Digitally signed by Maruška Levec Šmon
DN: c=SI, o=state authorities, ou=web-certificates, givenName=Maruška, sn=Levec Šmon, serialNumber=1237057214027, cn=Maruška Levec Šmon
Reason: Odgovorna urednica Uradnega lista Republike Slovenije
Date: 2023.07.03 12:57:17 +02'00'

Uradni list Republike Slovenije

Internet: www.uradni-list.si e-pošta: info@uradni-list.si

Št. 72 Ljubljana, ponedeljek 3. 7. 2023 ISSN 1318-0576 Leto XXXIII

DRŽAVNI ZBOR

2295. Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50)

Na podlagi 73. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št.199/21 in 18/23 – ZDU-1O) in 109. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21 in 58/23) je Državni zbor na seji 28. junija 2023 sprejel

R E S O L U C I J O
o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50)

UVOD

(1) Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (v nadaljnjem besedilu: strategija) je temeljni strateški prostorski akt Republike Slovenije, ki na podlagi Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 18/23 – ZDU-1O; v nadaljnjem besedilu: zakon) in v povezavi s Strategijo razvoja Slovenije 2030 ter drugimi državnimi razvojnimi akti in razvojnimi cilji EU določa dolgoročne strateške cilje države in usmeritve razvoja dejavnosti v prostoru. Strategija vsebuje vizijo prostorskega razvoja države, dolgoročne cilje in koncept prostorskega razvoja s prednostnimi nalogami ter usmeritve za doseganje ciljev. Temeljne usmeritve so pripravljene za dolgoročno obdobje do leta 2050, za izvajanje ciljev strategije v srednjeročnem obdobju pa bo pripravljen načrt, v katerem se opredelijo prednostne naloge in odgovorni organi za posamezna območja in dejavnosti.

(2) Strategija podpira razvojno paradigmo prostorske kohezije, s katero se zagotavlja uravnotežen, skladen in trajnosten razvoj vseh območij v državi z upoštevanjem in rabo njihovih endogenih prostorskih potencialov (virov). Prostorska kohezija povezuje tri razsežnosti prostora: fizično, gospodarsko in socialno-kulturno. Uveljavlja prostorski pristop na vseh ravneh načrtovanja. Poudarja potrebo po sodelovanju deležnikov in državljanov ter njihovo aktivno vključevanje v participativnem procesu urejanja prostora z namenom krepitve prostorske učinkovitosti, kakovosti prostora in prostorske identitete.

(3) Za izvajanje strategije je opredeljen širok nabor prostorskih instrumentov (akcijski programi, regionalni prostorski plani) in drugih instrumentov za medsektorsko povezovanje in upravljanje prostora. Uspešnost doseganja ciljev strategije ter izvajanja aktivnosti in ukrepov se bo redno spremljala s sistemom spremljanja stanja z določenimi ciljnimi kazalniki in kazalniki stanja. To bo podlaga za oblikovanje predlogov spreminjanja in dopolnitve strategije.

PARTICIPATIVEN IN INFORMIRAN PRISTOP

(1) Priprava strategije je tekla kot posvetovalni proces in odprt dialog, v katerem je sodelovalo okrog 850 deležnikov z vseh ravni načrtovanja in upravljanja s prostorom, nevladne organizacije in splošna javnost. Temeljni cilj sprotnega usklajevanja Strategije z deležniki in javnostjo je doseganje večje stopnje soglasja o temeljnih vsebinah dokumenta in s tem soodgovornosti za njeno kasnejše izvajanje.

(2) V letih od 2014 do konca leta 2019 je bilo pripravljeno 26 različnih strokovnih podlag, organizirano sedem javnih posvetov za širok krog deležnikov, deset delavnic za poglobljeno obravnavo v okviru ožjih skupin deležnikov in 25 usklajevalnih sestankov z resorji.

(3) Vzporedno s pripravo strategije je bilo izvedeno strateško vrednotenje dokumenta in postopek celovite presoje vplivov na okolje, katerega sestavni del je tudi izvedba presoje sprejemljivosti izvedbe planov in posegov v naravo in varovana območja. Okoljsko poročilo za osnutek strategije je bilo zaključeno v decembru 2019.

(4) Javna razprava o osnutku strategije in o okoljskem poročilu za osnutek strategije z dodatkom presoje vplivov za varovana območja je trajala od 15. januarja 2020 do vključno 27. marca 2020. V tem času je bilo organiziranih šest javnih posvetov v različnih delih Slovenije, na katerih je sodelovalo 273 udeležencev, predstavnikov lokalnih skupnosti, ministrstev, strokovnih ustanov in organizacij, gospodarstva, nevladnih organizacij in splošna javnost. Organizirani sta bili tudi posebni predstavitvi za ministrstva in javne službe ter za združenja občin in regionalnih razvojnih agencij.

(5) V javni razpravi je bilo podanih 1689 pripomb, predlogov, kritik in pohval, razmišljanj ter konkretnih prispevkov za izboljšanje besedila, ki jih je 106 organizacij, ustanov in zainteresiranih posameznikov naslovilo na različna vsebinska poglavja dokumenta.

(6) Pripombe so bile podane na vsa poglavja strategije (pojmovnik, izhodišča, cilji, vizija, koncept, usmeritve za regionalni in lokalno raven ter za sektorske politike, spremljanje stanja) ter na okoljsko poročilo in dodatek za varovana območja. Podane pripombe so bile upoštevane v pripravi predloga strategije.

(7) Okoljsko poročilo z dodatkom na varovana območja je bilo zaključeno v aprilu 2022, ko je bila pridobljena tudi odločba pristojnega ministrstva o sprejemljivosti vplivov izvedbe strategije na okolje.

POMEN IN UPORABA IZRAZOV

(1) V strategiji so uporabljeni izrazi s področja urejanja prostora, kot jih določa zakon. Navedeni so tudi izrazi, ki v zakonu niso opredeljeni, a so ključnega pomena za prostorsko politiko in izvajanje strategije.

(2) Čezmejno urbano območje je funkcionalno povezano gravitacijsko območje dveh ali več mest na ozemlju Republike Slovenije in mest v sosednjih državah.

(3) Funkcionalno urbano območje je funkcionalno povezano območje središča in njegovega gravitacijskega območja, pri čemer središče prebivalcem bližnjega in daljnega zaledja zagotavlja dostop do dobrin ter storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Funkcionalna urbana območja se lahko medsebojno prekrivajo, ne pokrivajo pa homogeno celotnega območja Slovenija. Funkcionalno urbano območje se določi kot skupek osnovnih prostorskih enot, iz katerih se dnevno vozi na delo v središče določen odstotek delovno aktivnega prebivalstva (po metodologiji OECD in EUROSTAT je ta delež 15-odstoten). Funkcionalno urbano območje uporabljamo kot instrument spremljanja prostorskih trendov v sistemu spremljanja stanja.

