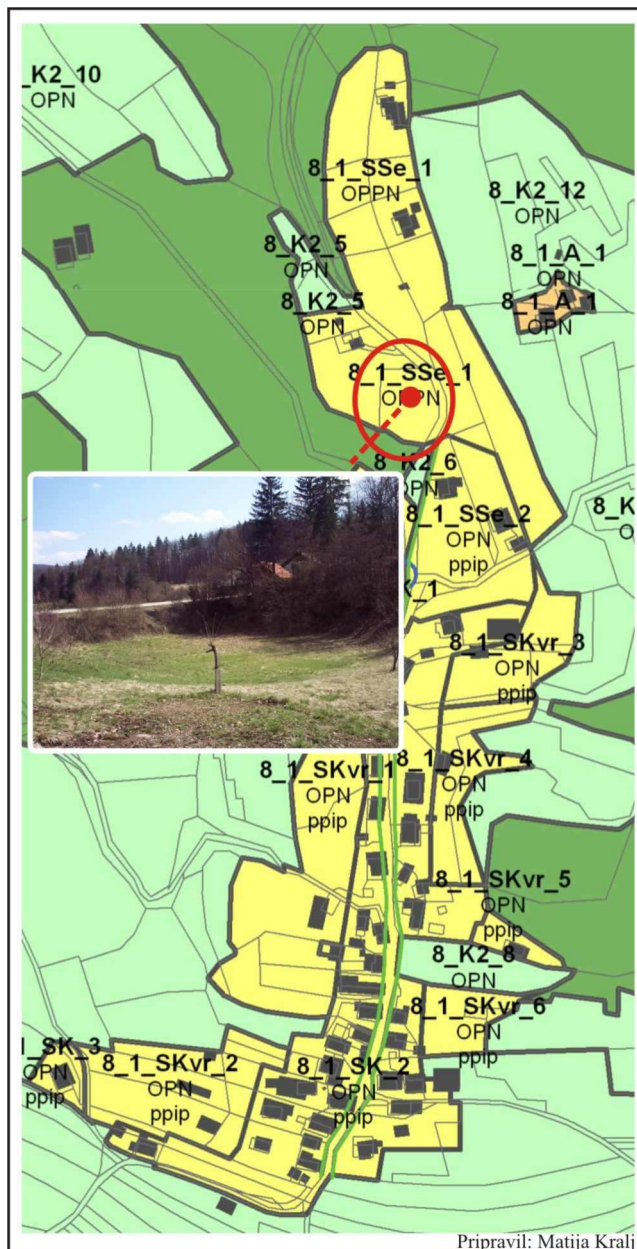
Iz dopoljenega osnutka OPN (Slika 10) je razvidna tudi drobna struktura enot urejanja prostora, kar je posledica pretvorbe Generalnega PUP Občine Grosuplje v OPN, brez ustrezne analize in združevanja posameznih enot urejanja prostora, kar ne doprinese k kvaliteti prostorskega dokumenta, temveč predvsem zmanjšuje njegovo preglednost in »berljivost«.

Pri naknadnih terenskih ogledih, ki so se izvajali po javni razgrnitvi OPN je bilo ugotovljenih kar nekaj nepravilnosti, pri katerih je pripravljavec spregledal neustrezne naravne danosti za razvoj poselitvenih območij naselij. Ena izmed njih je bilo načrtovanje sanacije razpršene gradnje, pri kateri se območje razpršene gradnje zaokroži in priključi k obstoječemu naselju. Tako je bilo pri

zaokrožitvi na robu območja zajeto tudi zemljišče, na katerem se nahaja večja vrtača in ki ni primerno za pozidavo, kar je razvidno iz slike 11.

Slika 11: Neugotovljene naravne danosti

Fig. 11: Not determined natural conditions



Vir: Dopolnjen osnutek OPN Občine Grosuplje, 2009.

Preobremenjenost prostorskih načrtovalcev in posledično slabšo kvaliteto prostorskih dokumentov potrjuje tudi dejstvo, da se novi OPN pripravlja na podlagi pretvorbe prostorskega plana in Generalnega PUP Občine Grosuplje, kar je dobro razvidno tudi na primeru naselja Gatina, kjer so bile v OPN zgolj povzete obstoječe namenske rabe prostora. Tako območje, ki je v sedanjih prostorskih dokumentih opredeljeno kot vaški rob in namenjeno izključno za razvoj

dejstvo, da je bila izvedena zgolj pretvorba prostorskega plana in PUP v nov prostorski dokument.

Slika 13: Primer pretvorbe razpršene gradnje v razpršeno poselitev

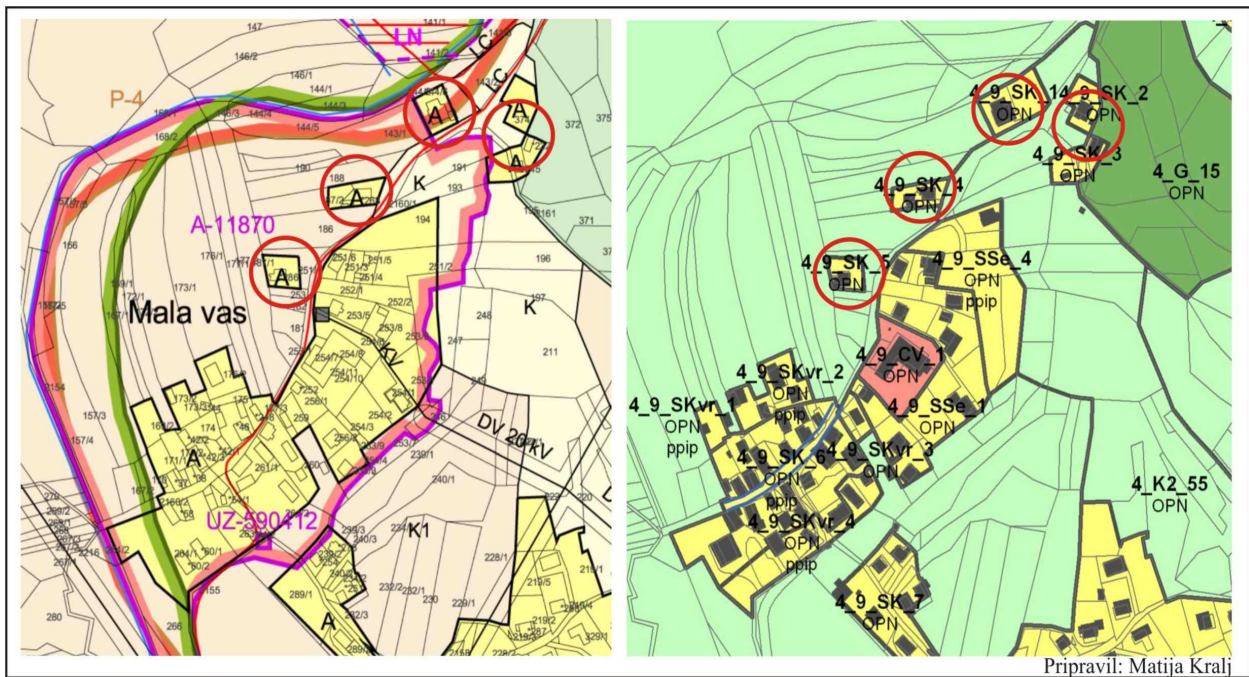
Fig. 13: The dispersed settlement in the old spatial plan (left) has been simply recognised as small building zones in the new plan (right)



Vir: Prostorski plan Občine Grosuplje, 2004 in Dopolnjen osnutek OPN Občine Grosuplje, 2009.

Slika 14: Primer poselitve izven naselja, ki se ga obravnava kot del naselja

Fig. 14: An example of dispersed settlement which is treated incorrect



Vir: Prostorski plan Občine Grosuplje, 2004 in Dopolnjen osnutek OPN Občine Grosuplje, 2009.

Za ugotavljanje razpršene gradnje in razpršene poselitve bi morala biti pripravljena strokovna podlaga, ki bi ugotavljala stanje poselitve skozi različna časovna obdobja in na podlagi katere bi bilo lahko ugotovljeno, ali objekti izven naselij predstavljajo avtohtoni poselitveni vzorec (razpršeno poselitev), oziroma negativni pojav v prostoru, torej razpršeno gradnjo. V obeh primerih, prikazanih na slikah 13. in 14., bi tako moral pripravljavec (izvajalec) ugotavljati stanje poselitve vsaj v treh časovnih presekih in sicer v sredini 20. stoletja, v letu 1967 in po letu 1984. Na podlagi časovnih presekov razvoja poselitve bi lahko ugotovil, kakšen poselitveni vzorec prevladuje iz zgodovine in tako potrdi avtohtoni poselitveni vzorec. Vsa odstopanja pa bi lahko opredelil kot negativni pojav v prostoru, pri čemer bi moral ugotoviti kdaj oziroma na kakšen način se je poselitveni vzorec pričel spreminjati. Tako bi v obeh primerih prikazanih na slikah 13. in 14. ugotovil, da gre za razpršeno gradnjo, ki se je izvajala v sedemdesetih in osemdesetih letih, predvsem z gradnjo počitniških objektov in »nadomestnih« stanovanjskih hiš. Glede na ugotovitve pa bi bila v OPN potrebna sanacija v skladu z zakonskimi in podzakonskimi predpisi.

Zaradi neustrezne metodologije in ne dovolj natančno predpisanih kriterijev, se tako na posameznih območjih spremeni namembnost zazidljivih zemljišč. Pri tem posamezni lastniki izgubijo pričakovano pravico gradnje na zemljišču, kar bi lahko predstavljalo problematiko pri presoji zakonitosti prostorskega dokumenta, v primeru, da kriteriji niso bili enotni in natančno upoštevani na celotnem območju občine Grosuplje.

Pri pripravi OPN Občine Grosuplje so bile ugotovljene tudi druge pomanjkljivosti, ki vplivajo na kvalitetno načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju in sicer: UN za Grosuplje, Šmarje Sap in Polico, ki bi morali ugotavljati dejansko stanje in predstavljati osnovo za nadaljnje načrtovanje prostorskih ureditev teh naselij, so bili zgolj povzeti iz obstoječih planskih aktov in dopolnjeni s strokovnimi podlagami ter tako nimajo posebnega vpliva na nadaljnje načrtovanje prostorskih ureditev v teh naseljih. Pri Dopolnjenem osnutku OPN Občine Grosuplje je bil pomanjkljivo pripravljen tudi odlok, predvsem izvedbeni del, ki je v posameznih poglavjih zgolj povzemal določila Generalnega PUP, tako so bili pomanjkljivo določeni predvsem prostorsko izvedbeni pogoji, prav tako pa odlok ni izpolnjeval nomotehničnih kriterijev.

Torej lahko ugotovimo, da je bilo pri pripravi OPN Občine Grosuplje prisotnih kar nekaj pomanjkljivosti, ki bi se jih dalo z ustrezno pripravo prostorskega dokumenta in ustreznim strokovnim delom v veliki meri odpraviti. K temu bi močno prispevalo konstantno izobraževanje in sodelovanje pripraviljavcev in občinskih strokovnih služb, predvsem glede zakonskih zahtev in določil. Potrebno bi bilo medsebojno sodelovanje različnih pripraviljavcev in ministrstev, kar bi omogočalo izoblikovanje ustreznih metodologij in najpomembneje, da bi podjetja, ki so pripraviljavci prostorskih dokumentov doumeli, da je prostor omejena dobrina, da se s prostorskimi akti podajajo pogoji za poseganje v to omejeno dobrino in da morajo biti zaradi

tega prostorski akti pripravljene kvalitetno in strokovno, kar je pomembnejše od kvantitete in kratkoročnih dobičkov pri pripravi prostorskih dokumentov.

7.2.3 Vloga sektorjev in usklajevanje med razvojnimi interesi in varstvenimi režimi

Izrazita sektorska naravnost in težavno usklajevanje razvojnih interesov in varstvenih režimov se močno kažeta tudi pri pripravi OPN Občine Grosuplje, zato se prostorske ureditve načrtujejo predvsem na območjih brez pomembnejših varovalnih režimov. Predvidene spremembe namenske rabe segajo na 3% kmetijskih površin, kar pomeni da se bo skupna bilanca kmetijskih površin zmanjšala za 181 ha, zaradi ažuriranja, uskladitev z dejanskim stanjem in načrtovanja novih prostorskih ureditev. Zaradi problematike usklajevanja s sektorskimi politikami novo načrtovane prostorske ureditve ne posegajo na erozijska in plazovita območja, na poplavna območja in vodovarstvena območja virov pitne vode, prav tako ne posegajo v koridorje elektro distribucijskih vodov. Ker se na območju občine Grosuplje nahaja večje število enot ter območij kulturne dediščine, ki se jih z načrtovanjem novih prostorskih ureditev ni mogoče izogniti, nekaj sprememb namenske rabe posega v ta območja, pri čemer gre predvsem za poseganje v arheološka območja. Ker se na območju občine Grosuplje prav tako pojavlja večje število zavarovanih živalskih in rastlinskih vrst ter habitatnih tipov, ki se prednostno ohranjajo, nekatere predvidene spremembe namenske rabe segajo tudi v posebna varstvena območja, ekološko pomembna območja, vplivna območja naravnih vrednot in zavarovana območja, pri čemer so za načrtovane ureditve natančno predpisani omilitveni ukrepi (Okoljsko poročilo za OPN Občine Grosuplje, 2010).

V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili problematiko načrtovanja prostorskih ureditev v mestu Grosuplje, kjer prihaja do velikih razvojnih zahtev, pri čemer je mesto omejeno z različnimi varstvenimi režimi, ki so:

- gozd posebnega pomena,
- najboljša kmetijska zemljišča,
- zavarovana območja varstva narave (Rezervat Bičje, ekološko pomembno območje),
- poplavna območja in
- območja varstva kulturne dediščine.

Pri pripravi OPN Občine Grosuplje, se za razvoj mesta načrtuje pet večjih širitvev, ki se bodo urejala z OPPN, kar je razvidno iz slike 15. in sicer:

1. Območje namenjeno za razvoj trgovskih, storitvenih in poslovnih dejavnosti. Območje se načrtuje ob vpadnici v mesto in železniški progi, v velikost cca. 40000m² (4ha) pri čemer 5000m² predstavlja zelene površine, z možnostjo izvedbe intenzivno zazelenjenega

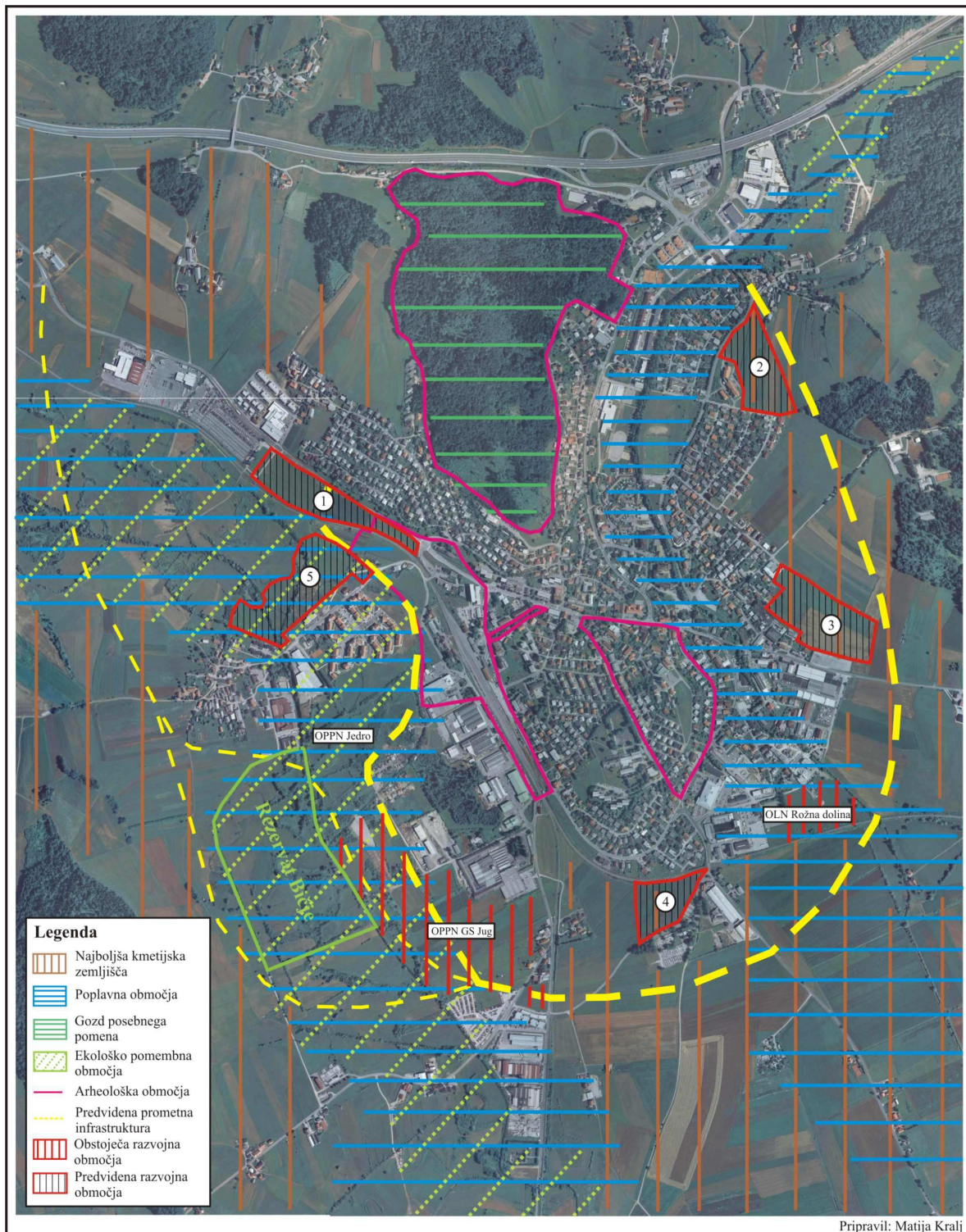
parkirišča. Prostorske ureditve se načrtujejo na območju drugih kmetijskih zemljišč in delno v območju arheološke dediščine.

2. Območje namenjeno za razvoj centralnih dejavnosti in bivanja (vzgojno varstvenega zavoda, širitve doma starejših občanov in gradnjo varovanih stanovanj s pripadajočimi storitvenimi dejavnostmi). Območje se načrtuje v neposredni bližini obstoječega doma starejših občanov, v velikosti cca. 22000m^2 (2,2ha). Prostorske ureditve se načrtujejo na najboljših kmetijskih zemljiščih, na katerih ni dodatnih varstvenih režimov.
3. Območje namenjeno bivanju (razvoj individualne stanovanjske gradnje). Območje se načrtuje kot nadaljevanje obstoječih stanovanjskih sosesk, ki so se razvijale v 70-ih in 80-ih letih, v velikosti cca. 37500m^2 (3,7ha). Prostorske ureditve namenjene bivanju se načrtujejo na najboljših kmetijskih zemljiščih, na katerih ni dodatnih varstvenih režimov.
4. Območje parkovnih površin namenjenih širitvi pokopališča in spremljajočih dejavnosti. Območje se načrtuje med obstoječim pokopališčem in stanovanjsko sosesko, ki jo omejuje železniška proga ter je namenjeno vzpostavitvi zelene cezure. Velikost območja je cca. 27400m^2 (2,7ha). Prostorske ureditve se načrtujejo na najboljših kmetijskih zemljiščih, na katerih ni dodatnih varstvenih režimov.
5. Območje namenjeno razvoju centralnih dejavnosti (šport, zdravstvo itd.). Območje se načrtuje na JZ robu mesta Grosuplje ob novo načrtovani obvozni cesti, v velikosti 53000m^2 (5,3ha), pri čemer območje za razvoj centralnih dejavnosti predstavlja 10000m^2 (1ha), preostale površine pa so namenjene ploskovnim športnim objektom. Prostorske ureditve se načrtujejo na drugih kmetijskih zemljiščih, v ekološko pomembnem območju, ploskovne površine za šport in rekreacijo pa tudi v poplavnem območju, ki so pred poplavlami zavarovane s suhim zadrževalnikom visokih voda.

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da na območjih širitev na najboljša kmetijska zemljišča ni dodatnih varstvenih režimov. V primeru širitve na druga kmetijska zemljišča, ki v okolici Grosupljega predstavljajo predvsem hidromeliorirana močvirnata območja, pa naletimo na varstvena območja varstva narave (ekološko pomembno območje, Rezervat Bičje) in poplavna območja.

