



Vsem občinam v Republiki Sloveniji

Številka: 35001-161/4

Datum: 17.5.2011

Zadeva: Priporočilo občinam za zgodnejše vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov lokalnih skupnosti

Sodelovanje pri urejanju prostora je pravica in odgovornost vsakogar. Vključevanje javnosti v urejanje prostora vpliva na stopnjo odgovornosti uporabnikov za stanje v prostoru, povečuje verodostojnost sprejetih odločitev, prispeva h kakovosti stanja in rabe prostora ter krepi pripadnost skupnosti. Pravica do sodelovanja ne pomeni uveljavljanje posameznih rešitev in potreb v prostoru, pač pa je priložnost za njihovo predstavitev, primerjavo z drugimi in predvsem pot do oblikovanja novih skupnih potreb in boljših rešitev v prostoru.

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B in 108/09, v nadaljevanju: ZPNačrt) že med temeljnimi načeli posebej izpostavlja »načelo javnosti« kot eno glavnih načel na vseh nivojih prostorskega načrtovanja. V okviru tega načela ZPNačrt določa, da morajo pri prostorskem načrtovanju pristojni državni in občinski organi, ki so odgovorni za pripravo prostorskih aktov, omogočati izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanih in sprejemanja prostorskih aktov. Del tega načela je tudi pravica vsakogar, da je obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter da ima v teh postopkih pravico sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine, kot jih določa zakon.

Pristojni državni in občinski organi morajo skladno z ZPNačrt in zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, vsakomur tudi omogočiti vpogled v prostorske akte, njihova strokovna gradiva in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost.

Sodelovanje javnosti v postopku priprave prostorskih aktov občine je podrobno določen v 50. členu ZPNačrt. Ta določa, da:

- mora občina v postopku priprave občinskega prostorskega akta omogočiti javnosti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni in v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo;
- ima javnost v okviru javne razgrnitve pravico dajati mnenja in pripombe na dopolnjeni osnutek prostorskega akta;
- občina z javnim naznanilom po svetovnem spletu in na krajevno običajen način najmanj 7 dni pred začetkom javne razgrnitve obvesti javnost o kraju in času javne razgrnitve ter njegove javne obravnave, o spletnem naslovu, kjer je načrt elektronsko dostopen, o načinu dajanja mnenj in pripomb javnosti ter roku za njihovo posredovanje;

- občina po končani javni razgrnitvi preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in v svetovnem spletu;
- mora občina v primeru, če je za občinski prostorski akt treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, sočasno z dopolnjenim osnutkom prostorskega akta javnost seznaniti tudi z okoljskim poročilom, za katerega je bilo v skladu z zakonom o varstvu okolja ugotovljeno, da je ustrezno.

Poleg navedenih splošnih določb glede sodelovanja javnosti velja za pripravo sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta (OPN) še,

- da mora javno naznanilo občine vsebovati tudi navedbo vseh zemljiških parcel, katerih namenska raba se spreminja in
- da mora občina lastnike zemljišč, katerih namenska raba se s spremembami in dopolnitvami OPN spreminja, pisno seznaniti s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve.

Pripravljaivec prostorskih aktov je torej zakonsko zavezan k vključevanju javnosti v postopek izdelave prostorskih aktov, k čemur ga poleg določb ZPNačrt zavezujejo tudi drugi zakoni, predvsem:

- **Zakon o varstvu okolja** (Ur. list RS, št. 41/04; ZVO-1),
- **Zakona o dostopu do informacij javnega značaja** (Ur. list RS, št. 24/03; ZDIJZ).

Širši pravni okvir oziroma pravno podlago za sodelovanje javnosti v procesih odločanja predstavlja **Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah** (Ur. list RS, št. 62/04, v nadaljnjem besedilu: **Aarhuška konvencija**¹). Slovenija je vsebino Aarhuške konvencije v naš pravni red (v delu, ki se neposredno ali posredno nanaša na prostorsko načrtovanje) prenesla z zgoraj navedenimi zakoni. Določbe, ki jih glede vključevanja javnosti določajo ti zakoni, predstavljajo **obvezni minimalni okvir**, ki ga je pri pripravi prostorskih aktov treba upoštevati, znotraj tega okvira pa je potrebno še veliko dodatnega sodelovanja z zainteresirano javnostjo. Poleg tega je možno in večkrat tudi potrebno zakonske določbe v vsebinah, kjer se zdi to zaradi boljšega sodelovanja z javnostjo smiselno, tudi preseči in se glede sodelovanja javnosti neposredno, še posebej v delih, kjer Aarhuška konvencija še ni ustrezno prenesena v naš pravni red, nasloniti na njena posamezna določila.

V skladu z zahtevami Aarhuške konvencije ima javnost legitimno pravico biti **dovolj zgodaj, od samega začetka načrtovanja** obveščena in ustrezno vključena v postopek priprave prostorskih aktov. Pomembno je tudi, da ima javnost jasne in sprotne informacije, ki se nanaša na vsebino in postopek priprave prostorskega akta, ki javnost oskrbijo s potrebnim vedenjem o dogajanju, predvidenih možnostih sodelovanja, o predvidenih učinkih tega sodelovanja ter tudi o možnih pravnih sredstvih.