(4) Intermodalni prevoz je prevoz tovora z uporabo dveh ali več prevoznih načinov.

(5) Izjemna krajina je naravna ali kulturna krajina, ki izkazuje visoko prizoriščno vrednost kot odraz ene ali več edinstvenih oziroma neponovljivih lastnosti: svojevrstne zgradbe, edinstvene rabe tal, posebnega naselbinskega vzorca ali izjemnih naravnih prvin in je kot taka prepoznavna na ravni Slovenije.

(6) Javna površina je praviloma odprta prostorska ureditev, namenjena splošni rabi, naravna ali ustvarjena z gradbenimi ali drugimi posegi v prostor, kot so cesta, ulica, pasaža, trg, tržnica, atrij, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, otroško igrišče, športno igrišče ter druga površina za rekreacijo in prosti čas; javna površina je grajena ali zelena; javna površina je lahko v lasti države, občine ali v zasebni lasti.

(7) Krajina je območje, kot ga zaznavajo ljudje ter ima prepoznavne naravne, kulturne ali poselitvene značilnosti, ki so rezultat delovanja in medsebojnega vplivanja narave in človeka.

(8) Ločitveni zeleni pas med naselji je pas zemljišč, na katerih se ohranja kmetijska, gozdna ali vodna raba prostora. Z njim preprečujemo zraščanje naselij, zagotavljamo ekološko povezanost habitatov prostoživečih živalskih vrst, kakovostno in zdravo življenjsko okolje ter druge ekosistemske storitve. Ločitveni zeleni pas je del zelenega sistema regije oziroma zelenega sistema naselja.

(9) Mešana raba prostora je urbanistični ukrep umeščanja različnih komplementarnih dejavnosti znotraj zaključene prostorske enote – stanovanjskih, poslovnih, storitvenih, javnih (na primer izobraževalnih ali socialnih) in drugih (na primer čistilnica ali lekarna) dejavnosti. Tako dosegamo boljšo funkcionalno povezanost med lokacijo bivanja, dela in pogostimi vsakodnevnimi storitvami. S tem se zagotavlja vitalnost in privlačnost prostorske enote, krepi lokalno gospodarstvo, izboljšuje pogoje za trajnostno mobilnost, zmanjšuje potrebe po dnevnih delovnih migracijah in krepi družbeno povezanost.

(10) Naselje je območje obstoječega naselja, ki obsega zemljišča, pozidana s stanovanjskimi in drugimi stavbami ter gradbeno-inženirskimi objekti in pripadajočimi površinami, potrebnimi za njihovo uporabo, ter javne površine; naselje tvori skupina najmanj desetih stanovanjskih stavb; naselja se med seboj razlikujejo po funkciji in vlogi v omrežju naselij ter velikosti, urbanistični ureditvi in arhitekturi; naselja se razvrščajo na mesta, druga urbana naselja in druga naselja.

(11) Neto letna rast površin pozidanih zemljišč (*angl. net land take*) je povečanje površine pozidanih zemljišč v enem letu, ki se določi po enačbi: neto rast površin pozidanih zemljišč = površina pozidanih zemljišč v letu n – površina pozidanih zemljišč v letu n-1. Za površine pozidanih zemljišč se štejejo območja na zemeljski površini, ki obsegajo: gradbene parcele stavb in gradbenih inženirskih objektov s pripadajočimi zemljišči.

(12) Območja prestrukturiranja so območja, ki se zaradi spremenjenih gospodarskih razmer in opuščanja obstoječih gospodarskih dejavnosti soočajo z negativnimi gospodarskimi, socialnimi ali okoljskimi posledicami ter razvrednotenjem.

(13) Participativno prostorsko načrtovanje je proces sodelovanja med pripravljavci prostorskih aktov in deležniki na območju, ki ga prostorski akt obravnava. Zajema medsebojno obveščanje, prepoznavanje problematike, vključevanje lokalnega znanja v prostorske rešitve in ukrepe ter krepitev kompetenc za sodelovanje pri načrtovanju prostorskega razvoja.

(14) Prostorska identiteta je zavedanje o vrednotah prostora. Oblikujejo jo prepoznavne naravne, krajinske in grajene strukture, ki so rezultat medsebojnega delovanja geografskih, kulturnozgodovinskih, družbenih, gospodarskih in drugih dejavnikov razvoja. Pri načrtovanju prostorskega razvoja jih upoštevamo kot danost za ohranjanje kakovostnih struktur in za novo, kakovostno oblikovanje in urejanje prostora.

(15) Prostorska (teritorialna) kohezija je prostorskorazvojna paradigma, s katero zagotavljamo uravnoteženi in trajnostni razvoj območij z upoštevanjem tam prisotnih danosti. Paradigma sloni na krepitvi prostorske učinkovitosti (s poudarkom na učinkoviti rabi virov, izboljšanju povezanosti in gospodarske konkurenčnosti območij), na kakovosti prostora (s poudarkom na kakovosti bivalnega in naravnega okolja in dostopnosti storitev) ter na prostorski identiteti (s poudarkom na krepitvi in uporabi lokalnega znanja, pripadnosti in vizije skupnosti).

(16) Podeželje je skupna oznaka za območja s podobnimi naravnimi, gospodarskimi in družbenimi značilnostmi, prepoznavno prostorsko identiteto in viri. Za podeželje so značilna manjša naselja in manjša gostota poselitve. V krajinski sliki prevladujeta kmetijska in gozdna raba prostora.

(17) Podeželsko naselje je naselje, ki ima več kot 500 in manj kot 2.000 prebivalcev in je delež kmetijskih gospodarstev večji od 7 % naseljenih stanovanj v naselju. Za podeželska naselja sta značilna manjša gostota prebivalstva in prevladujoči delež kmetijske in gozdne rabe prostora. Delež prebivalcev, ki se ukvarjajo s kmetijsko in gozdarsko dejavnostjo, je večji kot v urbanih naseljih, ni pa nujno prevladujoč.

(18) Policentrični urbani sistem je hierarhično členjeno omrežje naselij z njihovimi gravitacijskimi območji, ki imajo podoben funkcionalni pomen in velikost in med katerimi je vzpostavljena delitev storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena.

(19) Prekritost tal (*angl. soil sealing*) pomeni prekritje tal z neprepustno plastjo. Tla so v tem primeru omejena na svojo nosilno funkcijo in zaradi prekritosti z antropogenimi elementi izgubijo svoje naravne funkcije. Za v celoti prekrite štejemo površine, na katerih so zgrajene stavbe ali ki so urejene kot utrjene zunanje površine (na primer poti, parkirišča, dovozi ali proizvodna zemljišča) in niso ohranjene v naravnem stanju.