Slika 15: Razvoj mesta Grosuplje

Fig. 15: Development of the city Grosuplje



Občina Grosuplje je v okviru OPN in v skladu s *Pravilnikom o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij* pripravila strokovne podlage, glede posegov na najboljša kmetijska zemljišča. V okviru

strokovnih podlag je bilo tudi določeno, kako bodo posamezni posegi vplivali na kmetijska gospodarstva, ki obdelujejo ta zemljišča. Ugotovljeno je bilo, da nove širitve ne bodo imele bistvenega vpliva na razvoj kmetijske dejavnosti na Grosupeljskem polju, saj predvidene spremembe namenske rabe, zaradi razdrobljenosti kmetijskih zemljišč, predstavljajo zelo nizke deleže primerljivih kmetijskih površin, za posamezna kmetijska gospodarstva. Izjemo predstavlja območje načrtovanega golf igrišča, ki bi imel bistven vpliv na delovanje večjega kmetijskega gospodarstva. Ministrstvo za kmetijstvo je v *Mnenju o ustreznosti okoljskega poročila* z dne 12.2.2010, ki je bilo izdano na podlagi vlog z dne 20.7.2009 in 16.11.2009, torej po več mesečni zamudi ugotovilo, da se na območju celotne občine predlaga sprememba 101ha najboljših kmetijskih zemljišč in 80ha drugih kmetijskih zemljišč, pri čemer se navaja potencialno nadomeščanje najboljših kmetijskih zemljišč na drugih kmetijskih zemljiščih, z ustreznimi agromelioracijami, v površini 206ha. Ministrstvo je prav tako ugotovilo, da širitve predstavljajo trajne izgube večjih strnjenih površin najboljših kmetijskih zemljišč, katerih edini ustrezni omilitveni ukrep predstavlja nadomeščanje primerljivih kmetijskih zemljišč. Glede na to, da je občina Grosuplje v Okoljskem poročilu za omilitveni ukrep določa le možnost delne nadomestitve trajno izgubljenih najboljših kmetijskih zemljišč, Ministrstvo za kmetijstvo meni, da tovrstni ukrep ni zadosten, zato so posegi na najboljša kmetijska zemljišča nesprejemljivi. V takšnem primeru nosilec urejanja prostora ne bo dovoljeval oziroma potrdil načrtovane prostorske ureditve št. 2., 3. in 4., ki so prikazane na sliki 15. Na podlagi podanih navedb se moramo vprašati, kakšen pomen imajo strokovne podlage glede posegov na kmetijska zemljišča in kaj želimo z njimi doseči. Kljub temu, da je bilo z njimi izkazano, da posegi ne bodo vplivali na razvoj kmetijstva in delovanje kmetijskih gospodarstev, nosilec urejanja prostora zahteva nadomeščanje primerljivih kmetijskih zemljišč. V praksi se primerljiva kmetijska zemljišča lahko zagotavlja zgolj s spremembo nezazidanih stavbnih zemljišč v primarno rabo, oziroma s posegi v območja gozdnih zemljišč. Pri tem pa seveda nastane problem lastništva, saj morajo biti lastniki, katerim se spreminjajo gozdna zemljišča v kmetijsko rabo, za to tudi zainteresirani, da bodo takšna zemljišča tudi obdelovali. Vsed navedenega lahko ugotovimo, da so podane zahteve nadomeščanja primerljivih kmetijskih zemljišč v praksi neizvedljive.

Kot drugi primer vpliva nosilcev urejanja prostora na načrtovanje prostorskih ureditev v mestu Grosuplje lahko podamo smernice Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije. Novo načrtovane prostorske ureditve v mestu Grosuplje le z manjšim delom posegajo v arheološko območje. Nosilec urejanja prostora s svojimi smernicami pogojno dovoljuje takšno spremembo, pri čemer je potrebno v odlok OPN vnesti obvezo, da se v fazi priprave PGD dokumentacije oziroma pred posegom v prostor izvedejo arheološke raziskave. Nosilec urejanja prostora predlaga tudi za načrtovane prostorske ureditve, ki se nahajajo v bližini območij registriranih arheoloških najdišč, da se pri posegih v prostor izvedejo predhodne arheološke raziskave. Takšen način dela in zahteve nosilcev urejanja prostora omogočajo razvoj posameznega sektorja in

dopolnjevanja podatkovnih baz, na račun prostorskega načrtovanja in predvidenih posegov v prostor, pri čemer gre za legalen način, katerega legitimnost je vprašljiva.


Slika 16: Primer smernic za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje – varstvo kulturne dediščine v mestu Grosuplje

Fig. 16: An example of the guidelines for the protection of cultural heritage

2. Izhodišča za pripravo OPN
2.7. Urbanistični načrti
Urbanistični načrt Grosuplje

Opredeležena je sprejemljivost širitve stavbnih zemljišč (5. shape: st_siritev – zaporedna številka (st)).

Pobuda štev. 127 DA in DA*****
Na delu pobude 127, ki sega v območje registrirane enote arheološke dediščine **EŠD 11867 Grosuplje – Arheološko območje ob železnici** zahtevamo izvedbo predhodnih arheoloških raziskav, na delu območja pobude, ki leži izven območja registrirane enote pa predlagamo izvedbo predhodnih arheoloških raziskav.



Pobude štev.: 116, 131, 130, 160, 1261, 453, 136, 139, 115, 124, predvidena nova obvoznica DA***
Na območjih večjih sprememb iz primarne v stavbno rabo prostora, ki ležijo izven območja registriranih enot arheološke dediščine predlagamo izvedbo predhodnih arheoloških raziskav.

Vir: Smernice za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje, 2009.

Legenda smernic:

NE – sprememba rabe ni sprejemljiva;

DA* - sprememba je sprejemljiva, v primeru posegov v prostor je potrebno pridobiti kulturno-varstvene pogoje in soglasja;

DA** - sprememba je pogojno sprejemljiva, pri čemer je potrebno v odlok vnesti obvezo, da se v fazi priprave PGD dokumentacije oziroma pred posegom v prostor izvedejo arheološke raziskave;

DA***- sprememba je izven območij registriranih arheoloških najdišč, zato se pri posegih v prostor predlaga izvedbo predhodnih arheoloških raziskav.

Zavod Republike Slovenije za varstvo narave je v svojem *Mnenju o ustreznosti in skladnosti okoljskega poročila in presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja za OPN Občine Grosuplje* z dne 13.8.2009 podal več varstvenih zahtev, med katerimi bomo izpostavili sledeče:

- »na območju naravnega rezervata Bičje pogrešamo kartografski prikaz kartiranih habitatnih tipov in njihovo ovrednotenje; prav tako pogrešamo navedbo dejansko prisotnih vrst na zavarovanem območju in njihov naravovarstveni status; popis ptic na tem območju je bil izveden leta 1997, zato bi bilo potrebno te podatke posodobiti;«
- »preveri in ovrednoti na se tudi vloga naravnega rezervata Bičje kot povezovalnega koridorja med Grosupeljsko kotlino (in nadalje Ljubljanskim barjem) in Radenskim poljem za vidro (*Lutra*);«
- »ugotovili smo, da v Dodatku ni bil presojan možen vpliv OPPN Jedro in OPPN GS Jug na zavarovano območje Bičje; to pomanjkljivost je treba v dodatku odpraviti; izvede naj se presoja možnega vpliva, izhajajoč iz izvedene presoje naj se podajo ustrezni omilitveni ukrepi;«
- »na str. 96. izdelovalci Dodatka na podlagi Odloka o zavarovanju predlagajo, naj se na strateškem nivoju načrtovana obvoznica izvede izven zavarovanega območja; k besedilu naj se doda: »... in izven območja daljinskega vpliva na zavarovano območje«; navede naj se tudi, da se bo obvoznica presojala v okviru izvedbenega dela OPN;«

Na podlagi navedenih zahtev lahko ugotovimo, da je nosilec urejanja prostora v prvih dveh alinejah zahteval pripravo dodatnih strokovnih podlag, za dopolnjevanje lastnih podatkovnih zbirk. Na podlagi usklajevalnega sestanka s pripravljavci in predstavniki občine je tovrstno zahtevo omilil. V tretji alineji je nosilec urejanja prostora zahteval presojo vpliva OPPN Jedro in OPPN GS Jug na zavarovano območje. Oba OPPN-ja se nahajata v fazi dopolnjenega osnutka in je zanj potrebna izvedba CPVO. Tako je nosilec urejanja prostora prisilil občino, da je izvedla CPVO in pripravila okoljsko poročilo, ter povzela osnovne omilitvene ukrepe v dodatek okoljskega poročila OPN. Zahteva bi bila opravičljiva in popolnoma pravilna, če bi bila OPPN-ja sprejeta in bi imela potrjeno okoljsko poročilo. Ker pa sta OPPN-ja v pripravi, tovrstna zahteva ni bila opravičljiva, vprašljiva pa je tudi zakonitost. V četrti alineji pa želi nosilec urejanja prostora onemogočiti izvedbo občinske obvozne ceste, saj načrtovano cesto obravnava kot glavno oziroma regionalno cesto, ki ima območje neposrednega in daljinskega vpliva 500m, kar pomeni, da se na zahodni strani Grosupljega ne da izvesti obvozne ceste. V primeru, da bi nosilec urejanja prostora upošteval stališče občine, da gre pri načrtovanju za občinsko lokalno cesto, ki ima območje neposrednega vpliva 20m in območje daljinskega vpliva 100m, tovrstne zahteve nebi podajal.

Zahteve nosilca urejanja prostora za varstvo narave, glede umeščanja prometne infrastrukture v bližini zavarovanega območja Bičje, so jasno razvidne tudi pri pripravi OPPN Jedro in OPPN GS Jug. Z OPPN Jedro se načrtuje zelene in športne površine s servisnim objektom ter parkirišči v javni rabi, novo lokalno cesto s priključki in prometnimi koridorji, omrežje komunalne infrastrukture, območje gasilskega centra oziroma toplarne in okoljevarstvene ureditve. Pri

izvedbi CPVO in pripravi okoljskega poročila je pripravljavec ugotovil, da načrtovane prostorske ureditve niso ustrezne, zato je bilo potrebno iz območja OPPN umakniti možnost izvedbe toplarne oziroma gasilskega centra, potrebno je bilo črtanje vseh prometnih koridorjev in krožišča ter premakniti predvideno cesto. Tako je postopek CPVO opravičil svojo vlogo in območje je ostalo namenjeno zgolj za načrtovanje zelenih in športnih površin, okoljevarstvenih ureditev in lokalne ceste, ki mora potekati po zahodnem delu obravnavanega območja, da bo s tem zmanjšan vpliv na varovano območje.

Slika 17: OPPN Jedro

Fig. 17: Site plan for the »Jedro« spatial unit



Vir: LUZ d.d., 2009.

Kljub bistvenemu zmanjšanju načrtovanih prostorskih ureditev v OPPN Jedro, je nosilec urejanja prostora za varstvo narave dvakrat podal negativno mnenje o ustreznosti okoljskega poročila in presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja za OPPN Jedro ter ponovno zahteval dodatne strokovne podlage predvsem glede hidroloških vplivov na širšem območju. V takšnem primeru, ko je razvidno da CPVO postopek pripomore k trajnostno naravnemu načrtovanju in so zaradi tega zmanjšane načrtovane prostorske ureditve ter uvedeni zahtevni omilitveni ukrepi za varstvo naravnega okolja, se potrjuje vloga in moč nosilcev urejanja prostora in podrejenost prostorskega načrtovanja. Zaradi negativnih mnenj Zavoda RS za varstvo narave, se je tako postopek priprave OPPN podaljšal za več kot eno leto.

Podobne ugotovitve lahko podamo tudi za sosednje območje predvidene Gospodarske cone Jug, ki se jo načrtuje z OPPN GS Jug. Območje gospodarske cone se nahaja na zahodnem delu Grosupljega in je velikosti 14,5ha ter predstavlja razvojno gospodarsko območje mesta Grosuplje. Predvidena cona se nahaja v ekološko pomembnem območju, delno poplavnem območju in v neposredni bližini zavarovanega območja Bičje. Območje je namenjeno za gradnjo nestanovanjskih stavb (industrijske stavbe in skladišča, trgovske in druge stavbe za storitvene dejavnosti, upravne in pisarniške stavbe), za urejanje zelenih površin ob potoku Bičje in za gradnjo občinske lokalne ceste. Sprememba namenske rabe za gospodarsko cono je bila za del območja izvedena s Spremembami in dopolnitvami prostorskega plana občine Grosuplje leta 1993 in v dokončni velikosti s Spremembami in dopolnitvami prostorskega plana občine Grosuplje leta 1997, ko je veljalo načelo, da se mesto širi na slabša kmetijska zemljišča, torej na poplavna in močvirnata območja zahodnega dela Grosupljega. Območje rezervata Bičje je bilo zavarovano z odlokom v letu 1997.

Slika 18: OPPN Gospodarska cona Jug

Fig. 18: Site plan for the industrial zone »Jug«



Vir: Topos d.o.o., 2009.

Kljub novim spremembam prostorskega plana v letih 2001 in 2004 nosilec urejanja prostora za varstvo narave ni podal zahteve (smernic), da se mora gospodarska cona odmakniti od zavarovanega območja Bičje. Tako se je izvajal promet z zemljišči, na katerih je bilo skladno s prostorskim planom predvideno območje proizvodnih dejavnosti, za katere je potrebno izvesti OPPN. Ob začetku priprave OPPN GC Jug, pa je Zavod RS za varstvo narave v smernicah podal zahtevo po ohranjanju mokrotnih površin v 50 metrskem varstvenem pasu ob zavarovanem območju Bičje, kar predstavlja cca. 2,8ha površin, to je 20% površine predvidene gospodarske cone. V primeru, da želi Občina Grosuplje sprejeti OPPN GS Jug, mora pri pripravi dokumenta natančno upoštevati podane smernice Zavoda, saj le ta od njih ne odstopa, kljub obrazložitvam in dodatnim omilitvenim ukrepom. Nasprotno, svoje zahteve v postopku CPVO še dodatno zaostreje predvsem z zahtevami za izvedbo popisov različnih rastlinskih in živalskih vrst ter hidrološkimi študijami in si tako razvija in dopolnjuje svoje podatkovne zbirke.


Kot pomembno zahtevo nosilcev urejanja prostora pri pripravi OPN Občine Grosuplje moramo podati tudi zahteve Zavoda za varstvo kulturne dediščine Republike Slovenije, ki v skladu z ZVKD, v smernicah za OPN, za naselja, ki se nahajajo v območju kulturne krajine predpisuje natančne podrobne prostorsko izvedbene pogoje glede oblikovanja objektov, za naselja Blečji vrh, Luče in Velika Račna, ki so evidentirana kot naselbinska dediščina, pa zahteva obvezno izvedbo OPPN, katerega obvezni sestavni del je konservatorski načrt za prenovo.

Slika 19: Primer smernic za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje – varstvo kulturne dediščine na območju kulturne krajine

Fig. 19: An example of the guidelines for the protection of cultural heritage

Velika Račna
Poseg štev. 50, 51, 322, 323, 324, 321, 331, 332, 319, 320 330, 328, 326
EŠD 24421 Zagradec pri Grosupljem – Kulturna krajina Radensko polje
Za novogradnje v območju dediščinske kulturne krajine veljajo naslednji kulturnovarstveni pogoji:

- tlorisni in višinski gabariti: podolžen tloris, P+M ali P+1+M s kolenčnim zidcem največ 1 meter v celoti skritim pod napuščem;
- strehe – simetrične dvokapnice z nakloni cca 40°, kritina temno siva betonska ali opečna rdeča;
- osvetlitev podstrehe možna s klasično oblikovanimi frčadami;
- oblikovanje fasad:
 - o balkoni na čelnih, ožjih fasadah načelno niso dopustni; možna izvedba po celotni dolžini vzdolžne fasade (lesen gank);
 - o okenske in vratne odprtine morajo biti pokončne, pravokotne in simetrično razporejene;
 - o okenska stekla naj bodo deljena na 6 pol;
 - o izvedba v zaglajenem ometu svetlih pastelnih barv;
 - o gradnja večkotnih izzidkov, stolpičev... ni dovoljena;
- v čimvečji meri naj se uporabljajo avtohtona gradiva (les, kamen); navedeno zlasti velja za podporne zidove, ki naj ne presegajo 2 metrov, višji v strminah opbežno členjeni (terase), na zidovih daljših od 10 metrov obvezno predvideti ozelenitev;
- lokacija objekta na parceli mora biti skladna z zazidalno strukturo naselja: pobude so vezane na glavno cestno povezavo (Velika Račna – Čušperk), kjer je večina objektov orientiranih z daljšo stranico proti cesti. Zaradi značaja terena gradbena linija ni izrazita, nove lokacije se ji morajo prilagoditi v največji možni meri. Z dopolnilnimi gradnjami mora biti dosežena vzpostavitev linijske obcestne zazidave.



EŠD 11317 Velika Račna - Vaško jedro
Predvideti izdelavo OPPN, katerega obvezni sestavni del mora biti konservatorski načrt za prenovo. Območje urejanje z OPPN dodati tudi v grafični del OPN.

Vir: Smernice za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje, 2009.

Res je, da ima nosilec urejanja prostora zakonsko podlago, da za naselja, ki so opredeljena kot naselbinska dediščina predpiše izdelavo OPPN in konservatorski načrt za prenovo, vendar se moramo pri tem vprašati, ali baza podatkov naselbinske dediščine resnično odraža dejansko stanje v vaseh in ali bi bilo mogoče prenovo izvajati tudi na podlagi strokovnih podlag v okviru OPN in ob pripravi ustreznih podrobnih prostorskih izvedbenih pogojev, ki bi natančno določali pogoje glede lege objekta na zemljišču, velikosti, oblike, zunanlega oblikovanja itd.. Priprava OPPN in konservatorskega načrta za prenovo predstavlja dodatni strošek za lokalne skupnosti in

tudi določeno časovno obdobje za pripravo, v vmesnem času pa je izvajanje posegov v prostor, v vaseh z naselbinsko dediščino, zelo oteženo oziroma celo onemogočeno. To pa je za lastnike dotrajanih zgradb in tudi za razvoj kmetijske in gospodarske dejavnosti v vasi popolnoma nesprejemljivo.

7.2.4 Problematika vključevanja javnosti in lokalnih politik pri pripravi prostorskih dokumentov v občini Grosuplje

Največji problem, s katerim se srečujejo prostorski načrtovalci in občinske strokovne službe v občini Grosuplje je, da javnost in lokalni politiki ne poznajo zakonodaje in doktrine prostorskega načrtovanja. Tako ne sprejemajo osnovnih izhodišč prostorskih načrtovalcev, da mora biti prostorsko načrtovanje trajnostno naravnano, da ima prenova in zgostitev naselij prednost pred širitvijo, da ni dovoljena nova razpršena gradnja, da se s poselitvijo ne posega na ogrožena in varovana območja ter, da pri prostorskem načrtovanju lastništvo ne predstavlja ključnega faktorja za načrtovanje prostorskih ureditev.

7.2.4.1 Sodelovanje javnosti pri pripravi OPN Občine Grosuplje

Ustaljena praksa pri pripravi krovnih prostorskih dokumentov v občini Grosuplje je, da javnost sodeluje pri pripravi prostorskih dokumentov z vlogami oziroma pobudami. Pobude občanov se zbirajo nepretrgoma do začetka priprave novega prostorskega dokumenta, ko se izvede presek podanih pobud. Vse ostale pobude, ki jih oddajo občani po izvedenem preseku pa se obravnavajo pri pripravi naslednjega prostorskega dokumenta. Tako so se v občini Grosuplje zbirale pobude za nov prostorski dokument od 1.7.2001 do 31.12.2006, ko se je intenzivno pričel postopek priprave SPRO in PRO. V tem času je bilo podanih 785 vlog, ki se nanašajo na preko 1500 zemljišč, v veliki večini pa gre za zahteve po spremembi namembnosti kmetijskih in gozdnih zemljišč v stavbna zemljišča.

Zaradi zelo dolgotrajnega postopka priprave OPN, je pritisk javnosti na občinske strokovne službe in pripravljavce zelo velik, kar se je jasno pokazalo na javni razgrnitvi OPN, ki je potekala v času od 4.1.2010 do 5.2.2010. V tem času je bilo podanih 506 pripomb, ki se nanašajo na 915 zemljiških parcel, javno razgrnitev in javne razprave pa je obiskalo cca. 900 ljudi. Pripombe se nanašajo predvsem na spremembo namembnosti kmetijskih in gozdnih zemljišč v stavbna zemljišča, zaradi reševanja stanovanjske problematike.

V nadaljevanju bomo podali nekaj primerov, s katerimi bomo poizkušali potrditi teoretična izhodišča glede nizke prostorske kulture, zahtev aktivne ter prizadete javnosti in posledično podrejenost prostorskega načrtovanja kratkoročnim ciljem.

Primer 1: Sprememba namembnosti in širitev razpršene gradnje

Za zemljišča je bila podana vloga za spremembo namembnosti z namenom vzpostavitve kmečkega ali lovskega turizma in pripomba na javni razgrnitvi, ker vloga ni bila upoštevana. V navedenem primeru gre za vzpodbujanje razpršene gradnje, ki je zakonsko prepovedana, s čemer se lastnik zemljišča ne strinja. Lastnik vztraja pri spremembi namembnosti zemljišč ter opozarja, da bo spremembo dosegel po sodni poti, saj mu v skladu s strateškim delom OPN, ki določa spodbujanje razvoja turizma pripada zazidljivo zemljišče za namen razvoja turistične dejavnosti.

Menimo, da se je pripravljavec v postopku priprave OPN odločil pravilno, da ni upošteval podane vloge in pripombe ter tako dopustil novega razvoja razpršene gradnje. Tako je pravilno upošteval materialni predpis, kar zagotavlja zakonitost tudi v morebitnih nadaljnjih sodnih postopkih.