Po določbah ZPNačrt lahko interesne skupine neposredno sodelujejo pri oblikovanju rešitev, ki jih urejajo občinski prostorski akti **šele v fazi javne razgrnitve**, ko je vse več ali manj že

¹ Aarhuška konvencija predstavlja temeljni dokument, ki je namenjen spodbujanju participativne demokracije. Cilj Aarhuške konvencije je da zagotovi pravico vsake osebe da živi v zdravem življenjskem okolju. Poleg tega zagotavlja pravico dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadeva. Vključitev in sodelovanje javnosti ne pomeni le določitev procesnih in materialnih pravil s strani države, ampak tudi obvezo oziroma dolžnost državnih organov, da vzporedno s tem zainteresirano javnost pravočasno informira in ji **omogoči sodelovanje dovolj zgodaj**, ko so vse možnosti še odprte, mnenjem in pripombam javnosti pa je potrebno **dati tudi določeno težo** pri sprejemanju končne odločitve.

določeno in se je pravzaprav mogoče dogovarjati le še o manjših spremembah, spremembe večjega obsega pa v tej fazi povzročajo velika dodatna finančna sredstva in časovne zaostanke. Javnost se torej glede na veljavno zakonsko ureditev formalno nima možnosti seznaniti z načrtovanim prostorskim razvojem občine oziroma s predvidenimi prostorskimi ureditvami in pogoji umeščanja objektov v prostor že na samem začetku ali pa še pred uradnim pričetkom priprave občinskega prostorskega akta (OPN ali OPPN) in podajati svojih stališč, opozoril in sodelovati pri načrtovanju prostora oziroma oblikovanju prostorskih ureditev. Ne glede na to, pa zakon ne preprečuje, da bi občine takšno seznanjanje opravile že na samem začetku priprave, predvsem kadar gre za pripravo novega OPN, ki celovito obravnava ves občinski prostor, ali za načrtovanje pomembnejših prostorskih ureditev, pri katerih je pričakovati velik interes javnosti.

Zgodnje vključevanje javnosti v pripravo prostorskih aktov sicer morda navidezno podaljšuje sam postopek priprave prostorskih aktov, vendar izkušnje prav nasprotno kažejo, da se **celoten čas priprave dejansko skrajša, če se v začetni fazi nameni dovolj časa in angažiranja javnosti**. Z izključevanjem in ignoriranjem javnosti sicer formalni postopki na začetku hitreje stečejo, vendar kasneje pogosto pride do konflikta z javnostmi, kar lahko proces načrtovanja močno upočasni ali pa celo vpliva na njegovo popolno zaustavitev. Pri tem je pomembno tudi to, da z dobrim in kakovostnim vključevanjem javnosti ter rezultati tega sodelovanja, sprejete formalne odločitve pristojnih organov pridobijo tudi svojo legitimnost.

Občinam zato priporočamo, da **takoj po sprejemu sklepa župana** o začetku postopka priprave OPN (v določenih primerih pa tudi OPPN) začnejo z aktivnostmi, povezanimi z vključevanjem javnosti v proces priprave prostorskih aktov. Javno naj objavijo poziv za sodelovanje zainteresirane javnosti v procesu priprave osnutka in sicer s pomočjo strokovno vodenih in ciljno naravnanih delavnic, na katerih mora biti javnost objektivno seznanjena z vsemi relevantnimi dejstvi, ki se pojavljajo na obravnavanem območju in predstavljajo stanje v prostoru (prednosti in omejitve), posebno kvaliteto ali problem. Zainteresirano javnost se pozove in spodbuja, da artikulirano in na demokratičen način predstavi svoje videnje, možne scenarije, argumente „za“ in „proti“, skratka, da aktivno in kreativno sodeluje pri nastajanju osnutka načrta. Hkrati s povabilom javnosti po sodelovanju je potrebno opredeliti tudi načine in oblike sodelovanja javnosti, tako da je vnaprej jasno, kako bo sodelovanje potekalo. Javnosti je potrebno pojasniti vse faze postopka in možnosti, ki jih ima za aktivno sodelovanje pri nastajanju dokumenta, obenem pa tudi omejitve, ki izhajajo iz zakonskih predpisov.

Moderatorji takšnih delavnic, okroglih miz, problemskih konferenc, javnih tribun ipd. morajo v prvi vrsti izpostaviti in obrazložiti pomen in institut „prevlade javnega interesa“ nasproti „zasebnim interesom“, kako se to odraža v prostorskem aktu in kakšen pomen ima le-ta za razvoj lokalne skupnosti, saj je podlaga za izvedbo prostorskih ureditev, ki zagotavljajo zadovoljevanje skupnih in individualnih potreb.