(20) Prepoznavnost prostora je značilnost prostora, ki jo oblikujejo kakovostne grajene in krajinske prvine ter strukture. Prepoznavnost prostora je lahko opredeljena kot edinstvena oziroma neponovljiva lastnost (izjemna krajina) na ravni Slovenije ali kot značilna struktura oziroma vzorec na regionalni ali lokalni ravni.

(21) Prostorski potencial je zmožnost nekega prostora za razvoj glede na njegove razpoložljive okoljske, gospodarske, antropogene, družbene, človeške, kulturne ali institucionalne vire.

(22) Prostorska odpornost (*angl. territorial resilience*) je prilagoditev prostora na pričakovane ali nepričakovane okoljske, družbene, gospodarske in druge spremembe, ki jih prepoznavajo in učinkovito obravnavajo pristojne upravne službe v postopkih urejanja prostora.

(23) Razvrednoteno območje je območje, ki mu je zaradi neprimerne ali opuščene rabe znižana gospodarska, socialna, okoljska ali vizualna vrednost ali vrednost po merilih varstva kulturne dediščine in je potrebno prenove; razvrednoteno območje lahko po fizičnih, funkcionalnih, okoljskih, socialnih merilih ter merilih varstva kulturne dediščine izkazuje različne vrste in stopnje razvrednotenja.

(24) Skoraj ničenergijska stavba je stavba z zelo visoko energijsko učinkovitostjo oziroma zelo majhno količino potrebne energije za delovanje, pri čemer je potrebna energija v zelo veliki meri proizvedena iz obnovljivih virov, vključno z energijo iz obnovljivih virov, proizvedeno na kraju samem ali v bližini.

(25) Somestje je skupina medsebojno povezanih mest in/ali drugih naselij, v katerih se dejavnosti razporejajo po načelu dopolnjevanja funkcij. Z medsebojnim povezovanjem in razmeščanjem funkcij naselja krepijo svoje vloge v urbanem sistemu.

(26) Stopalni kamni so krajinski elementi, ki poleg linijskih elementov (koridorjev) omogočajo ekološko povezljivost. To so lahko npr. zaplate gozda, posamezna drevesa, grmovne ali drevesne živice, mokrišča in vodna telesa z obvodno vegetacijo, na prednostih območjih kmetijstva pa tudi kmetijska zemljišča v manj intenzivni rabi.

(27) Središče je urbano naselje, v katerem so delovna mesta, storitve splošnega pomena, stanovanja in druge storitve (na primer trgovina) ter druge dejavnosti (na primer kulturne ustanove), ki oskrbujejo prebivalce v naselju in na njegovem vplivnem oziroma gravitacijskem območju. Razsežnost teh območij je odvisna od velikosti in razvitosti središča ter njegove vloge v policentričnem urbanem sistemu.

(28) Storitve splošnega in splošnega gospodarskega pomena so storitve v splošnem interesu in se zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe. Lahko jih zagotovi javni (država, lokalna samouprava) ali zasebni sektor. Primeri takšnih storitev so izobraževanje, vzgoja, šport in rekreacija, socialno varstvo, kultura, zdravstveno varstvo, javni prevoz, poštne in bančne storitve. Prostorske ureditve za izvajanje storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena se načrtujejo kot družbena infrastruktura. Dostopnost, bližina, dosegljivost in kakovost teh storitev so pomembne za doseganje višje kakovosti življenja prebivalcev in v podporo gospodarskemu razvoju.

(29) Širše mestno območje je funkcionalno povezano gravitacijsko območje enega ali več središč, znotraj katerega potekajo vsakodnevne selitve prebivalstva (na primer zaradi dela ali oskrbnih dejavnosti), kar povzroča obsežne prometne tokove. Širše mestno območje vključuje najmanj eno središče prve ali druge ravni ali več medsebojno dopolnjujočih se središč tretje ali četrte ravni. V njem prebiva vsaj 50.000 prebivalcev in razpolaga s številom delovnih mest, ki je večje od 25.000. Širša mestna območja obsegajo območja do 35 km oddaljenosti od središča prve ravni ali 25 km od središča druge ali tretje ravni. Takšno območje lahko sega na ozemlje več lokalnih skupnosti, ki obkrožajo občino s središčem ustrezne ravni. Širša mestna območja so jedrni deli funkcionalnih urbanih območij, znotraj njih lahko delujejo oblikovana somestja v podporo funkcijskim povezavam med središči.

(30) Trajnostna mobilnost je premikanje na trajnostni način, kar vključuje hojo, kolesarjenje, uporabo javnega prevoza in druge oblike mobilnosti (na primer souporaba avtomobila ali deljenje prevoza), ki manj obremenjujejo okolje in s katerimi se zagotavlja učinkovita in enakopravna prometna dostopnost za vse. Poudarek je na omejevanju osebnega motornega prometa in porabe energije, zmanjševanju ogljičnega odtisa in onesnaževanja ter spodbujanju trajnostnih potovalnih načinov z uporabo obnovljivih virov energije.

(31) Vas je naselje z manj kot 500 prebivalci in več kot 10 stanovanjskimi stavbami. Delež prebivalcev, ki se ukvarjajo s kmetijsko in gozdarsko dejavnostjo, je večji kot v urbanih naseljih, ni pa nujno prevladujoč.

(32) Večmodalnost je možnost uporabe različnih potovalnih načinov ali prevoznih sredstev na posamezni izbrani poti.

(33) Vozlišče je del urbanega območja, na katerem je prometna infrastruktura vseevropskega prometnega omrežja kot so železniške postaje, letališča in pristanišča, vključno s potniškimi terminali, logistične ploščadi in tovorni terminali, med seboj povezana z različnimi modalnimi vozlišči, vključno s terminali železnica-cesta (angl. Rail-Road Terminal – RRT), in povezana z regionalno in lokalno prometno infrastrukturo.

(34) Vstopna točka je del ozemlja države na ali v bližini državne meje, kjer se omrežje železniških in cestnih povezav najvišjega reda funkcionalno povezuje s evropskim prometnim omrežjem.

(35) Urbano naselje je mesto ali drugo urbano naselje. Ima več kot 2.000 prebivalcev, storitve splošnega in splošnega gospodarskega pomena, delovna mesta, stanovanja in vzpostavljen javni prevoz za oskrbo prebivalstva v gravitacijskem območju.

(36) Urbani razvoj je usmerjanje in načrtovanje razvoja v mestih, drugih urbanih naseljih in na širših mestnih območjih.