Slika 20: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča

Fig. 20: Request for change of land use



Primer 2: Sprememba namembnosti za stanovanjsko gradnjo na degradiranem območju

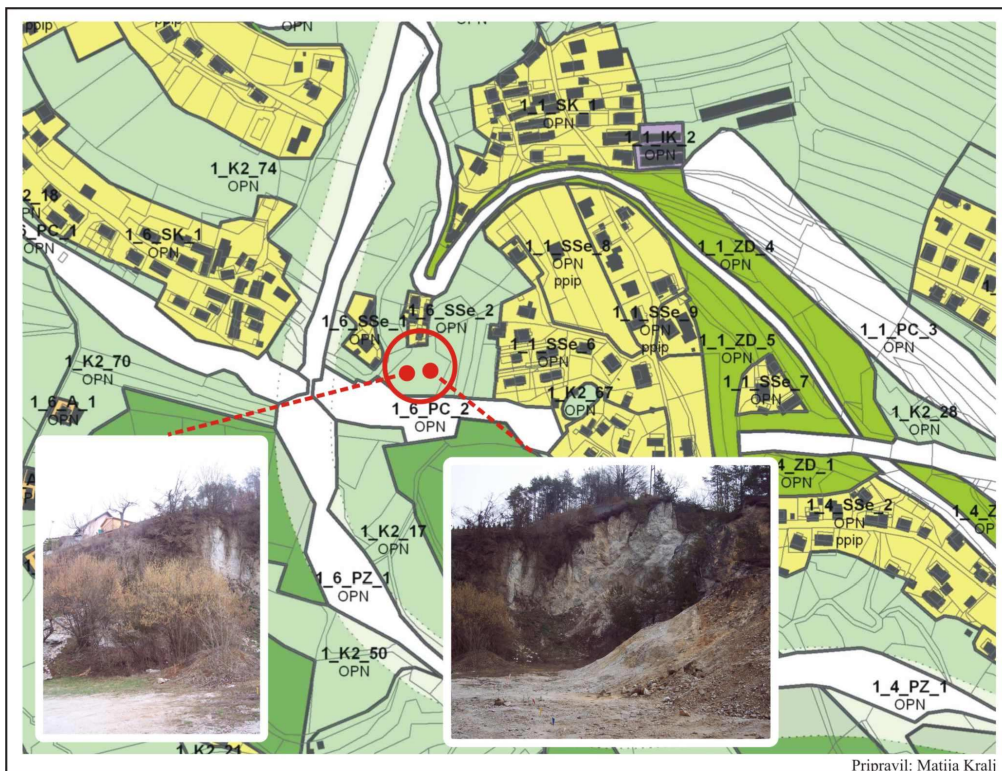
Za zemljišče je bila podana vloga za spremembo namembnosti za namen stanovanjske gradnje in pripomba na javni razgrnitvi, ker vloga ni bila upoštevana. Na zemljišču se nahaja opuščeni kamnolom, ki je potreben sanacije, torej gre za degradirano območje, prav tako se zemljišče nahaja tudi v neposredni bližini železniške proge Ljubljana-Novo mesto ter regionalne ceste Škofljica-Grosuplje in je posledično obremenjeno z višjo stopnjo hrupa. Lastnik se z zavrnitvijo

vloge ne strinja in vztraja pri spremembi namembnosti zemljišča za namen stanovanjske gradnje, saj v njegov primeru ne gre za posege na najboljša kmetijska zemljišča in druga varovana območja.

V navedenem primeru pripravljavec nima neposrednih zakonskih podlag, na podlagi katerih bi lahko sprejel odločitev, temveč se mora naslanjati na strokovne podlage, ki so bile pripravljene v okviru OPN in posredno na zakonske in podzakonske predpise s področja urejanja prostora. Menimo, da se je pripravljavec v postopku priprave OPN odločil pravilno, da ni upošteval vloge in pripombe stranke, kljub temu da gre za drugo kmetijsko zemljišče, ki nima posebnih varstvenih režimov, saj je iz strokovnih podlag glede razvoja poselitve jasno določeno, katera naselja se bodo intenzivneje razvijala in pod kakšnimi pogoji. Prav tako pa je v neposredni bližini zadostno število nezazidanih stavbnih zemljišč. Pripravljavec bi lahko ugodil vlogi oziroma pripombi v primeru, če bi bila na območju predvidena večja širitev s celostno ureditvijo degradiranega območja, ustrezno prometno dostopnostjo in komunalno ureditvijo ter ustreznimi protihrupnimi ukrepi, torej zahtevo za pripravo OPPN, ki bi morala biti skladna s strokovnimi podlagami za razvoj poselitve.

Slika 21: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča na degradiranem območju

Fig. 21: Request for change of land use in degraded area



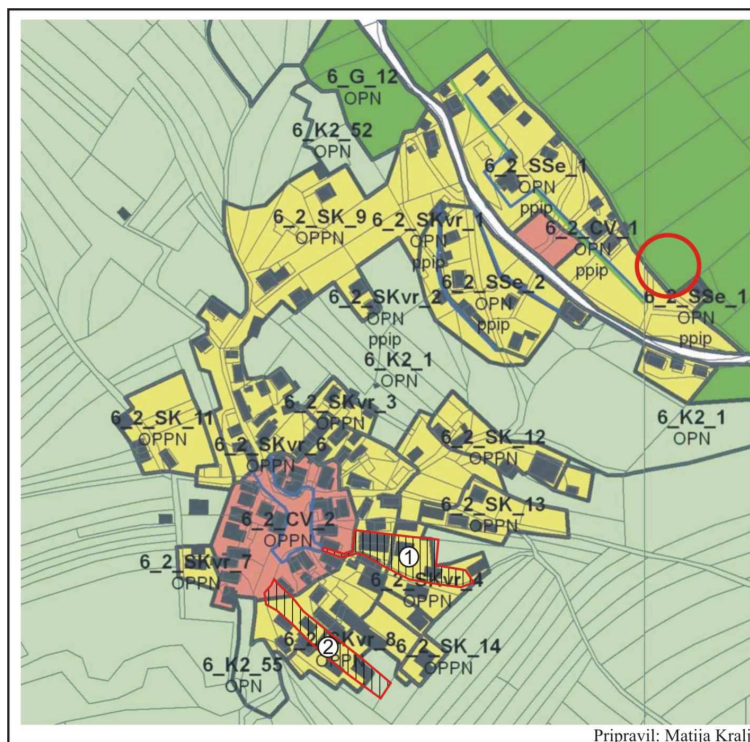
Primer 3: Sprememba namembnosti zaradi reševanja stanovanjske problematike

Za zemljišče je bila podana vloga za spremembo namembnosti za namen stanovanjske gradnje zaradi reševanja stanovanjskega problema in pripomba na javni razgrnitvi, ker vloga ni bila upoštevana. S stališča razvoja poselitve in širitve naselij odobritev vloge ni sporna, vendar se na zemljišču nahaja vrtača, ki otežuje možnost izvedbe gradnje, prav tako pa je v naselju dovolj prostih površin za gradnjo. V navedenem primeru je bilo ugotovljeno, da imajo lastniki možnost reševanja stanovanjskega problema na lokaciji št. 2., kjer se nahajata dve propadajoči gospodarski poslopji, pri čemer se kmetija razvija na lokaciji št. 1. S strani lastnika je bila podana obrazložitev, da je lokacija št. 2. neustrezna zaradi utesnjenosti in nesporazumov z lastniki sosednjih zemljišč. Nova lokacija je po njegovem mnenju najprimernejša za namen stanovanjske gradnje, saj je dobro dostopna, ustrezno osončena in dovolj odmaknjena od vasi, prav tako pa je neprimerna za kmetijsko obdelavo. Tako lastnik vztraja pri spremembi namembnosti zemljišča, ki jo bo v nasprotnem primeru dosegel po sodni poti.

Menimo, da je pripravljavec v tem primeru postopal pravilno, saj gradnja objekta na območju vrtače ni primerna, prav tako pa gre za poseg v gozdni rob. Poudariti moramo tudi, da prostorski dokument, v tem primeru OPN, ne more predstavljati dokumenta s katerim se rešuje socialna problematika. Potrebno je upoštevanje strokovnih podlag za razvoj poselitve in ustreznih zakonskih in podzakonskih predpisov.

Slika 22: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča

Fig. 22: Request for change of land use



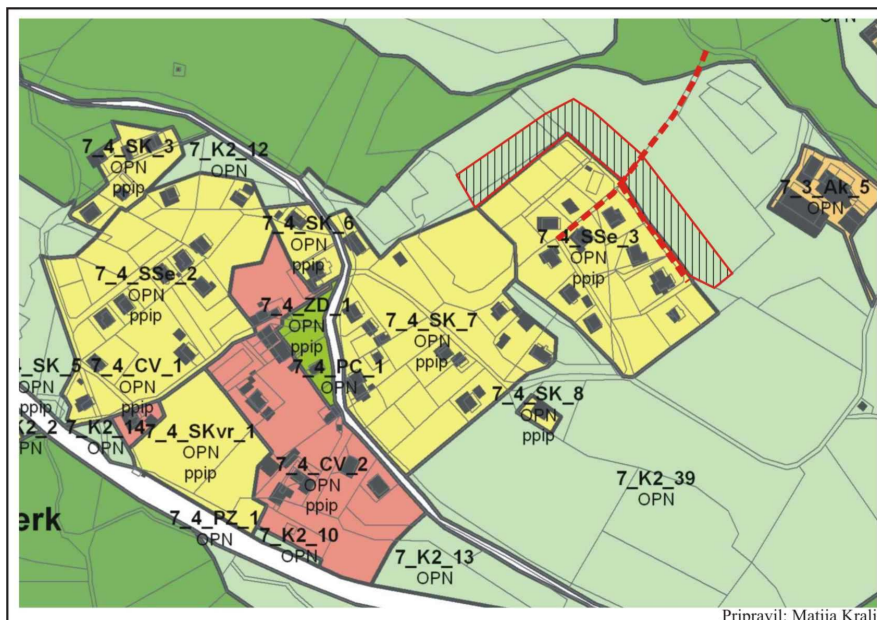
Primer 4: Izsiljevanje spremembe namembnosti za ureditev statusa lokalnih cest

Za zemljišča so bile podane vloge za spremembo namembnosti za namen stanovanjske gradnje in pripombe na javni razgrnitvi, ker vloge niso bile upoštevane. Lastniki zahtevajo spremembo namembnosti zemljišč, če želi občina pravno urediti nekategorizirane ceste na tem območju in zagotoviti ustrezno dostopnost do obstoječih objektov. Ugotovitev pripravljavcev je bila, da je v naselju dovolj prostih površin namenjenih za gradnjo objektov, zato širitev naselja ni potrebna. Prav tako se obravnavane zahteve nahajajo v neposredni bližini večje zelo perspektivne kmetije, ki se je zaradi utesnjenosti preselila na rob vasi. V primeru nove stanovanjske gradnje na območju, bi bil razvoj kmetije ponovno ogrožen.

Vsed navedenega bo zaradi neupoštevanja zahtev lastnikov, do nadaljnjega onemogočena pravna ureditev nekategoriziranih cest na tem območju, vendar menimo, da je bila odločitev pripravljavca pravilna, saj se ne sme ogroziti perspektivne kmetije z novo stanovanjsko gradnjo, v naselju, ki ima dovolj prostih površin. Prav tako pa sprememba namembnosti zemljišča kot predpogoj za možnost urejanja prometne infrastrukture ni sprejemljiva, ker to predstavlja izsiljevanje spremembe namembnosti zemljišča.

Slika 23: Zahteva za spremembo namembnosti zemljišča

Fig. 23: Request for change of land use



Primer 5: Izsiljevanje spremembe namembnosti različnih društev

Za zemljišče je bila podana vloga za spremembo namembnosti za namen izgradnje športnih igrišč in gasilskega doma. Zaradi dolgotrajnosti postopkov priprave prostorskih dokumentov, se je prostovoljno gasilsko društvo odločilo za nelegalno gradnjo športnih igrišč. Ta so uredili na zemljiščih, ki se nahajajo izven naselja, na poplavnem območju in tudi na območju varstva

narave, z namenom prisiliti prostorske načrtovalce, da bodo upoštevali dejansko stanje in v novih prostorskih dokumentih ustrezno spremenili namensko rabo. Tovrstna namera jim je zaradi širšega družbenega interesa tudi uspela, čeprav bo nov gasilski dom s športnimi igrišči, v prostoru predstavljal novo razpršeno gradnjo.

Slika 24: Zahteva za spremembo namembnosti za potrebe športa

Fig. 24: Request for change of land use for sport grounds



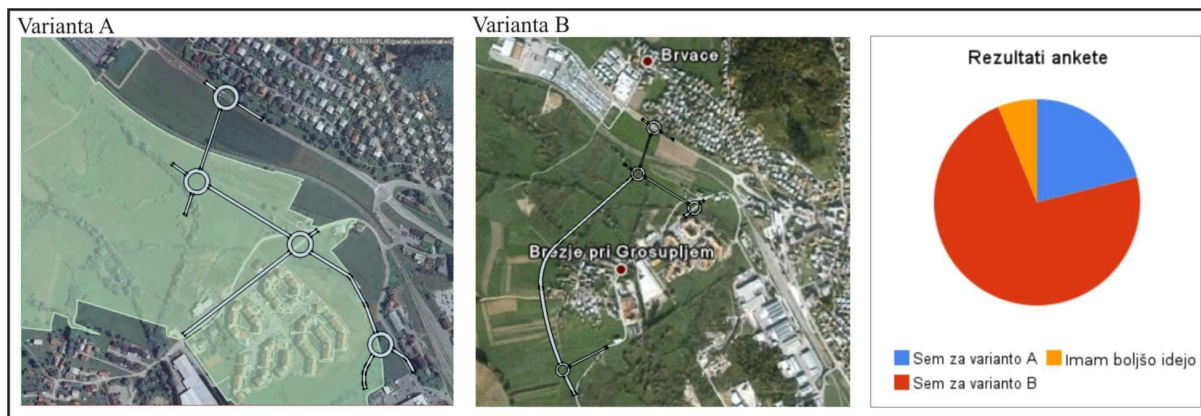
Primer 6: Efekt »NIMBY«

Kot primer efekta »NIMBY« ter nizke prostorske kulture podajamo pripombo občanov Sončnih dvorov na dopolnjen osnutek OPN, ki je sestavljena iz šestih bistvenih zahtev in sicer: proti načrtovanju obvoznice na tem območju, proti nadaljnji pozidavi območja oziroma gradnji na mokriščih. Poleg tega prebivalci postavljajo zahtevo za določitev lokacije in izvedbo dodatnih parkirnih mest, univerzalnega športnega igrišča, načrtovanje in izgradnjo izven nivojskega prehoda ter zahtevajo določitev nove lokacije in preselitev Romov iz območja naselja »Smrekec«. Pripombe je s svojimi podpisi podprlo 237 stanovalcev Sončnih dvorov.

Pri navedenem primeru gre za tipičen efekt NIMBY, ko velik del stanovalcev ne dopušča načrtovanja obvozne ceste in tudi kakršnih koli drugih prostorskih ureditev na tem območju, ki bi lahko negativno vplivale na kvaliteto bivalnega okolja. Spodbujajo pa načrtovanje prostorskih ureditev, s katerimi bi si izboljšali bivalne pogoje. Tako poleg obvoznice stanovalci nasprotujejo tudi načrtovanju gasilskega centra in športnih objektov v razvojni enoti št. 5., prikazani na sliki 15, ter novega manjšega niza večstanovanjskih objektov na SV delu območja, pot pretvezo varovanja mokrotnih površin. Ob enem pa predlagajo, da se na teh površinah izvede cca. 370 »manjkajočih« parkirnih mest, prav tako pa predlagajo izvedbo obvoznice preko mokrišč okoli vasi Brezje pri Grosupljem.

Slika 25: Efekt »NIMBY«

Fig. 25: Not on my back yard efect



Vir: <http://sites.google.com/site/anketesd/>

Na podlagi navedenih primerov, ki predstavljajo zelo majhen delež pobud, vlog in pritožb, lahko ugotovimo, da je prostorska kultura ljudi v občini Grosuplje zelo nizka. Velika večina aktivne javnosti bi rada svojo kmetijsko zemljo spremenila v zazidljivo, ne glede na posledice v prostoru. Prav tako večini urbanizem in prostorsko načrtovanje predstavlja enostavno in neproblematično dejavnost, ki jo načeloma obvlada vsak, ki pozna domači kraj in zato niso potrebni strokovnjaki s tega področja, ki zgolj ovirajo in onemogočajo želeni prostorski razvoj. S tem se potrjuje tudi dejstvo, da je veda o prostorskem in urbanističnem načrtovanju, pri širši javnosti, zelo necenjena ter da ne sprejemajo dejstva, da je prostorsko načrtovanje zapletena dejavnost, ki temelji na strokovnosti, pogajanjih in diskusiji, postopki pa morajo biti transparentni in strokovno izvedeni.

7.2.4.2 Sodelovanje lokalne politike pri pripravi prostorskih dokumentov v občini Grosuplje

Podoben nivo prostorske kulture, kot ga ima širša javnost, se kaže tudi pri lokalni politični javnosti, ki lahko s svojimi odločitvami vpliva na vsebino prostorskih dokumentov. V nadaljevanju bomo prikazali vpliv politične javnosti na pripravo OPN Občine Grosuplje ter na Spremembe in dopolnitve ZN Pri pošti.

Župan občine Grosuplje je ob začetku priprave SPRO in PRO podal osnovno izhodišče in sicer, občina bo v prihodnosti imela vzdržen prostorski razvoj, ki bo dopuščal le manjše širitve pomembnejših naselij. Odločitev za vzdržen prostorski razvoj je posledica pomanjkljive komunalne, prometne in predvsem družbene infrastrukture. Tako je osnovno smer prostorskega načrtovanja v občini začrtal župan in ne prostorski načrtovalci na podlagi izvedenih analiz stanja in teženj v prostoru. Župan je prav tako intenzivno sodeloval pri pripravi osnutka in

dopolnjenega osnutka prostorskega dokumenta, pri katerem je imel tudi pomembno besedo glede razvoja posameznih naselij.

V postopek priprave OPN Občine Grosuplje so bili vključeni tudi Občinski svet in posvetovalni organi Občinskega sveta (Odbor za prostor, komunalno infrastrukturo in ekologijo, Odbor za kmetijstvo, Odbor za gospodarstvo.....), ki so jih občinske strokovne službe in pripravljavci predvsem seznanjali s postopkom priprave OPN in ključnimi razvojnimi odločitvami. Ključno vlogo pri pripravi OPN, pa je Občinski svet prevzel v času javne razgrnitve, ko politična javnost ni bila zadovoljna s predlaganimi rešitvami vzdržnega prostorskega razvoja, predvsem zaradi premajhnega upoštevanja vlog in pobud občanov. Tako je Občinski svet Občine Grosuplje na svoji seji dne 24.2.2010 odločil, *»da bo podrobno obravnaval vsa stališča do pripomb ter predlogov javnosti, ki so jih lastniki izrazili v okviru javne razgrnitve, predvsem tiste, do katerih bodo pripravljavci zavzeli negativno stališče, saj Občinski svet meni, da je potrebno v predlog OPN vključiti vse tiste pobude, ki niso v nasprotju z usmeritvami smernic nosilcev urejanja prostora.«* Tako je Občinski svet Občine Grosuplje v svoje roke prevzel prostorsko načrtovanje in pripravo OPN Občine Grosuplje in pri tem *»povezil«* odločitve pripravljavcev (izdelovalcev) in občinskih strokovnih služb, ki jih je potrdil šele v mesecu juniju 2010, ob predloženih dodatnih strokovnih utemeljitvah, grafičnih prikazih, obrazložitvah itd..