Poleg klasičnih oblik sodelovanja javnosti (delavnice, javne razgrnitve, javne obravnave) je potrebno omogočiti tudi interaktivne oblike sodelovanja preko elektronskih medijev (spletne strani). Takšen pristop se je (v primeru MOP) že izkazal za uspešnega, saj je zajel bistveno širši krog udeležencev, ki so lahko svoja vprašanja, pobude in pripombe med seboj izmenjavali, primerjali, iskali skupne cilje in rešitve.

Za potrebe javne razgrnitve dopolnjenega osnutka prostorskega akta naj se poleg samega dopolnjenega osnutka prostorskega akta in okoljskega poročila (kadar je bilo za prostorski akt treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje) razgrnejo oziroma ustrezno objavijo tudi strokovne podlage in druga strokovna gradiva, ki so bile podlaga za njegovo pripravo, skupaj s povzetkom za laično javnost, ki naj bo pripravljen v takšni tekstualni in grafični obliki, da bo razgrnjen prostorski akt javnosti čim bolj razumljiv in ji bo omogočil večje vključevanje v proces

njegove priprave. Na javnih obravnavah naj občina kot pripravljavec prostorskega akta zagotovi sodelovanje vseh pomembnejših akterjev, ki prostorski akt pripravljajo, torej sodelovanje odgovornega predstavnika izdelovalca – strokovne organizacije, ki za občino načrt izdeluje, izdelovalca okoljskega poročila, izdelovalce strokovnih podlag ter druge strokovnjake, ki bodo lahko javnosti podali vsa potrebna pojasnila v zvezi z obravnavanim dokumentom, v primeru načrtovanja posameznih prostorskih ureditev, za katere so že vnaprej znani investitorji pa tudi njihovega predstavnika, ki bo podajal pojasnila v zvezi s predvideno realizacijo načrtovanih prostorskih ureditev. Javne obravnave naj se po potrebi organizirajo na več mestih tako, da bo udeležba omogočena vsem zainteresiranim, opravijo pa naj se v času, ki bo najprimernejši za večino prebivalcev v konkretnem okolju.


Za vsebinsko kvaliteten in angažiran odziv je javnosti potrebno **dati dovolj časa**. Potrebno je namreč upoštevati, da javnost predstavljajo posamezniki, za katere se ne more predpostavljati, da so organizirani in opremljeni z ustrežno strokovno podporo, temveč, da gre za posameznike, ki se angažirajo v svojem prostem času, zgolj na podlagi svojega osebnega ali na družbeni odgovornosti temelječega interesa. Javnost potrebuje čas tako za preučitev podane informacije, dokumentacije in strokovnih podlag, ki se nanašajo nanjo, za morebitno pripravo neodvisnih strokovnih ekspertiz ter pripravo utemeljenih predlogov in pripomb. Čeprav ZPNačrt določa, da za javno razgrnitev dopolnjenega osnutka prostorskega akta zadošča 30 dnevni rok (zakon določa *najmanj* 30 dni), občinam priporočamo, da naj bo čas javne razgrnitve praviloma daljši kot 30 dni, predvsem pa je to priporočljivo takrat, kadar javne razgrnitve vključujejo poletne mesece (čas dopustov) ali večje praznike (kot novo leto, prvi maj) in šolske počitnice.

Po zaključeni javni razgrnitvi mora občina v skladu z ZPNačrt preučiti pripombe in predloge javnosti, do njih zavzeti stališče. Zakon ne določa roka, do kdaj mora občina objaviti svoje stališče, niti ne določa, na kakšen način naj bo stališče pripravljeno, zato občinam priporočamo, da že v javnem naznanilu objavijo, v kolikšnem času in kje bodo njihova stališča objavljena. Stališče do vseh pripomb in predlogov naj bo jasno obrazloženo, navedeni naj bodo razlogi za njihovo upoštevanje oziroma neupoštevanje. V kolikor iz stališča do posamezne pripombe izhaja, da bo pripravljena nova oziroma spremenjena rešitev, ki zahteva dodatne strokovne preveritve in projektne rešitve in zato še ni možno predvideti, kakšna ta rešitev bo, naj se pred nadaljevanjem postopka javnosti na primeren način predstavi tudi takšno novo rešitev.

V zvezi z upoštevanjem pripomb in predlogov javnosti in njenega sodelovanja pri odločanju o prostorskih zadevah prostoru se pripravljavcu prostorskih aktov večkrat pojavljajo dileme glede "poseganja javnosti v povsem strokovne odločitve", ki jih na podlagi strokovne doktrine in predpisov zagovarja in izvaja načrtovalska stroka, organizirana in nadzirana po zborničnem principu. Menimo, da so takšne dileme odveč, saj izkušnje kažejo, da je javnost največkrat zelo pomemben zaveznik stroke pri uveljavljanju boljših rešitev in višjih standardov kakovosti. Pri vzpostavljanju tega zavezništva pa je pomembno, da stroka priznava vlogo javnosti in skupaj z njo gradi skupni jezik urejanja prostora. Za razvoj dobre prakse je namreč potrebno vzpostaviti zaupanje in spoštovanje med javnostjo in stroko.

S spoštovanjem in lepimi pozdravi,




dr. Mirtja Pavliha
generalni direktor
Direktorata za prostor