(37) Zelena infrastruktura je strateško zasnovano in upravljano omrežje naravnih in polnaravnih območij ter povezav med njimi. Na kopnem vključuje zelene in vodne krajinske prvine ter zelene površine naselij. Na obalnem območju vključuje morje in dele obale. Z zeleno infrastrukturo zagotavljamo ohranjanje biotske raznovrstnosti in doseganje ciljev na področju ohranjanja narave, povečevanje odpornosti prostora na podnebne spremembe, izboljšanje delovanja ekosistemov, zagotavljanje koristi za prebivalstvo, še posebej z vidika zdravja, varnosti, kakovosti bivanja, ter krepitev prostorske identitete. Z zeleno infrastrukturo zagotavljamo koristi tudi za gospodarstvo, še posebej na področju ohranjanja in obnavljanja naravnih virov. Zelena infrastruktura povezuje urbana in podeželska območja ter morje in obalo z zaledjem. Zelena infrastruktura se na regionalni ravni načrtuje z zelenimi sistemi regij, na lokalni pa z zelenimi sistemi naselij.

(38) Zeleni sistem je celovito načrtovan sistem varstva in razvoja zelenih površin in drugih naravnih in ustvarjenih struktur v prostoru, ki se med sabo funkcionalno povezujejo in dopolnjujejo. Namenjen je zagotavljanju kakovostnega življenjskega okolja ter uresničevanju socialnih, okoljskih, ekoloških, podnebnih, gospodarskih, kulturnih, strukturnih in oblikovnih funkcij na ravni naselij, regije in države.

1. IZHODIŠČA STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE 2050

1.1 SPLOŠNA IZHODIŠČA STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE 2050

(1) Nacionalni prostor je osnova za razvoj države. Razvoja ne moremo načrtovati in izvajati brez premislekov o dolgoročnih prostorskih potencialih. Strategija se v tem smislu odziva in odgovarja na družbene, gospodarske in okoljske izzive v državi ter v evropskem in svetovnem okviru. Upošteva in sprejema načela, smernice in priporočila Organizacije združenih narodov, Sveta Evrope in Evropske unije ter gospodarska, družbena, okoljska in podnebna izhodišča, opredeljena v področnih državnih dokumentih in predpisih, ki vplivajo na prostorski razvoj v Sloveniji.

(2) Strategija izhaja iz splošno sprejetih vrednot in norm, zapisanih v Ustavi Republike Slovenije. Iz nje neposredno povzema temeljna vsebinska izhodišča, da država v skladu z ustavnimi določili skrbi za zdravo življenjsko okolje, zagotavlja pravico do pitne vode, varuje naravno in kulturno dediščino, ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje, varuje zemljišča, skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih ter za lokalno samoupravo.

(3) Strategija sledi temeljnim usmeritvam in razvojnim ciljem Strategije razvoja Slovenije 2030 ter jih uresničuje. Razvojna strategija (*SRS 2030, Vlada Republike Slovenije, december 2017*) je v središče razvojnih prizadevanj postavila cilj »kakovostno

življenje za vse«. Razvojni cilji (zdravo in aktivno življenje, dostojno življenje za vse, krepitev nacionalne identitete, gospodarska stabilnost, nizkoogljično krožno gospodarstvo, upravljanje naravnih virov, varna in globalno odgovorna Slovenija) so integralna izhodišča, ki jih podpirajo tudi cilji prostorskega razvoja, opredeljeni v tej strategiji.

(4) Strategija izhaja iz razvojnih ciljev države in področnih politik. Kot krovni medresorski dokument za usmerjanje prostorskega razvoja države poudarja prostorske potenciale in usmeritve za doseganje največjih možnih prostorskih sinergij z drugimi področnimi razvojnimi cilji na različnih prostorskih ravneh.

(5) Strategija ponovno postavlja v ospredje celovit pristop na območje. Vloga prostora kot ključnega dejavnika razvoja družbe je bila v Sloveniji prepoznana že v 70-ih letih prejšnjega stoletja, v sistemu družbenega planiranja. Združevanje politik s prostorskimi vplivi in celovita obravnava vseh treh dejavnikov razvoja države – družbenega, gospodarskega in prostorskega, z vključitvijo okoljskih vidikov, sta bila svojevrstna predhodnica načrtovanja trajnostnega razvoja.

(6) Strategija upošteva Agendo 2030 in zavezo za uravnoteženo povezovanje gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti pri uresničevanju 17 svetovnih ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030. Strategija v svojih ciljih in usmeritvah neposredno ali posredno upošteva več svetovnih ciljev trajnostnega razvoja, še posebno na področju razvoja trajnostnih mest in skupnosti (11. cilj).

(7) Strategija podpira uresničevanje podnebnih ciljev skladno s Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah (Paris Agreement, Pariz 2015). Tako je njen sestavni del usmerjanje prostorskega razvoja za optimalno blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje.

(8) Strategija izhaja iz prepoznane vloge mest v prostorskem razvoju in usmeritvah za urbani razvoj. Te so se na svetovni in evropski ravni uveljavile v zadnjem desetletju, zlasti s sprejetjem Leipziške listine o trajnostnih evropskih mestih ter dogovora iz Amsterdama o Urbani agendi EU. Upoštevaje Novo urbano agendo (Habitat III, Quito 2017) strategija sledi globalni viziji urbanega razvoja za 21. stoletje ter načelom Nove leipziške listine (Leipzig, 2020) o zelenih, pravičnih in uspešnih mestih za zagotavljanje kakovosti življenja v vseh evropskih mestih in njihovem zaledju.

(9) Strategija vključuje krajino kot sestavni del urejanja prostora. Obravnava njeno varstvo, upravljanje in načrtovanje v skladu z Evropsko konvencijo o krajini (European Landscape Convention, Firence 2000).

(10) Strategija sprejema in upošteva mednarodne zaveze glede geografskih območij s specifičnimi značilnostmi, izzivi in potenciali. Takšna so gorska območja v skladu z določili konvencije o varstvu Alp in obalno območje z morjem v skladu s konvencijo o varstvu Sredozemskega morja in protokolom o integralnem upravljanju obalnih območij Sredozemlja.

(11) Strategija izhaja iz temeljnih evropskih dokumentov, Lizbonske pogodbe, ki med temeljnimi cilji EU navaja gospodarsko, socialno in prostorsko kohezijo ter spoštovanje kulturne raznolikosti in skrb za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine. Kot članica EU in del evropskoprostorskih razvojnih procesov upošteva vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine na ravni Sveta Evrope (Guiding Principles for sustainable spatial development of the European continent, Conference Europeenne des Ministres Responsables de l'Amenagement du Territoire – CEMAT, Hannover, 2000) in načela Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv (European Spatial Development Perspectives – ESDP, Potsdam, 1999).