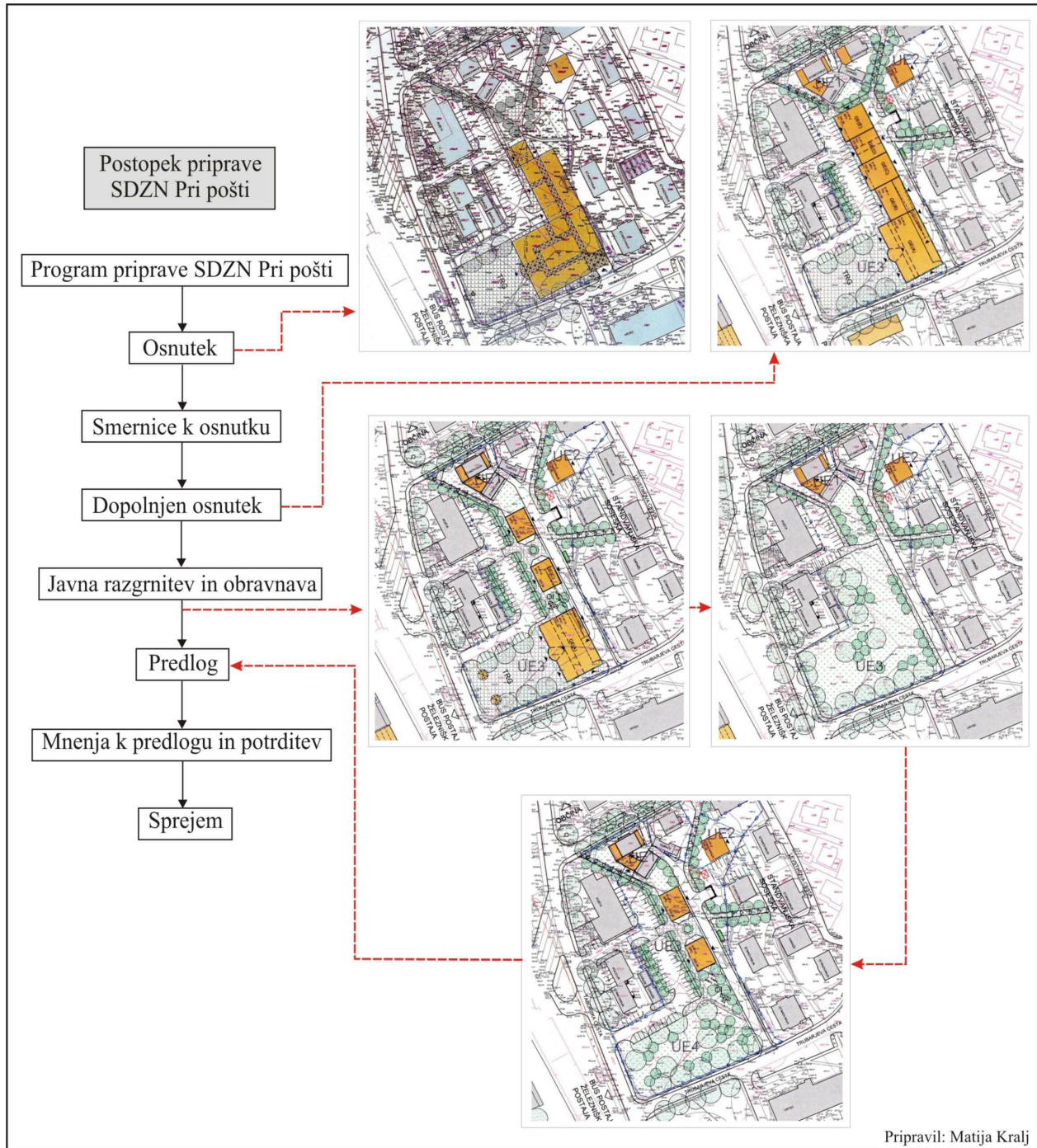
Vpliv politične javnosti na pripravo prostorskih dokumentov je jasno razviden tudi pri nižjem nivoju prostorskega načrtovanja in sicer pri pripravi SDZN Pri pošti. Območje, ki se ureja z zazidalnim načrtom se nahaja v središču mesta Grosuplje, ki je s planskim aktom določeno kot območje urbanih središč (MS), ki so pretežno namenjena za trgovske, hotelske in gostinske stavbe ter za stavbe za opravljanje osebnih storitev, stavbe za kulturo, javno upravo in stanovanjske stavbe. Občina Grosuplje se je odločila za SDZN zato, ker je v območju predvidena gradnja trgovskega centra, ki s svojimi predimenzioniranimi gabariti in prostorskimi zahtevami ne sodi v center mesta. Tako je bil v letu 2006 sprejet Program priprave za SDZN Pri pošti (Ur. l. RS, št. 42/06), s katerim se je ta prostor opredelil za osrednji mestni prostor namenjen srečevanju ljudi, prireditvam, kulturi, razstavam in ostalim spremljajočim dejavnostim, kot je trgovina, gostinstvo, storitve in stanovanja. Kot osnovno izhodišče je bilo na tem prostoru predvideti predvsem mestotvorne dejavnosti, oblikovati mestni trg, predvideti gradnjo poslovnih in poslovno stanovanjskih objektov, pri tem pa objekte prilagoditi obstoječi pozidavi, predvsem glede višine in velikosti ter tako ohranjati obstoječo morfološko strukturo območja. Na podlagi Programa priprave, je bil za območje sprejet tudi Odlok o začasnih ukrepih za zavarovanje urejanja prostora (Ur. l. RS, št. 50/06), ki je onemogočal izvedbo predvidenega trgovskega centra.

Na podlagi osnutka SDZN Pri pošti je razvidno, da se je pripravljavec odločil za relativno velik objekt, manjših višin, ki ga je v pritličju razdelil s pasažami. Na podlagi pridobljenih smernic nosilcev urejanja prostora je želel pripravljavec objekte prilagoditi morfološki strukturi območja in tako pripraviti drobno strukturo in višinsko razgibanost. Vendar mu je to preprečil politični vpliv in na podlagi navodil je bil ponovno načrtovan objekt večjih dimenzij, ki je bil morfološko neskladen z območjem, dopuščena pa je bila zgolj višinska razgibanost objektov.

V času javne razgrnitve so bile na dopolnjen osnutek podane pripombe, pri čemer so lastniki zemljišč želeli večje gabarite objektov, predvsem večje število stanovanjskih enot, prizadeta javnost (okoliški prebivalci) je želela manjše in bolj razčlenjene objekte, politična javnost (občinski svet) pa je na območju predlagala načrtovanje mestnega parka. Na podlagi vseh podanih pripomb je pripravljavec dopolnil dopolnjen osnutek in tako pridobil po mnenju strokovne javnosti najustreznejše prostorske rešitve, saj so objekti prilagojeni morfološki strukturi območja, ohranjajo se vse pomembnejše peš povezave, vzpostavljene so površine trga itd.. Vendar politična javnost (občinski svet) takšne rešitve ni podprla in tako tudi ni potrdila stališč do pripomb iz javne razgrnitve. Politična javnost je vztrajala, da se območje nameni ureditvi mestnega parka in tako zaščiti prostor pred pozidavo, oziroma se za območje preveri možnost načrtovanja zdravstvenega doma. Na podlagi preveritev je bilo ugotovljeno, da območje ni primerno za načrtovanje zdravstvenega doma, saj je površina premajhna (manjša od obstoječe lokacije zdravstvenega doma), prav tako pa takšen objekt ne sodi v samo središče mesta. Na podlagi večkratnih dokazovanj strokovnjakov, da izvedba parka ni skladna z hierarhično nadrejenim prostorskim dokumentom in tudi ne s programom priprave, ter tako ni mogoč zakonit sprejem prostorskega akta, je bil občinski svet pripravljen na kompromisno rešitev, z minimalno možno pozidavo in načrtovanjem čim večjega deleža zelenih površin. Tako je bil pripravljen predlog SDZN Pri pošti, pri čemer končna rešitev ni imela veliko skupnih elementov s strokovnimi zamislimi ob začetku postopka.

Slika 26: Postopek priprave SDZN Pri pošti

Fig. 26: Preparation of spatial document



Na podlagi navedenega lahko potrdimo teoretična izhodišča, da ima politična javnost velik vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev, pri čemer župan lahko vpliva na predlagane strokovne rešitve že v samem začetku postopka (pri pripravi osnutka in dopoljenega osnutka), medtem ko ima občinski svet veliko vlogo pri pripravi predloga prostorskega dokumenta in tudi ob koncu, ko sprejema prostorski dokument.

7.3 Primeri problematike postopkovnega vidika načrtovanja prostorskih ureditev

V Občini Grosuplje se pri pripravi prostorskih dokumentov pojavljata obe najpomembnejši komponenti problematike postopkovnega vidika prostorskega načrtovanja, tako pri pripravi krovnega dokumenta OPN, kot tudi pri pripravi OPPN-jev, pri čemer se v postopkih za katere je potrebno izvesti CPVO, neodzivnost nosilcev urejanja prostora in nepoznavanje zakonodaje s področja urejanja prostora še posebej izrazito odraža, prav tako pa je veliko neskladje med postopkom priprave prostorskega dokumenta in CPVO.

Kot je bilo že omenjeno, se je postopek priprave SPRO in PRO občine Grosuplje pričel v drugi polovici leta 2006, s programom priprave, na podlagi ZUreP-1. Glede na to, da postopek priprave prostorskega dokumenta poteka že štiri leta in še vedno ni zaključen, se moramo vprašati katere postopkovne komponente, poleg vsebinske problematike tako močno vplivajo na pripravo prostorskega dokumenta. V prvi fazi je na postopek vplivalo pridobivanje smernic nosilcev urejanja prostora, ki so se pridobivale ob koncu leta 2006 in za katere pridobitev je bilo potrebno tri mesece, pri čemer je bila največja neodzivnost s strani ministrstva pristojnega za kmetijstvo. V drugi fazi je na postopek priprave prostorskega dokumenta vplivala sprememba zakonodaje, ko je v aprilu 2007 pričel veljati ZPNačrt, kateri je na novo začrtal postopek sprejemanja prostorskega dokumenta in ga preimenoval v OPN. Postopek priprave dokumenta je zastal vse do novembra 2007, ko so v veljavo stopili podzakonski predpisi, ki so določali vsebino, obliko in način priprave prostorskega dokumenta. Na podlagi novih predpisov so bile potrebne dopolnitve pripravljenega gradiva in priprava okoljskega poročila. V mesecu juliju 2008 je bil tako pripravljen Dopolnjen osnutek OPN Občine Grosuplje in Okoljsko poročilo z ustrežno revizijo ter vse skupaj posredovano na Ministrstvo za okolje in prostor, za pridobitev mnenja o ustreznosti okoljskega poročila. Občina Grosuplje in pripravljavci so se nadejali, da bo možna javna razgrnitev OPN in okoljskega poročila v mesecu septembru 2008.

Seveda je pri podajanju mnenja o ustreznosti okoljskega poročila prišlo do neodzivnosti nosilcev urejanja prostora, ki so za podajo negativnega mnenja potrebovali tri mesece in med drugim postavili dve zanimivi zahtevi in sicer: ministrstvo pristojno za kmetijstvo je podalo zahtevo, da je potrebno izdelati elaborat posegov na najboljša kmetijska zemljišča, ministrstvo pristojno za kulturo, pa je zaradi spremembe Zakona o varstvu kulturne dediščine zahtevalo pridobitev dopolnilnih smernic. Zahteva za pripravo elaborata posegov na najboljša kmetijska zemljišča je bila podana v mesecu septembru 2008, medtem ko je bil *Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij* objavljen v Uradnem listu RS dne 21.11.2008, v veljavo pa je stopil 15 dan po objavi. Torej je nosilec urejanja prostora s področja kmetijstva, v svojem mnenju zahteval pripravo strokovnih podlag, za katero ni imel pravne podlage. Prav tako je bila neustrezna zahteva nosilca

urejanja prostora za področje kulturne dediščine, ki je zahteval pridobitev dopolnilnih smernic za OPN, ob pregledu in podajanja mnenja glede ustreznosti okoljskega poročila. V skladu z zakonodajo s področja urejanja prostora, pripravljavci oziroma lokalne skupnosti zaprosijo nosilce urejanja prostora za smernice na osnutek prostorskega dokumenta. V primeru spremembe zakonodaje, v času postopka priprave prostorskega dokumenta, pa so pripravljavci dolžni upoštevati nova zakonska določila. Prav tako pri pregledu zakonodaje nismo zasledili, da bi kateri izmed zakonov določal termin »dopolnilne smernice« in kdaj je te dopolnilne smernice potrebno pridobiti. Glede na navedeno je razvidno, da gre pri nosilcih urejanja prostora ponovno za nepoznavanje in neupoštevanje zakonodaje s področja urejanja prostora.

Glede na to, da so bili v postopku prekoračeni vsi zakonsko določeni roki in podane neustrezne zahteve, bi se občinske strokovne službe lahko odločile za neupoštevanje podanih zahtev in izvedbo javne razgrnitve ter nadaljevanje postopka. Vendar so se zaradi poznavanja razmer na področju prostorskega načrtovanja v Sloveniji in popolne sektorske prevlade, odločile upoštevati podane zahteve. Zavedali so se, da brez upoštevanja zahtev, postopka v nadaljnjih fazah ne bo mogoče izpeljati. Tako je Občina Grosuplje zaprosila za »dopolnilne smernice«, katere je ministrstvo pristojno za kulturo, kljub konstantnim zaprosilom in urgencam, izdalo šele v roku treh mesecev in s tem ponovno prekoračilo vse predpisane roke. Občina Grosuplje je prav tako pridobila izdelovalca, kateri je izdelal elaborat posegov na najboljša kmetijska zemljišča, kar je za občino predstavljalo dodatne stroške in podaljšanje postopka, saj je morala pri pripravi elaborata sodelovati tudi kmetijska svetovalna služba, s svojimi podatki, prav tako pa so bili potrebni tudi dodatni terenski ogledi, ki se jih ni dalo izvajati v zimskem času.

Za izdelavo vseh potrebnih dopolnitev, tako okoljskega poročila, kot tekstualnega in grafičnega dela OPN in za pripravo dodatnih strokovnih podlag, je bilo potrebno več mesecev. Tako je bilo okoljsko poročilo ponovno posredovano v mnenja o ustreznosti v mesecu juliju 2009, pri čemer so se občinske strokovne službe ponovno nadejale, da bo možno nadaljevanje postopka in javna razgrnitev v mesecu septembru 2009, pri čemer so nosilci urejanja prostora s področja varstva narave in varstva človekovega zdravja zahtevali ponovne dopolnitve okoljskega poročila z vsebinami, ki jih niso zahtevali pri predhodnem pregledu. Najbolj nerazumljiva in popolnoma nezakonita zahteva je bila podana s strani Zavoda RS za varstvo narave, ki je zahtevalo, da se v okoljsko poročilo OPN prenesejo določila okoljskega poročila za OPPN GC Jug in OPPN Jedro, ki sta bila v fazi dopolnjenega osnutka in kar je natančneje opisano v predhodnem poglavju. Neodzivnost in popolno nespoštovanje zakonsko določenih rokov, pa dokazuje negativno mnenje ministrstva pristojnega za kmetijstvo, ki ga je podalo 12.2.2010 in, ki je bilo izdano na podlagi vlog z dne 20.7.2009 in 16.11.2009, torej po več mesečni zamudi.

Podobna problematika neodzivnosti nosilcev urejanja prostora in nepoznavanja zakonodaje se kaže tudi pri pripravi OPPN, pri čemer v postopku sodeluje nekoliko manjši krog nosilcev urejanja prostora, saj se z OPPN praviloma načrtujejo prostorske ureditve znotraj naselja. Pri pripravi različnih OPPN v občini Grosuplje je bilo ugotovljeno, da se kaže večje neupoštevanje rokov pri tistih nosilcih urejanja prostora, kjer smernice in mnenja izdajajo zavodi, ki so ustanovljeni v okviru posameznih ministrstev, pri čemer krovno ministrstvo predstavlja zgolj posrednika pri predaji gradiva, za kar potrebujejo čas od nekaj dni do več tednov.

Kot primer nestrokovnosti in nepoznavanja pomena »mnenje« lahko navedemo nosilca urejanja prostora, ki je bil pred iztekom 30 dnevnega roka, pozvan, da poda mnenje k SDZN in je kljub ustrezno pripravljenemu gradivu in spoštovanju zakonodaje ter izdanih smernic, nameraval izdati negativno mnenje, zaradi nerazrešenih vprašanj in zahtev, ki se nanašajo na popolnoma drugo področje, ki nimajo nič skupnega s prostorskim dokumentom, katerega je obravnaval v postopku. Na podlagi obrazložitve pripravljavca in občinskih strokovnih služb, glede pomena mnenja za obravnavan prostorski dokument, je nosilec urejanja prostora izdal ustrezno pozitivno mnenje, vendar ne v zakonsko določenem roku.

Postopkovna problematika pri pripravi OPPN je bistveno izrazitejša pri vseh dokumentih, za katere je potrebna izvedba CPVO. V občini Grosuplje je v pripravi več OPPN-jev, za katere je potrebna izvedba CPVO. Izpostavili bomo zgolj OPPN Jedro in OPPN GC Jug, ki se vodita vzporedno. Okoljski poročili sta bili prvič posredovani v mnenje glede ustreznosti 28.12.2009. Po izteku roka 28.01.2010, so strokovne službe Občine Grosuplje pozvale ministrstvo pristojno za varstvo okolja, za podajo mnenja o ustreznosti okoljskih poročil, pri čemer je bilo ugotovljeno, da je pristojno ministrstvo izgubilo obe okoljski poročili, zato je bilo potrebno postopek ponoviti. Strokovne službe Občine Grosuplje so se zavedale, da postopek priprave prostorskega dokumenta lahko nadaljujejo, saj so imele ustrezne povratnice, s katerimi se dokazuje, da je bilo gradivo oddano in mnenje ni bilo pravočasno podano. Vendar so se ponovno zaradi popolne sektorske prevlade, odločile za ponovitev postopka, saj v nasprotnem primeru sprejem prostorskega dokumenta nebi bil mogoč, zaradi nezmožnosti pridobitve pozitivnega mnenja nosilca urejanja prostora, pristojnega za varstvo okolje. V ponovnem postopku je občina Grosuplje 2.4.2010 prejela negativno mnenje, pri čemer so nosilci urejanja prostora ponovno zamudili zakonsko določen rok za več kot mesec dni. Na podlagi pripravljenih dopolnitev je bilo okoljsko poročilo ponovno posredovano v mnenje nosilcem 14.7.2010, pri čemer je bilo 24.9.2010, z eno mesečno prekoračitvijo roka, ponovno pridobljeno negativno mnenje in podane zahteve za pripravo nove študije glede vpliva novo predvidenih posegov in že obstoječih prostorskih ureditev (Sončni dvori, suhi zadrževalnik Bičje), na hidrološke razmere v naravnem rezervatu Bičje.

S podanimi primeri smo želeli dodatno podkrepiti teoretična izhodišča glede neodzivnosti nosilcev urejanja prostora in nepoznavanja zakonodaje s področja urejanja prostora ter, da sta postopka priprave prostorskega dokumenta in CPVO popolnoma neskladna, zaradi česar se postopki priprave prostorskih dokumentov podaljšujejo, v ospredje pa vedno znova prihaja institucionalni pristop k prostorskemu načrtovanju. Iz obravnave primerov pa je bilo prav tako ugotovljeno, da sta vsebinski in postopkovni vidik priprave prostorskih dokumentov medsebojno močno povezana ter, da na celotno problematiko dodatno vplivajo tudi konstantne spremembe zakonskih in podzakonskih predpisov.

8 PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA LOKALNEM NIVOJU

Na podlagi izvedenih analiz, so v poglavju podani osnovni predlogi, ki bi pripomogli k izboljšanju in bolj učinkovitemu prostorskemu načrtovanju na lokalnem nivoju. Predlogi se nanašajo na tri osnovne segmente in sicer izobraževanje, priprava prostorskih dokumentov in zakonodaja ter kot celota predstavljajo osnovni okvir reform na področju prostorskega načrtovanja.

8.1 Izhodišča za oblikovanje predlogov

V nalogi smo analizirali problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, preko priprave prostorskih dokumentov in ugotovili, da se prostorsko načrtovanje nahaja v globoki krizi, katere posledica je »prostorski nered«, ki je odraz stanja v naši družbi, prostorske kulture, lobijev in špekulacij ter neustrezne zakonodaje. Eden izmed osnovnih ciljev naloge je, da na podlagi ugotovljene problematike podamo tudi konkretne predloge za izboljšanje načrtovanja prostorskih ureditev in tako prispevamo k izboljšanju prostorskega načrtovanja na lokalnem nivoju.

Večja sprememba obstoječega sistema urejanja prostora je izjemno obsežna, zahtevna in dolgotrajna naloga, ki je povezana z daljšim prehodnim obdobjem, visokimi stroški in možnimi dodatnimi zapleti, zato je potrebno takšno spremembo načrtovati premišljeno, z ustreznimi analizami in strokovnimi utemeljitvami, kar pri sprejemu aktualne zakonodaje s področja urejanja prostora zagotovo ni bilo storjeno. Predlagani predlogi za izboljšanje načrtovanja na lokalnem nivoju so sestavljeni glede na časovno komponento in kompleksnost uvajanja v slovenski pravni sistem. Tako predlagamo tri osnovne sklope sprememb in sicer:

- dvig strokovnosti in ozaveščenosti sodelujočih v postopku priprave prostorskih dokumentov;
- nova organiziranost služb urejanja prostora;
- večstopenjski sistem prostorskega načrtovanja.

8.2 Dvig strokovnosti sodelujočih v postopku priprave prostorskih dokumentov

Dvig strokovnosti in ozaveščenosti vseh akterjev, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih dokumentov, predstavlja kratkoročno in manj zahtevno reformo, ki se povezuje v sistem

kompleksnejših reform za spremembo sistema prostorskega načrtovanja in, ki se dosega s kontinuiranim izobraževanjem, seznanjanjem, usmerjanjem, itd.. V proces izobraževanja morajo biti tako vključeni vsi strokovnjaki, ki se ukvarjajo s prostorskim načrtovanjem, nosilci urejanja prostora, lokalni politiki in širša javnost.

8.2.1 Strokovno usposabljanje upravnih delavcev in prostorskih načrtovalcev

Zaradi velikega števila občin in posledične majhnosti občin, se le te med seboj razlikujejo glede pripravljenosti in usposobljenosti za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga prostorska in druga zakonodaja. Tako se v občinah dogaja, da so upravni delavci zadolženi za različne naloge s področja urejanja prostora, ki jih zaradi obširnosti in zapletenosti zakonodaje ter nedorečenih metodologij ne zmorejo ustrezno reševati. Za lažje in kvalitetnejše izvajanje nalog s področja prostorskega načrtovanja v lokalnih skupnostih, predlagamo ukrepe strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter ukrepe seznanjanja. Kot najpomembnejši ukrep predlagamo obvezna letna izobraževanja, ki bi bila organizirana v sklopu ministrstva pristojnega za prostor, v sodelovanju z drugimi resorji in inštitucijami in, ki bi bila predpogoj za napredovanje v plačilnem sistemu. Izobraževanja bi zajemala tako procesni, kot materialni vidik priprave prostorskih dokumentov, pri čemer bi bili poudarjeni sledeči vsebinski sklopi:

- poznavanje sistema prostorskega načrtovanja in natančne vsebine ter pomena strateških in izvedbenih prostorskih dokumentov;
- strokovne podlage in njihov namen;
- postopki priprave prostorskih dokumentov;
- osnove nomotehnike in priprave splošnih pravno zavezujočih aktov;
- nosilci urejanja prostora in normirano delovanje ter sektorske strokovne podlage;
- CPVO postopek (vsebina, namen, rezultati);
- sodelovanje javnosti in lokalne politike ter pravilno obravnavanje pobud (splošnih razvojnih in varstvenih ter individualnih);
- primeri dobre prakse, neustreznega dela in napak;
- kontrola izvajanja in sankcije nedovoljenih posegov v prostor;
- ukrepi zemljiške politike.

Obvezna letna izobraževanja, bi se dopolnjevala z rednimi izobraževanji in usposabljanji v obliki posvetov, seminarjev in delavnic s področja prostorskega načrtovanja, kjer se teoretične osnove nadgrajujejo s praktičnimi primeri. Tudi v sklopu rednih izobraževanj, bi moral biti poseben poudarek na seznanjanju s sektorskimi predpisi in zahtevami.

Strokovno usposabljanje naj bi se nadgrajevalo tudi po nastopu uradniške funkcije s področja urejanja prostora, saj bi se zahtevalo obvezno strokovno izobraževanje v sklopu zavoda, ki mu je podeljena ustrezna koncesija, v primeru ponovne uveljavitve izpita za imenovanje v naziv državnih uslužbencev, pa bi le ta moral vsebovati tudi strokovni del s področja urejanja prostora.

Poleg usposabljanja občinskih strokovnih delavcev bi moralo biti organizirano tudi usposabljanje upravnih delavcev na ministrstvih in drugih vladnih resorjih, ki s svojimi smernicami in mnenji sodelujejo v postopku priprave prostorskih dokumentov, saj je njihovo nepoznavanje sistema, vsebine in postopkov priprave prostorskih dokumentov, eden izmed ključnih problemov pri pripravi prostorskih dokumentov. Usposabljanje bi moralo biti obvezno in organizirano v sklopu ministrstva pristojnega za javno upravo, v povezavi s preostalimi resornimi ministrstvi in predpogoj za možnost horizontalnega in vertikalnega napredovanja v plačilnem sistemu. Takšno usposabljanje bi zajemalo:

- osnovni namen in cilje prostorskega načrtovanja ter prostorsko načrtovanje kot interdisciplinarna veda;
- poznavanje sistema in vsebine prostorskih dokumentov;
- natančno poznavanje postopka priprave prostorskega dokumenta ter delitev vlog prostorskih načrtovalcev, strokovnih služb in nosilcev urejanja prostora v tem postopku;
- vsebina in pomen smernic ter mnenj za prostorsko načrtovanje in pomen strokovnih podlag itd.;
- ukrepi zemljiške politike.

V sklopu izobraževanja drugih upravnih delavcev je pomembno tudi usposabljanje delavcev na upravnih enotah, glede pravilne interpretacije prostorskih aktov in drugih predpisov v postopkih izdajanja upravnih dovoljenj za posege v prostor (gradbenih dovoljenj), saj je v sedanjem sistemu prisotnih vse preveč subjektivnih odločitev.

Zelo pomemben element v sklopu prostorskega načrtovanja je tudi ustrezna strokovnost prostorskih načrtovalcev oziroma pripravljavcev prostorskih dokumentov. V skladu z zakonodajo, mora imeti vsak prostorski načrtovalec ustrezno licenco (A, KA, P), ki jo pridobi z izobraževanjem in opravljenim izpitom, s katero potrjuje svojo strokovno usposobljenost. Problem, ki se pojavlja pri pripravi prostorskih dokumentov pa je, da so prostorski načrtovalci, ki imajo ustrezno licenco (licenco A, KA, P), zgolj nosilci projektov in so za njih odgovorni, projekte pa praviloma operativno pripravljajo strokovni sodelavci, ki nimajo ustrezne licence, zato je njihova strokovnost težje preverljiva. Zato menimo, da bi bilo na področju prostorskega načrtovanja smiselno dopolniti zakonodajo, da bi osnovne licence lahko pridobili tudi drugi profili strokovnjakov, z ustreznimi izkušnjami s področja prostorskega načrtovanja (geodeti, gradbeniki, geografi itd.), in dodatno uvesti sistem »podlicenc« oziroma »izkaznic prostorskih

načrtovalcev«, s katerimi bi se izkazovala ustrezna osnovna usposobljenost vseh sodelujočih strokovnjakov pri pripravi prostorskih dokumentov. Pri uvajanju »podlicenc«, gre za podoben sistem, kot je uveden na področju geodetskih storitev. Usposabljanja prostorskih načrtovalcev in še posebej strokovnih sodelavcev bi morala potekati kontinuirano, pri čemer bi bil poudarek na naslednjih vsebinskih sklopih:

- osnovno poznavanje sistema in vsebine prostorskih dokumentov ter metodologije priprave strateških in izvedbenih prostorskih dokumentov;
- vrsta, namen in pomembnost strokovnih podlag;
- osnove nomotehnike in priprave splošnih pravnih aktov;
- delitev vlog prostorskih načrtovalcev, strokovnih služb in nosilcev urejanja prostora v postopku priprave prostorskih dokumentov ter sodelovanje javnosti;
- sektorski predpisi in njihov vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev ter CPVO postopek;
- ukrepi zemljiške politike, komunalno opremljanje in prenova naselij ter povezava med prostorskim načrtovanjem in projektiranjem na podlagi prostorskih dokumentov itd..

Vzporedno z ukrepi izobraževanja akterjev v postopku priprave prostorskih dokumentov, morajo potekati tudi ukrepi konstantnega seznanjanja in sicer:

- Redna strokovna pomoč in informiranje ministrstva pristojnega za prostor, s podajanjem pojasnil, usmeritev in neobveznih pravnih mnenj. Tovrstna pomoč je bila s strani Ministrstva za okolje in prostor že delno uvedena, s podajanjem priporočil glede upoštevanja določil ZPNačrt, ki pa bi se jo dalo nadgraditi s pripravo priročnikov in drugih publikacij glede načina priprave prostorskih dokumentov, z različnimi primeri dobre prakse in napak, metodologijami, itd..
- Ustanovitev spletnega prostorskega portala za občine, kjer bi se konstantno objavljala najpomembnejša pojasnila, usmeritve in priporočila občinam ter podajali odgovori na javno zastavljena vprašanja glede prostorskega načrtovanja, graditve objektov, sektorskih predpisov itd.. Na portalu bi se podajala tudi pravna mnenja in primeri sodne prakse s področja urejanja prostora. Podoben portal je bil s strani Ministrstva za okolje in prostor že vzpostavljen kot pomoč pri pripravi lokacijskih informacij za gradnjo objektov oziroma izvajanje drugih del.

S tovrstnim izobraževanjem neposrednih udeležencev v prostorskem načrtovanju, bi se dosegalo splošno poznavanje prostorskega planiranja in njegovega pomena ter nujno potrebna interdisciplinarnost in sodelovanje vseh akterjev v procesu prostorskega načrtovanja.

8.2.2 Strokovno usposabljanje lokalnih politikov in izobraževanje širše javnosti

Kot je bilo ugotovljeno v predhodnih poglavjih, zelo pomemben segment v postopkih prostorskega načrtovanja predstavlja tudi lokalna politika in širša javnost, ki podajata legitimnost načrtovanim ureditvam in imata lahko odločujoč vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev oziroma pripravo prostorskih dokumentov. Zato je pomembno, da je v segment osveščanja, da je prostor omejena dobrina, katero je potrebno trajnostno upravljati in v sklop izobraževanja o pomenu ter doktrini prostorskega načrtovanja, vključena tudi lokalna politika in širša javnost.

Menimo, da je izobraževanje županov glede pomena prostorskega načrtovanja, priprave prostorskih dokumentov in načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, eden najpomembnejših segmentov v sklopu predlaganega izobraževanja, saj je zelo pomembno, da politični predstavnik občine pozna prostorske dokumente in njihovo vsebino ter način priprave in da se zaveda, da je prostorsko načrtovanje kontinuiran postopek, ki ni vezan na politični mandat. Izobraževanje županov bi potekalo v obliki »županske akademije« oziroma »šole za župane«, katere izvedbo je predlagal prof. dr. Anton Prosen. Župani bi bili v šolo prostorskega načrtovanja povabljeni ob nastopu mandata oziroma spremembe zakonodaje, kjer bi jim bili podrobneje predstavljeni naslednji vsebinski sklopi:

- osnovni namen in cilji prostorskega načrtovanja;
- prostorsko načrtovanje kot interdisciplinarna veda ter prostor kot omejena dobrina;
- poznavanje sistema in vsebine prostorskih dokumentov ter strokovnih podlag;
- poznavanje postopka priprave prostorskega dokumenta ter delitev vlog prostorskih načrtovalcev, strokovnih služb in nosilcev urejanja prostora;
- sodelovanje javnosti in lokalne politike ter nepopravljive napake v prostoru;
- ukrepi zemljiške politike, komunalno opremljanje in prenova naselij;
- preprečevanje nedovoljenih posegov v prostor in njihovo sankcioniranje.

Z opravljenim usposabljanjem na »županski akademiji«, bi župani pridobili znanja, ki bi jim omogočala boljše delo, lažja in uspešnejša pogajanja z različnimi akterji in nosilci urejanja prostora ter posledično hitrejše postopke in kvalitetnejše prostorske dokumente.

Poleg izobraževanja županov, bi potekalo tudi izobraževanje občinskih svetnikov in drugih lokalnih politikov (predstavnikov krajevnih skupnosti, združen, iniciativ itd.), ki sodelujejo pri pripravi in sprejemu prostorskih dokumentov. Izobraževanja bi se izvajala v lokalnih skupnostih, v okviru dodatnih sej občinskega sveta in krajevnih skupnosti, ob nastopu mandata oziroma spremembi zakonodaje. Vsebinski sklopi predavanj bi bili podobni kot v županski akademiji, vendar z nekoliko manj poglobljeno vsebino.

Tretji segment izobraževanja in seznanjanja s prostorskim načrtovanjem, predstavlja izobraževanje širše javnosti, ki naj bi potekalo kontinuirano in v vseh generacijskih skupinah. Tako bi bilo mogoče zajeti čim širši krog prebivalstva, rezultati izobraževanja pa naj bi doprinesli k dvigu prostorske kulture.

Pri izobraževanju o vrednotah prostora se je potrebno zavedati treh dejstev in sicer:

1. Šola je najpomembnejši medij za izobraževanje zavedanja o prostorsko orientiranih vsebinah. Zato je še toliko bolj pomembno, da so te vsebine prisotne v šolskih izobraževalnih programih. Priznati je potrebno, da vsebine s področja vrednot prostora, trajnostnega prostorskega razvoja in prostorskega planiranja v učnih načrtih do sedaj niso bile ustrezno zastopane, kar je dokazala tudi mednarodna raziskava v okviru Interregovega projekta R.A.V.E. Space (Interreg IIIB CADSES R.A.V.E. Space – Raising Awareness of Values of Space Through the Process of Education). Teme, kot so sistemi prostorskega planiranja in prostorski problemi (širjenje urbanih površin, degradirana območja, pomanjkanje prostora, ustrezna infrastrukturna opremljenost in dostopnost), so anketiranci ocenili kot najbolj pomanjkljivo prisotne vsebin v izobraževalnem sistemu (Fridl et. al., 2007).
2. Starši današnjih učencev se v procesu svoje formalne in neformalne socializacije večinoma niso učili o vrednotah prostora. Zato največkrat nimajo zadostnega znanja o dejavnikih in procesih, ki gradijo sistem vrednot prostora. Zaradi nepoznavanja vsebine in pomena vrednot prostora lahko celo ogrozijo njihov obstoj, saj se pogosto odločajo v nasprotju z načeli njihovega ohranjanja, ali pa jim pri svojem delovanju posvečajo premalo pozornosti, hkrati pa s temi vsebinami in problemi ne seznanijo svojih otrok (Kušar, 2008).
3. Pri varovanju vrednot prostora ima zelo pomembno vlogo prostorsko planiranje, ki naj bi opredelilo takšne politike in orodja, da bi se vrednote prostora ne samo ohranjale temveč tudi obnavljale ali celo oblikovale nove. V tem procesu pa lahko ljudje dejavno sodelujejo v obliki formalne ali neformalne participacije. Največkrat jih od tega odvrača pomanjkanje znanja o možnostih in poteh, ki omogočajo dejavno udejstvovanje v planerskem procesu. Naloga šol je, da učence seznanijo z možnostmi udejanjanja njihovih interesov, ter pokaže in z njimi odkriva, kateri elementi v prostoru so vrednote in kateri omejitve, ki omogočajo kakovostno življenje sedanjim in prihodnjim rodovom. Razložiti jim je potrebno kompleksnost prostora, prav tako pa jim je potrebno predstaviti okvir, znotraj katerega se lahko udejanjajo (Kušar, 2008).

Tako bi se v sistemu osnovnega izobraževanja, v okviru vsebin varstva narave in ekologije ter geografije, dodali tudi določeni elementi prostorskega načrtovanja. Poseben poudarek, bi bil na prostoru, »vse kar me obdaja«, kot omejeni dobrini in poizkusu zavedanja, da se ne dopušča

posegov, ki negativno vplivajo na okolje, na življenjski prostor in izgled »mojega« mesta, naselja oziroma vasi. Tako bi v zavest mlajših generacij prišlo, da poseganje v prostoru z nelegalnimi »črnimi« gradnjami ni dopustno, da je potrebno spoštovanje predpisov, ki imajo namen ohranjanja reda v prostoru in izboljševanja življenjskega prostora. Obvezen element izobraževanja bi bilo tudi osveščanje, kako sodelovati v okviru prostorskega načrtovanja.

Izobraževanje in osveščanje ostalih generacijskih skupin naj bi potekalo na vseh ravneh načrtovanja (državna, regionalna in lokalna). Državna in regionalna raven bi podajali predvsem osnovna izhodišča, cilje, vizije, ukrepe, itd., ki bi bili dostopni preko različnih medijev (televizija, radio, dnevno časopisje, zloženke itd.) in bi se izvajala preko izobraževalnih skupin ministrstva pristojnega za okolje in prostor. Najbolj intenzivno pa bi osveščanje in izobraževanje potekalo na lokalnem nivoju, na nivoju krajevnih skupnosti, v četrtnih skupnostih, v posameznih naseljih itd., ki bi se izvajala preko strokovnjakov iz lokalnih skupnosti in strokovnjakov iz zasebnega sektorja, ki se ukvarja s področjem prostorskega načrtovanja. Tako bi se prostorski načrtovalci lahko kar najbolje približali posameznikom, saj praviloma občani prostorske načrtovalce srečajo na javnih razpravah posameznih prostorskih dokumentov, kjer podpirajo oziroma nasprotujejo načrtovanim prostorskim ureditvam, oziroma se srečajo z upravno-strokovnimi službami, ko potrebujejo dovoljenje za poseg v prostor. Zato bi bilo potrebno na nivoju občin in nižjih nivojih organizirati posvetovalnice, kjer bi strokovnjaki predstavili veljavne prostorske dokumente občanom, podajali razlage vsebine in pomena dokumentov, kako ti dokumenti nastajajo, kako lahko občani v postopkih sodelujejo, kakšne pravice in dolžnosti imajo itd.. Strokovnjaki bi prav tako osveščali občane glede prostorske kulture, predvsem pa:

- da je v prostor dovoljeno posegati le v skladu s prostorskimi dokumenti in da je za posege potrebno pridobiti ustrezno upravno dovoljenje;
- da je namen upravnega dovoljenja varovanje pravic in ohranjanje »reda« v naselju oziroma vasi;
- da »red« doprinaša k boljšemu življenjskemu prostoru;
- da se vedno manj dopušča širitev vasi in gradnja novih objektov na lastnem zemljišču;
- da se zato priporoča obnova obstoječih objektov in njihova prilagoditev sodobnim bivalnim razmeram;
- da se priporoča postopna obnova celotnih vasi itd..

Na tovrstnih posvetovalnicah bi strokovnjaki pridobivali tudi povratne informacije, glede želja in zahtev občanov, njihovih problemov itd., ki bi jih lahko uporabili pri pripravi novih prostorskih dokumentov in načrtovanju prostorskih ureditev. Poleg posvetovalnic, bi izobraževanje in osveščanje potekalo tudi preko drugih medijev, predvsem lokalnega časopisja, različnih zloženek ipd., z namenom čim večjega informiranja in sodelovanja javnosti ter posledično večje legitimnosti prostorskih dokumentov in ureditev.

Končni cilj izobraževanja o prostorsko orientiranih vsebinah je, da bi se ljudje zavedali kompleksnosti prostorskih problemov, vrednot prostora, jih znali varovati in da bi spoznali možnosti lastne aktivne udeležbe, s katero lahko prispevajo k ohranjanju vrednot prostora, ali preprečijo njihovo razvrednotenje.

8.3 Organiziranost služb urejanja prostora

Nova organiziranost služb v urejanju prostora, predstavlja zahtevnejšo in srednjeročno reformo v sistemu sprememb na področju prostorskega načrtovanja. Danes je področje urejanja prostora zaupano javnemu sektorju, za katere strokovne podlage in prostorske dokumente pripravlja zasebni sektor, ki delno sodeluje tudi z raziskovalno sfero, vendar mora biti za svoj obstoj in »uspešnost« podrejen ekonomskim razmeram na trgu. Zato menimo, da je tovrstna organizacija služb urejanja prostora pomanjkljiva in ne zagotavlja spoštovanja temeljnih načel strokovnega delovanja.

Vzpostavitev učinkovite organizacije služb s področja urejanja prostora je pogojena z urejenimi in transparentnimi razmerji med strokovno-raziskovalno in upravno sfero, ki delata po različnih zakonitostih, vendar sta med seboj povezani. Prva sfera – raziskovalna – ima dva pola: temeljni raziskovalni in projektantsko-načrtovalski. Prvi pol, ki ga predstavljajo univerza, inštituti, posamezni eksperti itd., pripravlja temeljne raziskave, strokovne podlage in strokovne rešitve ter utemeljitve. Ta del stroke je sicer neodvisen od političnih vplivov, čeprav so njeni produkti v veliki meri namenjeni politično upravnemu delu družbe, ki je organizirana v ministrstvih, vladnih službah in lokalnih skupnostih. Pomen tovrstnega strokovno raziskovalnega dela je v odkrivanju pojavov, zakonitosti, vzorcev itd.. Drugi pol strokovno raziskovalne sfere pa je načrtovalsko projektantski. Zanj je značilno, da je bolj izpostavljen vplivom konkretnih pobud in zahtev, zato se nagiba k iskanju rešitev znotraj znanih in uveljavljenih okvirov v relativno kratkem časovnem obdobju. Značilen je pritisk na načrtovalce, ki je vezan na politično in upravno odločanje v časovnem limitu. Druga sfera stroke pokriva t.i. strokovno-upravne naloge, kamor štejemo tudi tiste, ki sprejemajo odločitve na različnih ravneh, predvsem ministrstva, vladne službe, lokalne skupnosti (Prelog, 2009).

Če želimo zagotavljati temeljna načela strokovnega delovanja, kot so demokratičnost, iskanje celovitih strokovnih predlogov ob koordinaciji sektorskih politik, funkcionalnost z upoštevanjem načel vzdržanega razvoja in strateško naravnano oblikovanje razvojnih vidikov, je poleg interdisciplinarnosti nujno potrebno zagotoviti ustrezno delitev dela znotraj stroke in sicer na tiste, ki pripravljajo temeljne strokovne podlage, temeljne podatke in evidence ter tiste, ki pripravljajo rešitve za konkretne potrebe. Menimo, da priprava temeljnih strokovnih podlag,

podatkov in evidenc na področju prostorskega načrtovanja sodi v segment javnih služb, medtem ko priprava rešitev za konkretne potrebe sodi v načrtovalsko-projektantsko sfero, ki jo pokriva zasebni sektor.

Pri tovrstni delitvi nalog s področja prostorskega načrtovanja je potrebna tudi nova organiziranost strokovno-upravnih služb. Prostorsko načrtovanje na državni ravni bi se moralo nadalje izvajati v okviru ministrstev, agencij in vlade, potrebne pa bi bile nove strokovne javne službe, ki bi skrbele za pripravo strateških dokumentov na državni ravni, drugo strokovno delo in delno raziskovalni nivo prostorskega načrtovanja, v sodelovanju z univerzami in inštituti. Zahtevnejše preoblikovanje upravno-strokovnih služb, terja lokalni nivo prostorskega načrtovanja. V tem pogledu bi bilo potrebno razmisliti o regionalnem organiziranju služb urejanja prostora, ki bi zagotavljale celovito kadrovsko in strokovno pokrivanje področja, v okviru določene teritorialne enote (regije oz. pokrajine). Javne službe urejanja prostora na regionalnem nivoju bi bile zadolžene za pripravo strokovnih podlag, ustreznih evidenc in podatkov ter pripravo regionalnih prostorskih dokumentov in občinskih strateških prostorskih načrtov, prav tako pa bi sodelovale pri usklajevanju interesov med državnim in lokalnim nivojem prostorskega načrtovanja.