(12) Strategija upošteva razvojne, prostorske in urbane politike Evropske unije ter izhaja iz prednostnih vsebin EU. Teritorialna agenda 2030 (Leipzig, 2020), ki temelji na dveh temeljnih ciljih, zeleni Evropi in pravični Evropi, s čemer se navezuje na Evropski zeleni dogovor, ter šestih prednostnih nalogah, to so spodbujanje policentričnega in uravnoteženega prostorskega razvoja, funkcionalnega povezovanja za celovit razvoj v regijah, mestih, na podeželju, teritorialno čezmejno povezovanje, krožno gospodarstvo za močno in trajnostno lokalno gospodarstvo, zdravo okolje ter odpornost mest in regij na podnebne spremembe, trajnostna fizična in digitalna povezanost prostora. Nova leipziška listina (Leipzig, 2020) določa skupne evropske usmeritve trajnostnega urbanega razvoja, prepoznava preobrazbeno moč mest, ki jim omogoča, da se odzovejo na sodobne družbene, okoljske in gospodarske izzive v smeri pravičnih, zelenih in produktivnih mest.

(13) Strategija s cilji, konceptom, usmeritvami in ukrepi prispeva k udejanjanju ciljev Strategije EU za tla do leta 2030 ter drugih strategij EU, pri katerih imata pomembno vlogo trajnostno prostorsko načrtovanje in prostorska usklajenost področnih ukrepov na različnih ravneh, še zlasti na področju doseganja ničelne neto letne rasti površin pozidanih zemljišč do leta 2050.

1.2 ZNAČILNOSTI PROSTORA IN TRENDI V PROSTORSKEM RAZVOJU SLOVENIJE

(1) Prostorskorazvojni trendi Slovenije v zadnjih desetletjih pomenijo odmik od načrtovanega, učinkovitega, racionalnega in kakovostnega prostorskega razvoja. Razvojni trendi vplivajo na spreminjanje prostorske identitete in siromašijo njene ključne elemente. Še vedno pa, zaradi relativne ohranjenosti kakovosti sestavin okolja ter delov naravnih in kulturnih vrednot, bližine evropskih gospodarskih in kulturnih središč ter infrastrukturne povezanosti z evropskimi prometnimi omrežji, slovenski prostor svojim prebivalcem omogoča relativno visoko kakovost življenja.

(2) V desetletju po vključitvi Slovenije v EU in sprejetju prve strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) se je zgodilo veliko sprememb, ki so zaznamovale slovenski prostor. Te so posledica ukrepov prostorske in drugih področnih politik ter tudi drugih zunanjih dejavnikov. Poročili o prostorskem razvoju Slovenije (MOP, 2016, UIRS, 2021) podajata temeljne ugotovitve o stanju in trendih v prostoru ter sta spremljajoča dokumenta strategije in strokovni podlagi za oblikovanje drugačnih rešitev.

(3) Slovenski prostor je izjemno raznolik in pester. Oblikuje ga lega na preseku štirih velikih evropskih naravnogeografskih območij – jadranskega, alpskega, dinarskega in panonskega, prepletanje različnih geomorfoloških in podnebnih značilnosti ter kulturnih vplivov in značilnosti zgodovinskega razvoja.

(4) Slovenski prostor je prepoznaven po raznoliki kulturni krajini, naselbinski in stavbni in drugi dediščini. V Sloveniji so se zaradi naravnih razmer in načinov gospodarjenja s prostorom v preteklosti, predvsem v alpskih in dinarskih pokrajinah, ohranili raznoliki, obsežni in sklenjeni naravni sistemi. To se izkazuje tudi v velikem deležu zavarovanih (14 %) in varovanih območij (40 %) (MOP, 2019), tudi glede na evropsko merilo. Značilnost slovenskega prostora so mozaično prepletanje gozdnih in kmetijskih površin ter poselitve. To se odraža v krajinski pestrosti, ki je tudi posledica reliefne pestrosti prostora in v preteklosti značilne zemljiškolastninske razdrobljenosti ter načinov kmetijske rabe zemljišč. Z opuščanjem ali intenzifikacijo kmetijske pridelave, zaraščanjem kmetijskih površin in povečevanjem poseljenih območij ter gradnjo infrastrukture se krajinska pestrost zmanjšuje. Največji delež površine države prekriva gozd (62,7 % površine), njivske površine prekrivajo 11 %, travniki in pašniki 17,8 %, umetne oziroma grajene površine 4,3 % površine, vodna zemljišča in mokrišča 1 %, druga pretežno naravna zemljišča pa 3,2 % površine države (LUCAS, 2022, podatki za leto 2018).

(5) Poselitev v Sloveniji je neenakomerna, značilna je raznovrstnost poselitvenih struktur in veliko število – prek 6.000 predvsem majhnih naselij. Mesta so tudi v evropskem merilu majhna ali srednje velika, le Ljubljana in Maribor imata več kot 50.000 prebivalcev. Za poselitev najprivlačnejša so gosteje poseljena območja v ravninskem, kotlinskem in dolinskem svetu, kjer pa je tudi večina kakovostnih, za intenzivno kmetijsko pridelavo primernih kmetijskih zemljišč. Med gosteje poseljenimi in bolj urbaniziranimi območji so obsežna redkeje poseljena ali sploh neposeljena območja – alpski svet in območja dinarskih planot na Notranjskem in Kočevskem. Po stopnji urbanizacije je Slovenija najmanj urbanizirana država EU. Stopnja urbanizacije v Sloveniji je približno 50-odstotna, medtem ko je povprečna stopnja urbanizacije v EU 72,5-odstotna.

(6) Prostor se neprestano spreminja – zaradi naravnih procesov, družbenih in gospodarskih razlogov ter potreb, ki se odražajo skozi antropogene posege. Prostorski razvoj razumemo kot spreminjanje prostora zaradi človekovega delovanja in kot rezultat izvajanja različnih javnih politik. Poleg prostorske politike so to še druge krovne in področne politike (na primer prometna, kmetijska). Vplivi javnih politik na prostorski razvoj so neposredni (na primer gradnja prometne infrastrukture), posredni (na primer ukrepi davčne politike), namerni (na primer omejevanje širitve urbanizacije na ogrožena območja) ali nenamerni (na primer suburbanizacija v koridorju avtoceste). Njihovi učinki na prostorski razvoj in cilje prostorske politike se niso sistematično spremljali.

(7) Prostorskorazvojni trendi v zadnjih desetletjih so suburbanizacija in periurbanizacija, razpršena gradnja zunaj strjenih naselij ter razvrednotenje kulturne krajine in naselbinske dediščine. K vidni preobrazbi slovenskega prostora prispevata tudi proces zaraščanja kmetijskih zemljišč, ki prevladuje na odmaknjenih gorskih in obmejnih območjih, ter gradnja prometne in energetske infrastrukture in gospodarskih con.