Vzporedno z reorganizacijo služb s področja prostorskega načrtovanja na državni in regionalni ravni, bi bila potrebna tudi reorganizacija upravno-strokovnih služb na lokalnem nivoju, ki bi se nadalje izvajale v okviru občin. Le te bi ohranjale pristojnosti in odgovornosti, ki so določene z ustavno ureditvijo, seveda ob upoštevanju vzpostavitve nove vmesne ravni prostorskega načrtovanja. Osnovna naloga lokalnega nivoja prostorskega načrtovanja bi tako ostala priprava izvedbenih prostorskih dokumentov, torej izvedbenega dela OPN in OPPN. Izvedbene prostorske dokumente bi lokalne skupnosti pripravljale v sodelovanju z zasebno načrtovalsko-projektantsko sfero, kot je ustaljena praksa v obstoječem sistemu. Pri tovrstni ureditvi bi bilo potrebno dodatno vzpostaviti ustrezne vzvode za povezavo strateškega načrtovanja, ki bi ga izvajal javni sektor in izvedbenega načrtovanja, ki bi ga izvajal zasebni sektor. Sodelovanje bi se zagotavljalo preko smernic in mnenj o usklajenosti izvedbenega dela OPN s strateškim delom in hierarhično nadrejenimi prostorskimi dokumenti, ter preko projektne skupine. Projektno skupino bi sestavljali predstavniki javnega zavoda, lokalne skupnosti in načrtovalci. Projektna skupina bi imela nalogo ugotavljanja skladnosti načrtovanih prostorskih ureditev s strateškimi usmeritvami, izvajanje sprotih usklajevanj, obrazložitvev itd.. Priprava OPPN-jev ostaja v domeni lokalnih skupnosti in načrtovalsko projektantske sfere, kot je urejeno v dosedanjem sistemu.

Nova organiziranost služb urejanja prostora bi poudarila delitev nivoja strateškega in izvedbenega načrtovanja. Strateško načrtovanje na vseh nivojih bi prešlo v pristojnost javnih služb, ki bi bile ustrezno strokovno, tehnično in upravno usposobljene. S tem bi bilo omogočeno

boljše sodelovanje strokovnih služb in širše javnosti, posledičen dvig strokovnosti in legitimnosti načrtovanih prostorskih ureditev ter manjši vpliv lokalne politike, kar bi doprineslo tudi k izvajanju dolgoročno zastavljenih ciljev, ki niso vezani na mandat lokalne politike. Izvedbeni nivo načrtovanja bi nadalje ostal v povezavi z načrtovalsko-projektantsko sfero, ki pa bi bila podrejena strateškim usmeritvam hierarhično nadrejenih prostorskih dokumentov.

8.4 Večstopenjski sistem prostorskega načrtovanja

Kot najzahtevnejša reforma v sklopu reform prostorskega načrtovanja je uvedba več stopenjskega načrtovanja in popolna sprememba zakonskih okvirov. Ne le pri nas, temveč tudi v svetu prevladuje mnenje, da so postopki in načini prostorskega načrtovanja preveč togi in predolgotrajni, da bi lahko sledili potrebam in dinamiki razvoja. V nalogi smo ugotovili, da je prostorsko načrtovanje podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem, pri čemer je zapostavljeno strateško načrtovanje, vprašljiva je strokovnost prostorskih načrtovalcev, ki so podrejeni razmeram na trgu, prav tako pa je neustrezno urejeno sodelovanje javnosti. Tako je potreben sodobnejši pristop k prostorskemu načrtovanju, ki se ga zagotavlja z več stopenjskim celostnim načrtovanjem in krovnim prostorskim zakonikom.

8.4.1 Večstopenjsko celostno načrtovanje

V slovenskem pravnem sistemu je formalno določeno tri stopenjsko načrtovanje s posameznimi pod stopnjami in sicer državni, regionalni in lokalni nivo prostorskega načrtovanja, pri čemer formalno deluje le dvostopenjski sistem. Za izboljšanje sistema prostorskega načrtovanja se lahko zgledujemo po germanskem sistemu oziroma najnaprednejših sistemih prostorskega načrtovanja skandinavskih dežel. Vendar neposredna prevedba takšnih sistemov v slovenski prostor ni mogoča, zaradi popolnoma drugačnih razmer v prostoru (majhnost ozemlja, veliki razpršenosti gradnje itd.), drugačne prostorske kulture in pogleda na prostor. Zato je potrebna vzpostavitev specifičnega sistema, ki bi iz ostalih sistemov povzegal prednosti, in jih prilagajal slovenskim razmeram v prostoru. Kot rešitev predlagamo uvedbo pet stopenjskega celostnega sistema prostorskega načrtovanja, ki se izvaja preko Nacionalnega programa prostorskega razvoja Slovenije, regionalnih prostorskih planov, strateških občinskih prostorskih planov, izvedbenih občinskih prostorskih planov in zazidalnih načrtov. Že z samim poimenovanjem dokumentov želimo prostorsko načrtovanje približati širši javnosti, kateri je najbližja terminologija prostorskega plana.

8.4.1.1 Državni nivo prostorskega načrtovanja

Nacionalni program prostorskega razvoja Slovenije, bi določal temeljne rešitve za vprašanja, ki imajo internacionalni ali nad regionalni pomen za rabo prostora in sicer: trajnostno uravnotežen razvoj s poudarkom na ohranjanju narave in kulturne dediščine ter uravnotežen gospodarski in socialni razvoj oziroma ekonomsko prihodnost države. Tako bi dopolnjeval vsebino Strategije prostorskega razvoja Slovenije in v svoji vsebini združeval osnovna izhodišča preostalih razvojnih in varovalnih strategij ter programov (varstvo okolja, kmetijstvo, energetika, promet, gospodarstvo, poselitev itd.), ob enem pa bi omogočal izvedbo državno pomembnih prostorskih ureditev. Nacionalni program bi bil pripravljen za daljše časovno obdobje, pri čemer bi posamezne vlade v mandatnem obdobju poročale glede uresničevanja zastavljenih ciljev z nacionalnim programom. Globalnih usmeritev, ki bi bile določene z nacionalnim programom, bi se morali držati vsi, ki posredno ali neposredno sodelujejo pri razvojnih in varstvenih odločitvah, torej tudi ministrstva, kot predlagatelji sektorskih predpisov, bi bili zavezani k upoštevanju podanih usmeritev, ne le pri obravnavi prostorskih dokumentov na regijski in občinski ravni, temveč tudi pri sprejemanju novih sektorskih predpisov.

8.4.1.2 Regionalni nivo prostorskega načrtovanja

Ker je strateške usmeritve iz državnega strateškega nivoja nemogoče ustrezno implementirati neposredno na lokalno raven, je eden izmed najnujnejših ukrepov za doseganje večje učinkovitosti prostorskega načrtovanja uvedba regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja, glede česar smo se prepričali tudi pri pregledu primerov evropskih sistemov, ki dokazujejo, da si brez te ravni načrtovanja ni mogoče predstavljati sodobnega prostorskega načrtovanja. Regionalno prostorsko načrtovanje je najbolj učinkovito, ker se na tem nivoju soočajo razvojni interesi posameznih dejavnosti oziroma sektorjev ter njihove pobude za posege v prostor, ki so regionalnega pomena. Na tej ravni se lahko oblikujejo tudi usklajeni skupni interesi lokalnih skupnosti in se soočajo z državnimi interesi. Z regionalnim nivojem prostorskega načrtovanja oziroma v regionalnih prostorskih planih se usklajujejo prostorske ureditve med državo na eni strani ter občinami na drugi strani, hkrati pa se izvajajo tudi usklajevanja med občinami samimi in sosednjimi regijami. Pri tem se kot rezultati ob enem generirajo tudi lastne razvojne perspektive regije.

Regionalni prostorski plani morajo biti celostno oblikovani in tako zaobjeti vsebine regionalnega pomena, ki so pomembne za prostorski in ekonomski razvoj posamezne regije. V ospredju regionalnega planiranja so ukrepi za vzpodbujanje tistih razvojnih prednosti, ki so za regijo tipične saj z regionalnimi plani in projekti zmanjšujemo razvojno zaostajanje regije in jo čim bolj vključujemo v državno oziroma čezmejno okolje. Z regionalnim prostorskim načrtovanjem

se bolj, kakor načrtovanje na državni in lokalni ravni, poudarja integracijo socialnih, gospodarskih in prostorsko-okoljskih sestavin, saj je njegov namen integralni pristop k razvoju. Regionalno načrtovanje torej ni le zloženka občinskih planov ali podrobnejša obdelava (razčlenitev) nacionalnega programa prostorskega razvoja.

Regionalni prostorski plan mora preveriti, medsebojno uskladiti in ustrezno umestiti v prostor vse za nadaljnji razvoj oziroma varovanje pomembne vsebine oziroma ključne prostorske projekte. Na področju poselitve je to opredelitev oziroma razmestitev regionalnega in subregionalnih središč, pomembnih za oskrbo posameznih območij znotraj regije in območij za razvoj gospodarskih in družbenih dejavnosti, vključno z opredelitvijo njihovih funkcij in ključnih prostorskih ureditev. Na področju infrastrukture je med regionalno pomembne objekte potrebno šteti izgradnjo hitrih regionalnih cest s povezavo na avtocestno omeržje in železniške infrastrukture, kot ključnih vzvodov za pospešitev gospodarskega razvoja. Sem spada še izgradnja regijskega kolesarskega omrežja, ureditev prometnih terminalov, postavitve skupnih čistilnih naprav, izgradnja vodovodnega sistema in opredelitev regionalnega sistema za ravnanje z odpadki ter izboljšanje energetske oskrbe regije. Na področju varovanja in razvoja naravnih virov, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine so regijskega pomena kmetijske ureditvene operacije, oblikovanje regijskih in krajinskih parkov, kot potencial za razvoj turizma in spremljajočih dopolnilnih dejavnosti, ukrepov za varstvo pred poplavami in drugimi naravnimi nesrečami, urejanje območij za pridobivanje mineralnih surovin, sanacija opuščenih kopov itd. (Šolar, 2005).

Ker je priprava regionalnega prostorskega plana zelo kompleksen postopek, ki zahteva ustrezno kadrovsko in strokovno pokrivanje področja, mora biti v takšen postopek vključen širok krog strokovnjakov, med katerimi mora biti vzpostavljen ustrezen sistem komunikacije in sodelovanja, ki se lahko zagotavlja v »javnem regionalnem zavodu oziroma inštitutu«. Priprava posameznega regionalnega prostorskega plana se izvaja v skladu z novo vzpostavljenimi zakonodajnimi regulativami in ob upoštevanju teorij ter doktrin, ki jih pripravlja strokovno-raziskovalna sfera. V sam postopek priprave regionalnega prostorskega plana se tudi že vključijo komponente CPVO postopka, s katerimi se določijo omilitveni ukrepi za razvojno naravnane ureditve, ki se bodo natančneje načrtovale na lokalnim nivoju načrtovanja. Prav tako mora biti vzpostavljen ustrezen sistem sodelovanja javnosti, preko projektnih skupina (fizične, pravne osebe, politiki...), posameznih lokalnih skupnosti, konstantnega seznanjanja s pripravo strokovnih podlag in kasnejšega regionalnega prostorskega plana. Izvedejo se vsaj dve javni razgrnitvi in sicer javna razgrnitev strokovnih podlag, ki so osnova za pripravo dokumenta in kasneje tudi dopolnjenega osnutka regionalnega prostorskega plana. V primeru težavnega usklajevanja, predvsem glede zahtev lokalnih skupnosti, se izvede tudi dodatna javna razgrnitev osnutka dokumenta, da je mogoče doseganje kar največje usklajenosti in posledične legitimnosti.

Za možnost uvedbe regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja pa je potrebno izvesti tudi ustrezno regionalizacijo, in določiti takšne regije, ki imajo dovolj skupnih značilnosti, da je mogoče doseči optimalni razvoj z ustrezno prilagoditvijo celostnega načrtovanja. Regija je definirana kot prostor, ki se po nekaterih skupnih značilnostih razlikuje od drugega prostora, zato imajo prav vsi pojavi v prostoru svojo regionalizacijo, v urejanju prostora pa upoštevamo tiste regionalizacije, ki že združujejo številne vidike. Te so zlasti naravne, zgodovinske, administrativne, etnične, urbane in gospodarske regije. Smiselno bi bilo, da bi regionalizacija za namen prostorskega načrtovanja sovpadala s številom pokrajin, oziroma bi bile meje pokrajin usklajene z mejami, ki bi jih pokrivali javni regionalni zavodi. Menimo, da bi bilo za namen prostorskega načrtovanja smiselno večje število regij in sicer od 8 do 12. Tako se z regionalnim prostorskim dokumentom ureja dovolj veliko območje s skupnimi značilnostmi, ob enem pa se še vedno omogoča ustrezno sodelovanje in usklajevanje s posameznimi lokalnimi skupnostmi.

8.4.1.3 Lokalni nivo prostorskega načrtovanja

Lokalni nivo prostorskega načrtovanja v sistemu petstopenjskega celostnega sistema predstavlja tri stopnje načrtovanja in sicer lokalno strateško načrtovanje, lokalno izvedbeno načrtovanje in projektno načrtovanje.

Lokalno strateško načrtovanje predstavlja najpomembnejši segment na lokalnem nivoju prostorskega načrtovanja in se zagotavlja s pripravo strateških občinskih prostorskih planov. Strateški prostorski dokumenti se pripravljajo za daljša časovna obdobja (15 let), pripravljajo pa jih »regionalni javni zavodi oziroma inštituti«, kjer se lahko zagotavlja ustrezna strokovnost in interdisciplinarnost. V strateškem občinskem prostorskem planu se določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine ter načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena, pri čemer se določi časovni plan za uresničevanja zastavljenih ciljev. Ker je strateški prostorski plan celostni dokument, so v njem podane ocene potrebe občine na stanovanjskem, gospodarskem, kmetijskem, kulturnem in socialnem razvoju občine, poseben poudarek pa je na trajnostnem razvoju, pri čemer se ocene delno povzamejo iz regionalnega prostorskega plana. V sklopu priprave strateškega prostorskega plana se izdelujejo tudi strokovne podlage, ki obravnavajo: področje zaposlovanja, izobraževanja in kulture, podjetništvo vključno s turizmom, primarna kmetijska območja in območja gozdov, kmetijska zemljišča v zaraščanju, perspektivne in zaščitene kmetije, predvidena območja agrarnih operacij, nadomestnih kmetijskih zemljišč itd.. Obravnavajo tudi zemljiško politiko (zemljiški management) obnovo in razvoj posameznih vasi oziroma naselij. Kartografski del strateškega prostorskega plana določa kmetijska zemljišča, gozdna zemljišča, zaščitena zemljišča (prednostna območja) in zemljišča namenjena zazidavi (zemljišča, ki so že pozidana in zemljišča na katerih se načrtuje zazidava v naslednjih 15 letih, vzporedno s programom komunalnega opremljanja teh zemljišč), prav tako pa vključuje

elemente zemljiške politike. V sklopu priprave občinskega strateškega prostorskega plana se izvaja nadaljevanje CPVO postopka, ki je že delno pripravljen na regionalnem nivoju.

Sodelovanje javnosti pri pripravi občinskega strateškega prostorskega plana se zagotavlja v dveh segmentih in sicer v okviru projektne skupine in javnih razgrnitev. Pred pričetkom priprave prostorskega plana se ustanovi projektna skupina, ki jo sestavlja krog pravnih in fizičnih oseb s področja gospodarstva, kmetijstva, kulture, lokalne politike, itd.. Regionalni javni zavod v sodelovanju s projektno skupino pripravi ustrezne strokovne podlage za vsa področja in jih predstavi širši javnosti. Na podlagi pripomb javnosti se izvede dopolnitev strokovnih podlag in se oblikuje prostorski dokument, za katerega se izvede CPVO postopek. Takšen dokument se ponovno predstavi javnosti na javni razgrnitvi, na kateri lahko javnost ponovno podaja pripombe na podane rešitve. V zaključni fazi se dokument ponovno dopolni in potrди na regionalnem nivoju, kjer se ugotavlja skladnost z regionalnim prostorskim planom in pravilnost postopka, ob koncu pa ga sprejme občinski svet. Glede na navedeno, je priprava občinskega strateškega prostorskega plana zelo kompleksna in dolgotrajna naloga, pri kateri se dosega ustrezen nivo strokovnosti in legitimnosti.

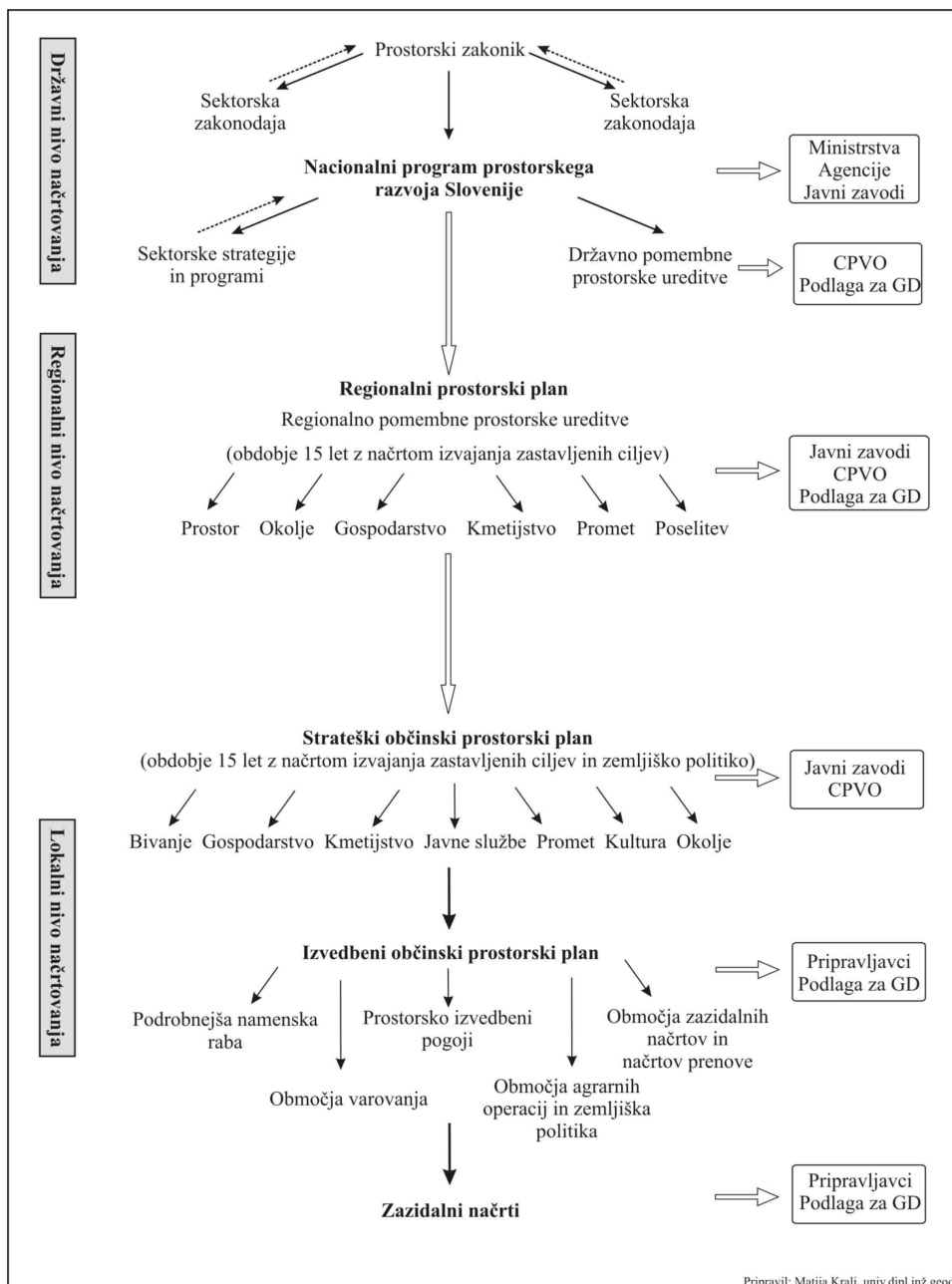
Lokalno izvedbeno načrtovanje se izvaja z občinskimi izvedbenimi prostorskimi plani, ki imajo podobno vsebino kot je določena za OPN in sicer: določajo podrobnejšo namensko rabo prostora, prostorsko izvedbene pogoje glede oblikovanja objektov in izvajanja posegov v prostor ter določajo območja za katera se bodo pripravljali »zazidalni načrti« in načrti prenove. Poleg navedene vsebine so v občinskih izvedbenih prostorskih planih določena tudi prednostna območja varovanja, razvoja kmetijstva in območja na katerih se načrtujejo agrarne operacije, kot del zemljiške politike razvoja vasi in naselij. Občinske izvedbene prostorske plane pripravljajo pripravljavci iz strokovno-projektantske sfere, na način, kot je to uveljavljeno v obstoječem sistemu.

Zaradi večstopenjskega načrtovanja se na izvedbenem nivoju lahko izvedejo bistvene poenostavitve postopka, ki bodo omogočale spremembe prostorskih dokumentov v kratkih in enostavnih postopkih. Postopek spremembe izvedbenega prostorskega plan bi se izvajal v skladu za zastavljenim časovnim planom uresničevanja ciljev iz strateškega plana oziroma, ko bi se pokazala potreba po dodatnih površinah za razvoj gospodarstva, bivanja, kmetijstva oziroma zagotavljanja javnih služb. Pripravljavci (izdelovalci) bi pripravili osnutek dokumenta, pri čemer bi javni regionalni zavod ugotavljal skladnost z regionalnim in strateškim občinskim prostorskim planom in, ali je izpolnjen cilj dobro grajenega prostora. Na podlagi ugotovitve skladnosti se izvede javna razgrnitev, ponovno ugotavljanje skladnosti in pravilnosti postopka ter končen sprejem s potrditvijo na občinskem svetu. V postopku bi prav tako sodelovala projekta skupina pravnih in fizičnih oseb, ki bi zagotavljala večjo legitimnost načrtovanih prostorskih ureditev.