(8) Trend suburbanizacije in periurbanizacije je značilen predvsem na funkcionalnih območjih večjih mest, še posebej ob avtocestnem omrežju in na območjih, ki so z večjimi zaposlitvenimi središči dobro povezana s cestno infrastrukturo. Privlačnost naselij na teh območjih povečujejo ugodnejše cene zemljišč in nepremičnin, visoko število osebnih vozil na prebivalca ter dobro razvejana cestna infrastruktura.

(9) Pomanjkanje dostopnih stanovanj vpliva na nizko stopnjo stanovanjske mobilnosti in spodbuja gradnjo stanovanj v lastni režiji. Investitorji v stanovanjske objekte so v pretežnem delu fizične osebe, prevladujoči tip novozgrajenih stanovanjskih stavb so enostanovanjske stavbe. Prebivalstvo v suburbanih in periurbanih naseljih je mlajše od povprečja na državni ravni, selitveni saldo je pozitiven, stopnja delovne aktivnosti je praviloma višja kot v bližnjem urbanem središču. Stavbni fond je star. Zaradi lastniške razdrobljenosti ter ekonomskih možnosti lastnikov pogosto ni redno vzdrževan, kar velja tudi za objekte kulturne dediščine. Namesto k prenovi objektov kulturne dediščine se pogosto stremi k njihovi odstranitvi in zagotovitvi možnosti za novogradnjo.

(10) V urbanih naseljih so zgoščena delovna mesta in storitve splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Večja mesta demografsko stagnirajo – število prebivalcev v mestnih naseljih se povečuje počasneje od državnega povprečja.

(11) Na obrobje mest in v prometno dobro povezano zaledje se poleg prebivalcev selijo tudi oskrbne (predvsem trgovske) in storitvene dejavnosti. V zadnjem desetletju smo bili priča gradnji številnih nakupovalnih in poslovnih središč na mestnih obrobjih. To povzroča razvrednotenje mestnih jeder, zniževanje ravni oskrbe v mestnih jedrih za njihove prebivalce, spodbuja nove prometne tokove zlasti z osebnim motornim prometom, povzroča zgostitve prometa in prometne zastoje ter izgubo predvsem kmetijskih zemljišč na robu naselij.

(12) Odmaknjena podeželska območja, pogosto na obmejnih ali gorskih območjih, se pospešeno demografsko praznijo, prebivalstvo se stara. Stopnja registrirane brezposelnosti na teh območjih je pogosto višja od povprečja na državni ravni (denimo v Pomurju, na Koroškem ali v Posočju). Predvsem dobro izobraženi mladi na teh območjih težko najdejo svoji izobrazbi in zanimanjem ustrezno zaposlitev, zato se preseljujejo v urbana naselja ali v njihovo bližino.

(13) Skozi Slovenijo potekajo najkrajše kopenske poti med Jadranskim morjem kot najsevernejšim zalivom Sredozemlja, severno Italijo in sredozemskim delom zahodne Evrope na eni ter Srednjo Evropo in Balkanom na drugi strani. Prehodna lega ponuja gospodarske priložnosti v transportni logistiki in prometu, obenem pa povečevanje tranzitnega prometa povzroča okoljske obremenitve, zasičenost prometne infrastrukture ter vedno nove pobude za gradnjo infrastrukture za promet in transportno logistiko.

(14) Prometni podsistemi se v preteklosti niso razvijali usklajeno. Uspešno je bilo dograjeno avtocestno omrežje, modernizirane so bile nekatere regionalne prometnice. Vlaganj v železniško infrastrukturo je bilo premalo. Urejene so bile zgolj povezava Murska Sobota–državna meja z Madžarsko, nadgradnja proge Pragersko–Ormož–Hodoš, uvedba digitalnega radijskega sistema (GSM-R), uvedba evropskega sistema za nadzor vlakov (European Train Control System – ETCS) na koridorju D, tj. Sežana/Koper–Ljubljana–Pragersko–Hodoš; nadgradnja prog Zidani Most–Celje in Maribor–Šentilj, gradnja drugega tira Divača–Koper, nadgradnja vozlišča Pragersko, delna prenova gorenjske proge. Železniška infrastruktura je zastarela, del prog še vedno neelektrificiran, ni zadostnih zmogljivosti ne za tovorni ne za potniški promet, prevozni časi niso konkurenčni cestnemu prometu. Nerešena ostaja težava ljubljanskega železniškega vozlišča, ki je ključni projekt za zagotavljanje pretočnosti omrežja in za rešitev problematike dnevne mobilnosti v ljubljanski urbani regiji. Promet v koprskem pristanišču se povečuje, rast pretovora pa ovira nezadostna kapaciteta zaledne železniške infrastrukture. Javni potniški promet – tako cestni kot železniški – ne ustreza potrebam potnikov, po deležu potnikov, prepeljanih v javnem prometu, je Slovenija na repu Evrope. Osebni potniški promet je prevladujoči način mobilnosti, ki povzroča velike prometne obremenitve, potrebe po dodatnih investicijah v cestno infrastrukturo, visoke stroške njenega vzdrževanja, okoljske obremenitve (emisije onesnaževal, hrupa, svetlobne onesnaženosti), zastoje, izgubo kmetijskih zemljišč. Z velikim deležem stroškov mobilnosti so nadpovprečno finančno obremenjena tudi slovenska gospodinjstva (v letu 2021 je po podatkih EUROSTAT delež teh stroškov znašal 16,9 % izdatkov gospodinjstev, kar je največ med vsemi državami v EU).

1.3 KLJUČNI PROSTORSKORAZVOJNI IZZIVI

(1) Na razvoj Slovenije bodo pomembno vplivali prostorskorazvojni trendi in dosedanji razvoj prostora, pa tudi razvojni izzivi in težave, za katere utemeljeno pričakujemo, da se bodo v prihodnje krepile. Strategija se odziva na spremenjene mednarodne okoliščine ter na družbene in gospodarske trende, ki imajo prostorske in regionalne učinke, tako na ravni EU kot v Sloveniji.

(2) Demografske spremembe se v prostoru odražajo na različne načine – od spreminjanja poselitvenih vzorcev, praznjenja mestnih središč ter zlasti nekaterih odmaknjenih gorskih in obmejnih podeželskih območij do nastajanja neenakosti v prostoru, ki se kaže v gospodarskem razvoju, zmanjševanju razvojnih zmogljivosti izpraznjenih območij, v krepitvi procesov zaraščanja in opuščanja kmetovanja, razlikah v kakovosti življenja na ravni mest in naselij ter znotraj njih. Strategija upošteva demografske spremembe kot izhodišče za prilagoditev prostora in njegovih struktur pričakovanim prihodnjim značilnostim prebivalstva (staranje prebivalstva, upad števila prebivalcev po letu 2030). Dostojno življenje za vse generacije je pogojeno s prostorskimi dejavniki, kot so dostopnost storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena, kakovost bivalnega okolja, dostopnost cenovno dostopnih in kakovostnih stanovanj za vse generacije, prometna povezanost ter bližina in razpoložljivost delovnih mest.

(3) Vplivi podnebnih sprememb povečujejo ranljivost prostora, izgubljanje biotske raznovrstnosti, ogroženost ljudi, infrastrukture, kulturne dediščine in dejavnosti v prostoru; njihove posledice vse bolj vplivajo na kakovost življenja, na energetsko oskrbo, na gospodarstvo, pridelavo hrane, krajinske značilnosti ter okolje. Slovenija je prepoznana kot območje, kjer bodo učinki vpliva podnebnih sprememb v prihodnje veliki, kar je posledica goratosti in obmorske lege. Med drugim se pričakujejo pogostejše in intenzivnejše vremenske ujme, spremembe padavinskih vzorcev, povečanje pojavnosti suš, zmanjševanje višine in trajanja snežne odeje ter pogostejši in daljši vročinski valovi v mestih. Prostorskega razvoja danes ne moremo načrtovati brez vključevanja prostorskih ukrepov za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje. Zato potrebujemo zanesljive napovedi oziroma scenarije

poteka podnebnih sprememb do konca 21. stoletja in njihovo širšo rabo za oblikovanje učinkovitejših ukrepov za zmanjševanje poplavne ogroženosti in za umikanje poselitve z območij poplavne nevarnosti, za zadrževanje vode, na primer za namakanje ali oskrbo v sušnih obdobjih, in za omilitev učinkov pojavljanja toplotnih otokov na urbanih območjih.

(4) Oskrba z energijo in prehod v podnebno nevtralno družbo sta zaznamovana s težnjo po zmanjšanju energetske odvisnosti od fosilnih goriv z učinkovitejšo rabo energije, povečanjem deleža lastne proizvodnje energije (obnovljivi viri in drugi nizkoogljični viri energije), okrepitvijo energetskih omrežij, izboljšanjem trajnostne mobilnosti (na primer javni potniški promet, kolesarjenje in pešačenje) ter prestrukturiranjem premogovnih regij. Usmerjenost v racionalno in učinkovito prostorsko načrtovanje in urbanizem ter v celovito funkcionalno prenovo naselij in premogovnih regij daje priložnost za oblikovanje sinergij med prostorskimi in sektorskimi ukrepi za povečanje energetske učinkovitosti, doseganje podnebnih ciljev in ciljev varstva okolja.

(5) Globalizacija gospodarstva povečuje vlogo in pomen globalnih središč, ki so prometna vozlišča, centri globalnih finančnih sistemov in odločanja, gostitelji razvojnih središč in sedeži pomembnih mednarodnih organizacij. To so na primer New York ali azijska velemesta, v Evropi London, Pariz, Berlin, Milano, konurbacija v Porurju ter Carigrad in Moskva. Slovenija je gospodarsko vključena in infrastrukturno povezana v globalne tokove in razvojne pobude, kot je kitajska nova svilna pot, s tem pa se v te tokove vključuje tudi slovenski prostor (pristanišče Koper in zaledna infrastruktura). Pomen prometne in logistične infrastrukture je z globalno vpetostjo gospodarstva in organizacijo oskrbnih verig še poudarjen, kar se kaže s kopičenjem infrastrukture in novimi potrebami ter pobudami za njeno dodatno krepitev, posledice česar so okrepljen pritisk na pozidavo tal ter okoljski vplivi. Narašča pomen vstopnih točk, kjer se s povečevanjem in zgostitvijo delovnih mest povečujejo tudi potrebe po stanovanjih in spremljajočih objektih družbene infrastrukture.

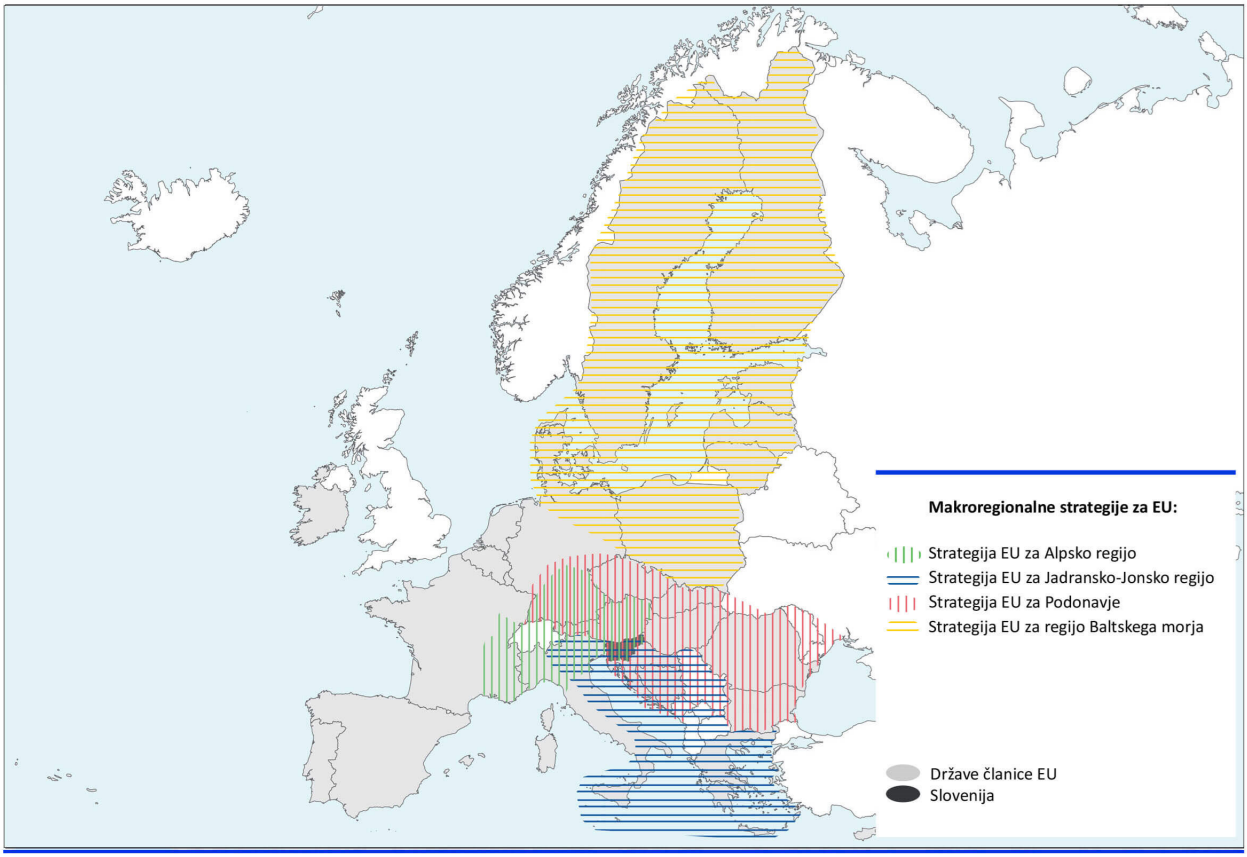
(6) Digitalizacija in razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij omogočata številne storitve in aktivnosti (na primer delo na daljavo in finančne operacije ali upravljavske funkcije in nakupovanje), kar vpliva tudi na novo prostorsko logiko razporejanja dejavnosti – nekatere se centralizirajo, druge decentralizirajo. Dostopnost e-upravljanja in e-storitev splošnega pomena lahko podpre uravnoteženi prostorski razvoj, nudi boljše poslovne pogoje in vpliva na kakovost življenja. Možnost e-vključevanja in uporabe informacijsko-komunikacijskih storitev je odvisna od dostopa do omrežij za velike hitrosti fiksne in mobilne komunikacije ter od celovite pokritosti Slovenije in tudi veščine za njihovo uporabo, bistveno pa je, da se zagotovi majhen vpliv tovrstnih tehnologij na zdravje ljudi in okolje.