Najnižjo stopnjo prostorskega načrtovanja se nadalje zagotavlja z »zazidalnimi načrti« in načrti prenove, ki jih pripravlja strokovno-projektantska sfera oziroma pripravljavci. Z »zazidalnimi načrti« se načrtujejo večja razvojna območja za katere je potrebna celostna komunalna in prometna ureditev, enotno oblikovanje objektov itd.. Postopek priprave in sprejema je podoben kot na lokalnem izvedbenem nivoju, pri katerem se predvsem ugotavlja skladnost s hierarhično nadrejenimi prostorskimi dokumenti in pravilnost postopka, ni pa potrebno sodelovanje projektne skupine.

Shema 4: Celostno pet stopenjsko prostorsko načrtovanje

Scheme 4: Five stage integrated planning



8.4.2 Prostorski zakonik

S podrobnim pregledom zakonodaje s področja urejanja prostora smo ugotovili, da spremembe zakonodaje v zadnjih letih niso doprinesle bistvenih izboljšav na področju prostorskega načrtovanja. Postopki nadalje ostajajo dolgotrajni in zapleteni, pristojnosti med državo in občino še vedno niso jasno porazdeljene. Načrtovanje se izvaja zgolj na dveh stopnjah (državnem in lokalnem) itd., prav tako pa zakonodaja ni bila pripravljena v obliki, ki bi urejanje prostora postavila v ustrezno vodilno vlogo, nasproti sektorskemu načrtovanju, temveč je omogočila prevlado institucionalnega pristopa k prostorskemu načrtovanju, kar dodatno povečuje problematiko načrtovanja prostorskih ureditev. Prav tako si upamo trditi, da je zakonodaja v nekaterih segmentih pripravljena na takšen način, da podpira načrtovalsko projektantsko sfero in ekonomski razvoj teh dejavnosti. Ker ZPNačrt ni bil pripravljen kot krovni zakon, ki bi urejanje prostora postavil v ustrezno vodilno vlogo nasproti posameznim sektorjem, kar bi bil nujen predpogoj za uveljavitev sodobnega, celostnega prostorskega načrtovanja, so potrebne korenite spremembe na področju zakonodaje, ki pa se jih ne da doseči s sprejemom vedno novih zakonskih in podzakonskih predpisov in nadaljnjo »drobitvijo« zakonodaje.

V izogib enostranskim in neusklajenim sektorskim pristopom, navzkrižju med zasebnimi koristmi in splošnim javnim interesom, nepovezanosti dolgoročnega in splošnega vidika s kratkoročnim, posameznim in konkretnim, si bo potrebno intenzivneje prizadevati za celovitost sistema prostorskega načrtovanja. Takšen sistem bi se v veliki meri dalo zagotavljati z ustreznim regulativnim aktom – zakonikom, s katerim bodo temeljna načela urejanja prostora vgrajena tudi v segment razvojnih aktivnosti vsakega od posameznih sektorskih področij. To pomeni, da bi prostorski zakonik postal krovni zakon, ki bi moral veljati tudi kot podlaga za sektorske zakone in druge predpise. Posledično bi prostorski načrti (Nacionalni program prostorskega razvoja Slovenije, regionalni prostorski plani...) postali krovni dokumenti, iz katerih bi izhajala usmeritve za sektorske načrte, programe in plane razvoja. Zakonik bi zagotavljal tudi poenotenje postopkov in metod usklajevanja med posameznimi prostorskimi interesi in omogočil boljše ter lažje sodelovanje javnosti. Ker tovrstna sprememba zakonodaje predstavlja vrh reform na področju prostorskega načrtovanja, mora biti pripravljena ob ustreznem premisleku in strokovni utemeljitvi ter s konsenzom sektorskega načrtovanja, da bo omogočeno doseganje celostnih rešitev.

9 SKLEPNE UGOTOVITVE

Osnovni namen magistrske naloge je bil opredeliti problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, tako iz vsebinskega, kot postopkovnega vidika in opredeliti dejavnike, ki imajo največji vpliv na načrtovanje prostorskih ureditev. Že pri pregledu teoretskih izhodišč je bilo ugotovljeno, da prostorskega načrtovanja ni mogoče enoznačno opredeliti, kar potrjuje, da gre za kompleksno in interdisciplinarno znanstveno vedo, s pomočjo katere se razmeščajo dejavnosti vezane na prostor, z namenom ustvarjanja harmoničnega gospodarskega, socialnega in prostorskega razvoja. Ob potrjevanju hipoteze, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem, pri tem pa se ne upošteva dejstva, da je prostorsko planiranje po naravi stroke interdisciplinarna in nad sektorska dejavnost, smo izhajali iz izhodišča, da ima prostor različne funkcije, na podlagi katerih prihaja do različnih interesov in posledično konfliktnih situacij. Tako je prostor na eni strani tržno blago, ki je podvrženo zakonitostim tržne logike, po drugi strani pa omejena dobrina podvržena varstvenim kriterijem.

Iz pregleda problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju smo ugotovili sledeče:

- da je prostorsko načrtovanje postalo izključujoče in podrejeno varstvenim režimom, ki so določeni s standardiziranimi normami;
- da je opazna vedno večja razdrobljenost in nejasnost zakonodaje;
- da je strateško prostorsko načrtovanje zapostavljeno in se posledično spodbuja parcialni način prostorskega načrtovanja;
- da je prostor postal eden izmed najpomembnejših materialnih virov, kar ima za posledico močne pritiske in nižjo prostorsko kulturo;
- da smo poleg gospodarske in socialne krize tudi v globoki prostorski krizi.

Zakonodajni okvir na področju prostorskega načrtovanja tako onemogoča celostno prostorsko načrtovanje, saj ne obstajajo ustrezni inštrumenti za usklajevanje med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi, torej med diametralno nasprotujočimi si interesi. Sektorsko načrtovanje na državni ravni je dobro organizirano, strokovne službe pa se krepijo z vsakim novo sprejetim zakonskim ali podzakonskim predpisom. Tako se utrjuje praksa pripisovanja vrednosti lastnostim prostora oziroma vnaprejšnjih rezervacij prostora, ki onemogoča razumno usklajevanje različnih interesov, kar bistveno upočasni, ali celo onemogoči umeščanje novo porajajočih in razvojno pomembnih prostorskih ureditev v prostor. Tako prostorski dokumenti še dodatno izgubljajo svojo sicer z zakonodajo predvideno strateško in celostno naravo. Posledično se v Sloveniji razvija parcialni način načrtovanja in reševanja prostorskih problemov, kar se na

lokalni ravni izkazuje kot inkrementalni način prostorskega načrtovanja, kjer se prostorske ureditve načrtujejo na mikrolokacijah brez širših, dolgoročnih in strateških osnov. V takih pogojih je razumljiva ugotovitev, da je v prvi vrsti priprava prostorskih aktov namenjena zgolj skrbi za obravnavano posameznih investicijskih pobud, pri čemer imajo prednost oziroma večjo možnost za uveljavitev svojih interesov tisti investitorji, ki imajo večji vpliv na občinsko upravo, saj je v primeru parcialnega reševanja vlog nemogoče izključiti subjektivni vidik odločanja. Pri tem v ospredje stopajo kratkoročni cilji in tako se soočamo s fenomenom zemljiške špekulacije, kjer vladajo zakonitosti globalne ekonomije in zaščite lastnih interesov. Na podlagi tega nastane problem zagotavljanja ustreznega nivoja strokovnosti in kakovosti pri pripravi prostorskih dokumentov ter padec legitimnosti načrtovanih prostorskih ureditev. Tovrstna problematika se bo nadalje poglobljala, dokler bodo vso razliko v vrednosti zemljišča pri spremembi namembnosti pridobili lastniki zemljišč. Tako je nujna obdavčitev zemljišča v trenutku spremembe namembnosti, oziroma ob sprejetju prostorskega akta, pri čemer se pridobljena sredstva namenijo lokalnim skupnostim za usmerjanje poselitve, v naprej določena območja ter regeneracijo in razvoj degradiranih urbanih območij. Prav tako pa je to lahko podlaga za razvoj pogajalskega urbanizma in zemljiškega managementa.

Kot je bilo ugotovljeno, pereč problem predstavlja tudi strokovnost na področju prostorskega načrtovanja in kvaliteta prostorskih dokumentov, saj le te pripravlja zasebna načrtovalsko-projektantska sfera, ki je na trgu ponudbe in povpraševanja. Pri tem se moramo vprašati, zakaj ni tako pomembna dobrina kot je prostor in priprava prostorskih dokumentov, kot krovnih dokumentov za posege v prostor, organizirana v obliki javnih služb. Tako izdelovalci prostorskih dokumentov izkoriščajo poslovne priložnosti in ne dosegajo ustrezne kvalitete, temveč iščejo predvsem zaslužek v kvantiteti. Pri tem moramo tudi dodati, da so novi zakonski in podzakonski predpisi vedno bolj »tržno« naravnani, z zahtevami po najrazličnejših strokovnih podlagah, ki ne doprinesejo k dvigu strokovnosti, predstavljajo pa velike stroške za lokalne skupnosti in dober zaslužek za zasebno načrtovalsko-projektantsko sfero, kar pomeni, da dejavnost urejanja prostora predstavlja zelo dober posel.

Pri pregledu zakonodaje, smo tudi ugotovili, da v slovenskem pravnem redu prihaja do konstantnega »drobljenja« zakonodaje in spreminjanja predpisov, kar gotovo ne doprinese h kakovosti. Hitrost sprejemanja novih in spreminjanja obstoječih predpisov, je že tolikšna, da ji ne uspe slediti niti sama državna uprava. Tudi na področju urejanja prostora nas bo zakonodajalec v bližnji prihodnosti zasul s predlogi novih zakonov (Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o davku na nepremičnine itd.), kar bo spodbujalo nadaljnjo razgradnjo sistema urejanja prostora.

Izjemen vpliv na prostorsko načrtovanje ima tudi nizka prostorska kultura, ki je odraz nezadostnega znanja o dejavnikih in procesih, ki gradijo sistem vrednot prostora. Takšna

prostorska kultura je odraz materialne funkcije prostora, socialne in ekonomske krize ter neustrezne formalne in neformalne socializacije, v kateri vrednote prostora niso bile ustrezno predstavljene. Posledično prevladujejo zasebni interesi in »svoboda graditeljstva na svoji zemlji«.

Navedene ugotovitve dokazujejo, da je prostorsko načrtovanje v Sloveniji v veliki krizi, katere posledica je »prostorski nered«, ki je odraz naše skupnosti, prostorske kulture, lobijev in špekulacij ter neustrezne zakonodaje in, da se lahko brez ustreznih sistemskih in vsebinskih rešitev vzpostavi spiralni efekt, ki bo pripeljal do razgradnje sistem urejanja prostora in posledičnega razvrednotenja vede. Zato je potrebna večja sprememba obstoječega sistema urejanja prostora, ki je izjemno obsežna, zahtevna in dolgotrajna naloga, povezana z daljšim prehodnim obdobjem, visokimi stroški in možnimi dodatnimi zapleti. Vsed navedenega je potrebno takšno spremembo načrtovati premišljeno, z ustreznimi analizami in strokovnimi utemeljitvami, kar pri sprejemu aktualne zakonodaje s področja urejanja prostora zagotovo ni bilo storjeno. Predlogi za izboljšanje načrtovanja morajo biti sestavljeni glede na časovno komponento in kompleksnost uvajanja v slovenski pravni sistem, zato predlagamo:

- Dvig strokovnosti in ozaveščenosti sodelujočih v procesu prostorskega načrtovanja. Torej kontinuiran proces izobraževanja strokovnjakov in širše javnosti, pri čemer končni rezultat kratkoročno predstavlja dvig strokovnosti pri strokovni javnosti, dolgoročno pa ustrezno socializacijo glede vrednot prostora in dvig prostorske kulture pri širši javnosti.
- Nova organiziranost služb urejanja prostora, ki je pogojena z urejenim in transparentnim razmerjem med strokovno-raziskovalno, upravno in načrtovalsko-projektantsko sfero. Menimo, da priprava temeljnih prostorskih dokumentov in strokovnih podlag ter podatkov in evidenc na področju prostorskega načrtovanja sodi v segment javnih služb, medtem ko priprava rešitev za konkretne potrebe sodi v načrtovalsko-projektantsko sfero, ki jo pokriva zasebni sektor.
- Pet stopenjski sistem prostorskega načrtovanja, ki se izvaja preko prostorskega zakonika, Nacionalnega programa prostorskega razvoja Slovenije, regionalnih prostorskih planov, strateških občinskih prostorskih planov, izvedbenih občinskih prostorskih planov in zazidalnih načrtov. Tako se doseže zgoščenost zakonodaje, nadsektorski pristop, možnost usklajevanja različnih interesov v prostoru, dolgoročnost in celovitost prostorskih dokumentov, zmanjšanje parcialnega delovanja, dvig strokovnosti in večja legitimnost sprejetih odločitev.

Poleg naštetih predlogov, ki se vključujejo v slovenski pravni red, je potrebno razmisliti tudi o oblikovanju minimalnega institucionalnega okvira EU za pripravo strategij in politik prostorskega razvoja, ki bo vseboval učinkovite mehanizme za horizontalno in vertikalno usklajevanje, od evropske do lokalne ravni prostorskega načrtovanja posamezne države, saj so v

današnjih okvirih mogoča razhajanja v stališčih, interpretacijah in pristopih pri razumevanju prostorskega razvoja.

Glede na izvedeno raziskavo in vsebino naloge, pa želimo ob koncu podati misel, da urejanje prostora v Sloveniji ne sme postati mozaik 210 medsebojno slabo povezanih prostorskih dokumentov, temveč je potrebna enotna vizija, kaj storiti s slovenskim prostorom. Postati mora enakopravna povezava vseh sodelujočih akterjev ob vzpostavitvi ustreznih vzvodov za doseg zastavljenih ciljev. Zavedati se moramo, da je prostorsko načrtovanje proces in ne postopek, kar pomeni, da se ne da pripraviti regulativnega okvirja, ki bi določal in urejal vsa razmerja, pogoje in podrobnosti. Vedno je potrebno pristo presojanje na podlagi strokovnosti, znanih dejstev in doktrine posamezne vede, pri čemer se moramo zavedati, da politika, ki podaja končne odločitve, dela tisto kar je všeč ljudem in ne kar je za njih dolgoročno dobro, kar vsekakor ni v prid prostorskemu načrtovanju.

10 POVZETEK

Prostorsko planiranje v Sloveniji se nahaja v tranzicijskem obdobju, saj se uveljavljajo nove vrednote, ki v temeljih spreminjajo dosedanje okvire urejanja prostora, kar se odraža v večji dinamiki procesov, v preobrazbi in razvoju družbenih odnosov in nepredvidljivosti dogajanja v prostoru. Magistrsko delo obravnava problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, tako iz vsebinskega, kot postopkovnega vidika, pri čemer je osnovni cilj določitev vpliva posameznih dejavnikov in kritična opredelitev njihovih posledic.

Da je bilo mogoče preveriti temeljno hipotezo, da je načrtovanje prostorskih ureditev na lokalnem nivoju podrejeno sektorskim politikam in splošnim kratkoročnim družbenim ter političnim ciljem, pri tem pa se ne upošteva dejstva, da je prostorsko planiranje po naravi stroke interdisciplinarna in nadsektorska dejavnost, je bilo potrebno v osnovi opredeliti temeljna teoretska izhodišča prostorskega načrtovanja, preučiti pravne sisteme prostorskega načrtovanja v nekaterih državah EU in podrobneje preučiti zakonodajo s področja urejanja prostora v Sloveniji. Ugotovljeno je bilo, da prostorskega načrtovanja ni mogoče enoznačno opredeliti, kar potrjuje, da gre za kompleksno in interdisciplinarno znanstveno vedo, s pomočjo katere se razmeščajo dejavnosti vezane na prostor. Da postopke prostorskega načrtovanja določa nepregleden in razdrobljen zakonodajni okvir, ki zapostavlja celovitost in strateški vidik načrtovanja ter, da v Sloveniji manjka ključni regionalni nivo prostorskega planiranja.

Osrednji del magistrske naloge podrobneje obravnavana problematiko načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju, kjer se najbolj intenzivno odvijajo procesi prostorskega načrtovanja. Poudarek je predvsem na pomanjkljivem strateškem načrtovanju, organiziranosti prostorskega načrtovanja, neustreznem položaju prostorskega načrtovanja do sektorskih politik, nezmožnosti usklajevanja med različnimi razvojnimi interesi in varstvenimi režimi ter problematiki vključevanja javnosti, lokalnih politik in nizki prostorski kulturi. Ugotovljeno je, da se posledično podobe mest in podeželja največkrat ne spreminjajo v skladu z urbanističnimi zahtevami in doktrino urejanja prostora, temveč predvsem kot posledica trenutnih ekonomskih in političnih možnosti ter varstvenih zahtev.

Podane ugotovitve so podkrepljene tudi z mnenjem strokovne in laične javnosti, ki so bile pridobljene v obliki ankete, iz katere je razvidno, da prostor predstavlja zelo pomembno materialno dobrino, ki je podvržena globalni ekonomiji, potrjuje se dejstvo nepoznavanja področja urejanja prostora s strani širše javnosti in posledično nezaupanje v strokovnost pri pripravi prostorskih dokumentov.

Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju je predstavljena tudi na primeru občine Grosuplje, kjer so ponovno potrjena teoretska izhodišča in dejstvo, da urejanje prostora izgublja svoj pomen, saj je v današnjem sistemu prostorsko načrtovanje postalo izključujoče in podrejeno sektorskim varstvenim režimom. Zapostavlja se celovitost in strateški vidik načrtovanja ter posledično spodbuja parcialni način prostorskega planiranja. Pri vsem tem pa je vprašljiva tudi strokovnost prostorskih načrtovalcev in ostalih sodelujočih v procesu urejanja prostora.

V sklepu so predstavljena temeljna izhodišča za nov pristop k bolj učinkovitemu prostorskemu načrtovanju, s predlogi nekaterih izhodišč in usmeritev za izboljšanje stanja na področju prostorskega načrtovanja. Tako je predlagana korenita sprememba obstoječega sistema urejanja prostora v Sloveniji, ki je obsežna, zahtevna in dolgotrajna naloga in, ki mora v osnovi zajemati celostno izobraževanje in prostorsko socializacijo, novo organiziranost služb urejanja prostora in uveljavitev večstopenjskega sistema prostorskega načrtovanja.

11 SUMMARY

Spatial planning in Slovenia is in a transitional period as a new system of values is being implemented that is basically changing the current framework of spatial planning. This is reflected in the more extensive dynamics of processes, in the transformation and development of social relations and unpredictability of activities in the area. In my master's thesis the problem of spatial planning is being treated locally, from the contents and process point of view, its main goal being determination of the influence of all the factors and crucial definition of their consequences.

In order to be able to verify the given basic hypothesis that the spatial planning at the local level is subordinate to the section politics and general short-term social and political goals, while not taking into consideration the fact that spatial planning is by its nature interdisciplinary activity beyond the sector, it was necessary to first offer a basic theoretical starting point of spatial planning, examine the legal systems of spatial planning in some EU countries and scrutinize legislation regarding spatial planning in Slovenia. It has been determined that spatial planning can not be simply defined, which confirms that it is a complex and interdisciplinary science, with the help of which the activities depending on the area are being organized. The processes of spatial planning are being determined by an extensive and triturated legal frame which is neglecting the integrity and strategic aspect of planning, and that in Slovenia is missing an important regional level planning.

In the central part of my master's thesis the problems of spatial planning is being treated at the local level where the processes of spatial planning are taking place at their most intense. The emphasis is mostly on the insufficient strategic planning, the organization of the spatial planning and the inadequate situation of the spatial planning towards section politics, the inability of harmonisation between different developmental interests and safety regimes, as well as the problems of including the public, local politics and low spatial culture . It has been established that as a result the images of cities and the countryside most often do not change in accordance with the urbanism demands and the doctrine of spatial planning, but above all as a result of the current economic and political possibilities and safety demands.

The stated conclusions have also been supported by the expert and general public, and are results of a survey, from which it is clear that the space represents a very important material asset that is subjected to the global economy. Also the fact that the area of spatial planning is relatively unknown by the general public has been confirmed, which results in distrust in the professional competence in preparing spatial planning documents. The problem of spatial planning at the

local level has also been presented in the case of Občina Grosuplje where the theoretical bases have been reconfirmed along with the fact that spatial planning is losing its significance as in the present system spatial planning has become excluding and subordinate to the safety regimes determined by standard norms. It discriminates the integrity and strategic aspect of planning and is as a result encouraging the partial method of spatial planning. All this taken into account also the professional competence of the planners and others involved in the process of spatial planning is doubtful.

The conclusion sets out the basic points of departure for a new approach to a more effective spatial planning with proposals on some positions and guidelines for improvements in the field of spatial planning. So in Slovenia in necessary a radical change of the existing system of spatial planning, which is an extensive, demanding and a long lasting task, and must basically include complex education and socialization, new organization of service of spatial planning and implementation of a multi level system of spatial planning.

12 VIRI IN LITERATURA

Aarhuška konvencija v Sloveniji, (2002). Strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.

Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. V: JAPA, Vol 69, No. 2.

Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Evaluation, *Planning Theory* 1,3, str: 226-245.

Bečaj, J. (1997). Temelji socialnega vplivanja. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za psihologijo.

Berginc, M., Kremesec-Jevšenak, J., Vidic, J. (2006). Sistem varstva narave v Sloveniji, Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, str: 14-20, 49-67.

Bizjak, R. (2009). Predstavitev dela in problemov pri izdelavi prostorskih aktov Občine Bovec, Problemska konferenca na temo prostorskega načrtovanja, Ljubljana: Svetovalno izobraževalni center Fakultete za upravo, str: 53-66.

Bučar, F., Šmidovnik, J. (1975). Javna uprava in občan. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.

Evropska konferenca, (1973). Evropska konferenca ministrov pristojnih za regionalno prostorsko planiranje – Svet Evrope, Strassbourg.

Eurostat: European Commission: Agricultural And Fisheries, (2009).
<http://epp.eurostat.ec.eu.int/extraction/retrieve/en> (22.nov.2009).

ESDP, (1999). European Spatial Development Perspective, Brussels: European Commission.

Fischel, William A. (1990). Do growth controls matter? A review of empirical evidence of the effectiveness and efficiency of local government land use regulation, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Fridl, J., Kušar, S., Resnik Planinc, T., Simoneti, M. (2007). Vključevanje vrednot prostora v proces izobraževanja. Kurikul kot proces in razvoj - Zbornik prispevkov posveta. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo, str: 37-41.

Gabršček, B. (2004). Pogled na prostorski red in strukturo urejanja. Prostorske znanosti za 21. stoletje, Jubilejni zbornik, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in

geodezijo, Interdisciplinarni podiplomski študij prostorskega in urbanističnega planiranja, str: 23-30.

Gajšek, M. (2003). Prostorsko načrtovanje v Evropi. Urbani izziv, letnik 14, št. 1., str: 21-24.

Gantar, P. (1984). Urbanizem, družbeni konflikti, planiranje. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS: Republiška konferenca ZSMS.

Glikson, A. (1971). Regionalno planiranje i razvoj. Beograd: Klub mladih arhitekata.

Golobič, M. (2004). Prostorski vpliv sektorskih politik – pričakovane spremembe prostora in napoved posledične preobrazbe mestnega in podeželskega prostora. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS.

Healey, P. (1997). The revival of strategic spatial planning in Europe. V Healey, P.; Khakee, A.; Needham, B. (eds): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London (UCL Press).

Hornell, M. (2007). PIBC News, Vol.41, No.4/6. članek. <http://www.pibc.bc.ca/pages/hornell.php/>. (24.8.2010).

Hutter, G., Wiechmann, T. (2005). Back to the Future – Emergent Strategies in Strategic Spatial Planning, referat na konferenci: Regional Studies Association International Conference, Aalborg.

Informacijska borza nepremičnin, (2010). <http://www.ibn.si/articles/detail/6014> (17.8.2010).

Jankovič, K. (2009). Dopolnjen osnutek Občinskega prostorskega načrta Občine Grosuplje, Ljubljana: LUZ, d.d..

Jeglič, M., Mlakar, B., Pirkovič, J., Štih, H., Zakrajšek, F. (2008). Priročnik pravnih režimov varstva, ki jih je potrebno upoštevati pri prostorskem načrtovanju in posegih v prostor na območjih kulturne dediščine, Ljubljana: Ministrstvo za kulturo, str: 2-7.

Kejžar, I. (2009). Okoljsko poročilo za Občinski prostorski načrt Občine Grosuplje, Domžale: IPSUM, okoljske investicije, d.o.o..

Kos, D. (2000). Rizično komuniciranje z lokalnimi skupnostmi, Ljubljana: IB 3-4/2000.

Kos, D. (2002). Prostorsko načrtovanje v tranziciji, Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str: 39-50.

Kos, D., in sodelavci Hočevar, M., Trček, F., Uršič, M., Kovačič, M. (2006). Sociološka študija razvojno-prostorskih dilem občine Grosuplje, str: 2-12, 16-18.

Kumer, A., Lenarčič, F., Zakrajšek, F., Ivanič, L., Prelog, M. (2008). Zbirka predpisov o prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč, Ljubljana: Nebra d.o.o., str: 13-28, 45-47.

Kušar, S. (2008). Aktualizacija učnih vsebin z vidika vrednost prostora in participacije javnosti v procesu prostorskega planiranja. Dela št. 29., str: 37-41.

Lovšin, P. (2009). Ali je ministrstvo za kmetijstvo nosilce aktivnosti urejanja prostora, Problemska konferenca na temo prostorskega načrtovanja, Ljubljana: Svetovalno izobraževalni center Fakultete za upravo, str: 35-42.

Markošek, D. (2009). Problemska konferenca na temo prostorskega načrtovanja – Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj naselja, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

Marot, N. (2010). Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja; Doktorska dizertacija, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.

Marušič, I. (1999). Okoljevarstvene presoje v okviru prostorskega načrtovanja na ravni občine; 1. zvezek, RS MOP, Ljubljana: Geoinformacijski center RS.

Marušič, I. (2007). Nemoč strateškega prostorskega planiranja v Sloveniji. Ljubljana: Geodetski vestnik št. 51/2, str: 226-232.

Marušič, I. (2009). Teze za razpravo. Dodatek k Poročilu z okrogle mize » Merkantilne, tehnokratske in politične odločitve o prostoru«. Ljubljana: Slovensko društvo evaluatorjev in Urbanistični inštitut RS.

Mlakar, G. (1991). Kataster 2, Učbenik za srednje izobraževanje – program geodetski tehnik, Komasačije kmetijskih zemljišč, Ljubljana: Zavod RS za šolstvo, str: 43-57.

Mlinar, Z. (1971). Izbrana poglavja iz sociologije lokalnih skupnosti. Ljubljana: Skripta.

Mnenje o ustreznosti okoljskega poročila in presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja za OPN Občine Grosuplje, (2010). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Mnenju o ustreznosti in skladnosti okoljskega poročila in presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja za OPN Občine Grosuplje, (2009). Ministrstvo za okolje in prostor, Zavod Republike Slovenije za varstvo narave.

Muler, J., Kuhar, B., Peterlin, S., Miklič, J. (1995). Lepote in zanimivosti Grosupljega in okolice, Krajevna skupnost Grosuplje, str: 6-13.

Mušič, V. B. (1980). Urbanizem – bajke in resničnost, Ljubljana: Cankarjeva založba.

Mušič, V. B., Dimitrovska Andrews, K., Ogrin, D. (1999-2000). Prostor 2020 – globalna vizija prostorskega razvoja Slovenije. Projekt v okviru priprave SPRS. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.

Mušič, V. B. (2000). Globalna vizija prostorskega razvoja Republike Slovenije. Prispevek za Ministrstvo za okolje in prostor (nepubl.), Ljubljana.

Novak, J. (1990). Razpotja in smeri razvoja v sistemu urejanja prostora. Diplomaska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Katedra za krajinsko arhitekturo.

Novice.Dnevnik.si, (2010). <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042313391> (23.8.2010).

Občina Grosuplje (2007). Analiza nezazidanih zemljišč v občini Grosuplje. Strokovne podlage. Grosuplje: Občina Grosuplje.

Občina Grosuplje (2007). Strokovne podlage za izdelavo občinskega prostorskega načrta Občine Grosuplje. Grosuplje.

Pogačnik, A. (1992). Urejanja prostora in varstvo okolja. Ljubljana: Založba Mladinska knjiga.

Pogačnik, A. (1999). Urbanistično planiranje. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, str: 41-52.

Pogačnik, A. (2005). Prispevek k integraciji prostorskega, gospodarskega in okoljskega načrtovanja. Dela št. 24., str: 49-59.

Pogačnik, A., Lavrač, I., Marušič, J., Ravbar, M. (2005). Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, str: 62.

Pogačnik, A. (2006). Kako izdelamo prostorske načrte, Maribor: Založba Obzorja.

Polič, M. (2002). Spoznavni zemljevidi Slovenije, Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.

Predlog Zakona o prostorskem načrtovanju, Primerjalno pravna ureditev, (2006). Ljubljana: Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije (nepubl.), str: 17-31.

Prelog, M., Pavliha, M. (2009). Strateško prostorsko planiranje - Okoljski, prostorski in ekonomski vidiki načrtovanja, Nebra d.o.o..

Prelog M. (2009). Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu; Magistrska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP, str: 15-18, 88-90.

Prosen A. (1993). Sonaravno urejanje podeželskega prostora. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje, str: 6-15.

Prosen A. (2003). Munchenski dnevi urejanja zemljišč in razvoja podeželja. Ljubljana: Geodetski vestnik št. 47, str: 495, 496.

Prosen A. (2007). Planiranje podeželskega prostora – utopija ali realnost. Ljubljana: Geodetski vestnik št. 51/2, str: 304-320.

Prosen A. (2008). Nasilna urbanizacija slovenskega podeželja. Ljubljana: Delo – sobotna priloga, str: 22.

Prostorski informacijski sistem občin (PISO). www.geoprostor.net/piso

Ravbar M. (2007). Prostorsko planiranje – čemu? Ljubljana: Geodetski vestnik št. 51/2, str: 233-245.

Raba zemljišč urbaniziranih v obdobju 2002-2007, (2008). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Kmetijski inštitut Slovenije.

Sartorio S.F. (2005). Strategic Spatial Planning. DISP Journal 162, 3/2005. Str: 26-40.

Sewell, W.R.D., Coppock, J.T. (1997). Public participation in planning. London, John Wiley and Sons Ltd.

Smernice za pripravo dopolnjenega osnutka OPN Občine Grosuplje, (2009). Ministrstvo za kulturo.

Spletna stran občine Grosuplje. www.grosuplje.si

Sprememba obsega kmetijskih zemljišč po rabi v obdobju 2002-2007, (2008). Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za okolje.

Strokovne podlage na področju usmerjanja poselitve, (2002). Republika Slovenija, Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje.

Šolar, H. (2005). Prednosti in pasti prostorskega planiranja na regionalni ravni, Dela št. 21., str: 77-87.

The National Planning Report (2006). The New Map of Denmark. Spatial Planning Under New Conditions.

Traunšek, S. (2000). Upravljanje prostora. Normativno uravnavanje posegov v prostor. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Urbanistični manifest (2004). Zbornik 19. Sedlarjeva srečanja z mednarodnim seminarjem Ljubljana, Društva urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije.

Van den Broek, J. (1995). Sustainable Strategic Planning: a way to localise Agenda 21. V: Proceedings of the Nakuru Consultative Workshop. Nakuru, Kenya, Municipal Council of Nakuru&UNCHS (Habitat).

Varljen, M. (2008). Prispevek k učinkovitejšemu sodelovanju javnosti in drugih akterjev v urejanju prostora; Magistrska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.

Verša, D. (2002). Varstvo narave kot ustvarjalec zaposlitvenih možnosti – primer Triglavskega narodnega parka; Diplomaska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, str: 153.

Vrišer, I. (1978). Regionalno planiranje, Ljubljana: Založba Mladinska knjiga.

Vugrin, T. (2005). Pomen zavarovanih območij v regionalnem razvoju Slovenije; Diplomaska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, str: 23-25.

Zavodnik Lamovšek, A. (2003). Prostorsko planiranje na poti k sistemski ureditvi. Urbani izziv, letnik 14, št. 1.

Združeni narodi, (1964). Konferenca Združenih narodov E/CN.5/467 – Rev. 1, New York.

Zakonodaja in predpisi

Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Občine Grosuplje – Generalni PUP Občine Grosuplje. Uradni list RS, št. 118/05, 75/06, 5/07, 34/07, 115/07, 90/08, 94/08, 41/10, 67/10, 71/10, 83/10.

Odlok o razglasitvi potoka Bičje in močvirnih biotopov z vplivnim območjem na naravni rezervat. Uradni list RS, št. 23/97.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS, št. 76/04.

Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij. Uradni list RS, št. 110/08.

Pravilnik o prikazu stanja prostora. Uradni list RS, št. 50/08.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Uradni list RS, št. 99/07.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta. Uradni list RS, št. 99/07.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave regionalnega prostorskega načrta. Uradni list RS, št. 99/07.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta ter o načinu priprave variantnih rešitev prostorskih ureditev, njihovega vrednotenja in primerjave. Uradni list RS, št. 99/07.

Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja. Uradni list RS, št. 130/04, 53/06.

Spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin Dolgoročnega in Srednjeročnega plana občine Grosuplje za obdobje 1996-2000. Uradni list RS, št. 3/97, 57/98, 70/98, 21/01, 100/02, 111/03, 124/03, 87/04, 136/04, 41/10.

Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena. Uradni list RS, št. 54/03, 68/05, 54/06, Skl.US: U-I-153/04-15, 95/07.

Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Uradni list RS, št. 73/05.

Uredba o prostorskem redu Slovenije. Uradni list RS, št. 122/04.

Uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja. Uradni list RS, št. 89/08.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS, št. 110/02 (8/03 – popr.), 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS, št. 18/84.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list SRS, št. 18/84.

Zakon o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 18/84, Uradni list RS, št. 44/97.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Uradni list RS, št. 17/04.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

Zakon o vodah (ZV-1). Uradni list RS, št. 67/02, 110/02-ZGO-1, 2/04-ZZdr1-A, 41/04-ZVO-1, 57/08.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/06-UPB-1, 49/06-ZMetD, 66/06 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08-ZVO-1B, 108/09-ZVO-1C.

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Uradni list RS, št. 59/96, 31/98, Odl.US: U-I-340/96, 1/99-ZNIDC, 54/00-ZKme, 68/00 Odl.US: U-I-26/97-8, 27/02 Odl.US: U-I-266/98-72, 58/02-ZMR-1, 67/02, 110/02-ZUreP-1 (8/03 popr.), 110/02-ZGO-1, 36/03, 55/03-UPB1.

Zakon o gozdovih (ZG). Uradni list RS, št. 30/93, 13/98 Odl.US: U-I-53/95, 24/99 Skl.US: U-I-51/95, 56/99-ZON (31/00 popr.), 67/02, 110/02-ZGO-1, 112/06 Odl.US: U-I-40/06-10, 115/06, 110/07, 61/10 Odl.US: U-I-77/08-14.

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (ZPUP). Uradni list RS, št. 48/90, 85/00, 110/02-ZUreP-1 (8/03 popr.).

Zakon o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti. Uradni list SRS, št. 44/82.

Zakon o ohranjanju narave (ZON). Uradni list RS, št. 56/99, 110/02-ZGO-1, 119/02, 22/03-UPB-1, 41/04, 96/04-UPB-2, 61/06-ZDru-1, 63/07 Odl.US: Up-395/06-24, U-I64/07-13, 117/07 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/08 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/10-ZSKZ-B.

Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD). Uradni list RS, št. 7/99, 110/02-ZGO-1, 126/03-ZVPOPKD, 63/07 Odl.US: U-I-64/07-13, 16/08-ZVKD-1.

13 PRILOGE

Priloga A: Vprašalnik ankete

VPRAŠALNIK

Spoštovani!

Sem študent Interdisciplinarnega podiplomskega študija prostorskega in urbanističnega planiranja na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo, Univerze v Ljubljani in pišem magistrsko nalogo na temo problematike načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju.

Pred vami je vprašalnik, ki je del te naloge. Z njegovo pomočjo bi rad izvedel, kaj o problematiki načrtovanja na lokalnem nivoju meni strokovna in laična javnost, kje naj bi bile največje ovire pri načrtovanju prostorskih ureditev, kdo ima največji vpliv, kako opisano problematiko razrešiti itd.

Prosim vas, da vprašalnik izpolnjujete sami. Pri vsakem vprašanju so napotki, kako odgovoriti. Podatki iz ankete so zaupni, tako da vaši podatki ne bodo objavljeni, vaši odgovori pa mi bodo zelo pomagali pri dokončni izdelavi magistrske naloge.

V primeru, da se vam pri izpolnjevanju vprašalnikov porajajo dileme ali dodatna vprašanja, vas vljudno prosim, da mi jih posredujete na e-naslov: matija_kralj@yahoo.com oziroma matija.kralj@ob.grosuplje.si.

Za vaše sodelovanje se vam lepo zahvaljujem!

Matija Kralj, univ.dipl.inž.geod.

Grosuplje, marec 2010

VPRAŠALNIK

1. Spol (*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1 – ženski 2 – moški

2. Vaša starost (*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1- od 18 do 30

2- od 31 do 40

3- od 41 do 50

4- od 51 do 65

5- nad 65

3. Občina stalnega prebivališča: _____

4. Kadar govorimo o urejanju prostora, kaj razumete pod besedo prostor?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1- vse kar me obdaja

2- omejena naravna dobrina

3- občina v kateri živim

4- kraj v katerem prebivam

5- zemljišča oziroma parcele

6- drugo

7- ne vem

5. Ali veste, da obstaja Zakon o prostorskem načrtovanju?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1 – DA

2 – NE

6. Ali poznate njegovo vsebino?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1– DA

2 – NE

3 – DELNO

7. Ali veste, katere dokumente pripravlja vaša občina na področju urejanja prostora?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

1– DA

2 – NE

Ali lahko kakšnega navedete?

8. Ali se aktivno vključujete v urejanje prostora in kako sodelujete pri urejanju prostora v vaši občini?

(obkrožite številko pred ustreznim odgovorom)

- 1- opravljam take vrste poklic
- 2- sodelujem v krajevni skupnosti oz. občinskem svetu ali s predstavniki le teh
- 3- sodelujem v različnih društvih oziroma iniciativah
- 4- sodelujem zaradi lastnega interesa
- 5- sodelujem zato, ker me zanimajo načrtovane prostorske ureditve širšega pomena
- 6- se ne vključujem v urejanje prostora
- 7- drugo

9. Prosimo ocenite, ali so občinske strokovne službe dovolj strokovne in objektivne pri pripravi prostorskih dokumentov in vam nudijo ustrezne informacije ter obrazložitve.

(obkrožite številko od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni negativno, 5 odlično)

1 2 3 4 5

10. Prosimo ocenite, ali so pripravljalci (podjetja, ki pripravljajo prostorske dokumente) dovolj strokovni in preučijo vsa potrebna dejstva, ki so potrebna za kvalitetno pripravo prostorskega dokumenta oziroma načrtovanje prostorskih ureditev?

(obkrožite številko od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni negativno, 5 odlično)

1 2 3 4 5

11. Kdo naj bi pripravljal prostorske dokumente, ki jih naroči lokalna skupnost, da bi bili le ti najbolj kvalitetno pripravljani?

(obkrožite številko pred ustreznim odgovorom)

- 1- podjetja, ki so na trgu - pripravljalci
- 2- javni zavodi, ki bi bili ustanovljeni za takšen namen
- 3- lokalne skupnosti same
- 4- drugo
- 5- ne vem

12. Ali veste, da je potrebno pri pripravi prostorskih dokumentov in načrtovanju prostorskih ureditev upoštevati tudi druge sektorske (področne) zakone in podzakonske predpise?

(obkrožite številko pred ustreznim odgovorom)

1- DA 2 - NE

Ali lahko kakšnega navedete?

13. Kaj menite, da določajo področni predpisi v zvezi s pripravo prostorskih dokumentov oziroma načrtovanjem prostorskih ureditev?

(obkrožite številko pred ustreznim odgovorom, izberete lahko največ dva odgovora)

- 1- ne določajo pomembnih elementov, ki bi vplivali na načrtovanje prostorskih ureditev in končno vsebino prostorskega dokumenta
- 2- določajo zgolj priporočila in neobvezne strokovne podlage za načrtovanje prostorskih ureditev in pripravo prostorskih dokumentov
- 3- opredeljujejo varovalne režime in omejitve glede načrtovanja prostorskih ureditev, ki jih je potrebno upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov
- 4- določajo pripravo obveznih strokovnih podlag, katere so pogoj za načrtovanje prostorskih ureditev
- 5- določajo dodatne vzporedne postopke presojanja načrtovanih prostorskih ureditev
- 6- drugo
- 7- ne vem

14. Kdo ima največji vpliv pri pripravi prostorskih dokumentov?

(pri vsakem odgovoru vpišite številko od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni nepomemben dejavnik, 5 pa zelo pomemben dejavnik)

- 1- občinske strokovne službe _____
- 2- pripravljalci prostorskih dokumentov _____
- 3- nosilci urejanja prostora (ministrstva, drugi državni organi itd.), ki v postopku podajajo smernice in mnenja _____
- 4- lokalni prebivalci _____
- 5- lokalna politika (župan, občinski svet) _____
- 6- različna združenja in iniciativne skupine _____
- 7- ekonomija in denar _____

15. Katere kriterije, bi bilo potrebno najbolj upoštevati pri pripravi prostorskih dokumentov?

(razvrstite spodnje kriterije z oceno od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni najmanj pomemben kriterij, 5 pa najbolj pomemben kriterij; vsako oceno lahko uporabite le enkrat)

- 1- zahteve občanov _____

- 1- vsako leto
- 2- na dve leti
- 3- na tri leta
- 4- na štiri leta
- 5- na pet let
- 6- na šest let
- 7- na več kot šest let

21. Ali za vas prostor predstavlja pomembno materialno dobrino?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

- 1– DA 2 – NE

22. Katera funkcija prostora je po vašem mnenju najpomembnejša?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

- 1- gospodarska oz. materialna funkcija
- 2- socialna oz. družbena funkcija
- 3- ekološka funkcija
- 4- drugo

23. Ali menite, da bi finančni ukrepi (obdavčenje nezazidanih stavbnih zemljišč, obdavčenje spremembe namembnosti zemljišča itd.) pripomogli k izboljšanju načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju in olajšali pripravo prostorskih dokumentov?
(*obkrožite številko pred ustreznim odgovorom*)

- 1– DA 2 – NE

Hvala za vaše sodelovanje!