(7) Krepi se vloga mest, v katerih se zgoščujejo upravljavske in nadzorne funkcije vse bolj povezanega svetovnega gospodarstva. Pričakovati je, da bodo imela mesta s povezovanjem v transnacionalna urbana omrežja še veliko večjo vlogo kot do zdaj. Na urbanih območjih v EU se ustvarita več kot dve tretjini bruto družbenega proizvoda, v njih so zgoščena delovna mesta, gospodarske, družbene, telekomunikacijske, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne in kulturne dejavnosti. Mesta prihodnosti so prostori družbenega napredka, platforme demokracije, kulturnega dialoga, središča zelene in okoljske prenove ter žarišča inovacij, ustvarjalnosti in gospodarskega razvoja. Slovenski urbani sistem je lociran na obrobju evropskih transnacionalnih urbanih sistemov. Slovenska mesta so v primerjavi z evropskimi majhna. Med njimi izstopajo Ljubljana, Maribor in obalna mesta s Koprom, saj imajo prepoznano vlogo tudi v mednarodnem prostoru. Nekatera mesta (na primer Koper in Nova Gorica) so z mesti v sosednjih državah povezana v čezmejne urbane aglomeracije. Slovenska mesta so ključna za uravnoteženi prostorski razvoj države. Svojo vodilno vlogo in umeščenost v širši evropski prostor lahko okrepijo v medsebojnem povezovanju in usklajevanju urbanega razvoja v okviru širših mestnih območij, pa tudi v funkcionalnem povezovanju s podeželskim zaledjem.

(8) Naravna ohranjenost, biotska raznovrstnost in krajinska pestrost se zmanjšujejo. Večji del Slovenije obsegata naravna in kulturna krajina, ki ju oblikuje preplet gozdov, vodotokov in vodnih zemljišč, sveta nad gozdno mejo, kmetijskih zemljišč in naselij. Visoka stopnja ohranjenosti naravnih procesov omogoča raznovrstne ekosistemske storitve, ki jih družba potrebuje za zdravo in kakovostno življenje. Ključni izzivi na tem področju so povečanje odpornosti naravnih ekosistemov na podnebne spremembe, ohranitev in izboljšanje stanja naravno ohranjenih območij, ohranitev obsega in proizvodne sposobnosti kmetijskih tal, skrb za ohranjanje krajinske pestrosti, izboljšanje preskrbljenosti s svežim zrakom na urbanih območjih (a tudi zagotavljanje, da se ta ne poslabša na podeželju), varstvo in ohranjanje vodnih virov s poudarkom na zagotavljanju kakovostne pitne vode ter preudarna raba naravnih virov. Poseben izziv so zavarovana območja in usposobljenost prebivalstva na teh območjih, da bi naravne vrednote, biotsko raznovrstnost, krajino in kulturno dediščino odločneje uporabili za trajnostni lokalni razvoj. Izziv je tudi preprečitev nadaljnje fragmentacije krajine, zlasti v nižinskih predelih in na območjih pomembne infrastrukture, predvsem zaradi okrepitve učinkovite ekološke povezanosti, kot osnove za okoljske ekosistemske storitve, ter ohranjanja krajinskih značilnostih, ki so pomembne za biotsko raznovrstnost in pestrost krajine.

(9) Prepoznavnost naselij in krajine se zmanjšuje. Podoba slovenskega prostora se pospešeno spreminja predvsem na območjih intenzivnejšega razvoja na širših urbanih območjih in območjih z dobro prometno dostopnostjo, spreminja pa se tudi v nižinskih predelih zaradi uvajanja novih tehnologij kmetovanja ter zaradi opuščanja kmetijske rabe na odmaknjenih območjih. S tem se nezadržno spreminja tudi prostorska identiteta Slovenije, pogosto v smeri siromašenja naselbinske in krajinske prepoznavnosti. Hkrati pa slovenski strateški dokumenti izpostavljajo pomen visoke kakovosti življenja in bivanja ter privlačnosti Slovenije kot ugledne zelene destinacije. V splošni javnosti je možnost neposrednega stika z naravo in privlačno krajino velika vrednota, hkrati pa je ta vrednota pri individualnih odločitvah pogosto prezrta oziroma je v ospredje postavljena individualna pred skupno koristjo. Izziv zato predstavlja prenos deklarativnih usmeritev za ohranjanje prepoznavnosti naselij in krajine iz strateških prostorskih dokumentov v prakso na lokalni ravni ter v sektorske ukrepe. Izziv predstavlja tudi krepitev strokovnega dela v smeri doseganja večje prostorske kulture ob podpori usmeritev Novega Evropskega Bauhausa ter krepitev zavedanja o skupnih koristih ohranjenje in izboljšane naselbinske in krajinske prepoznavnosti.

(10) Povezovanje v čezmejnem in širšem makroregionalnem prostoru izhaja iz izziva, kako geografsko lego Slovenije vpeti v razvojno in prostorskorazvojno politiko države in širšega območja. V makroregionalnem povezovanju Evropske unije gre za postopke medvladnega sodelovanja, v katerem države uveljavljajo nacionalne interese na področjih, kjer je potrebno usklajeno delovanje. Slovenija je vključena v tri EU makroregionalne strategije: strategijo EU za Podonavje, strategijo EU za Jadransko-Jonsko regijo in strategijo EU za Alpsko regijo. Svoje interese je prepoznala na področjih gospodarskega sodelovanja in inovacij ter krožnega gospodarstva; povezljivosti regij na področju prometa in energetske povezljivosti in energetske varnosti; ekološke povezljivosti; varstva okolja in obvladovanja tveganj; trajnostnega turizma ter institucionalne krepitve in sodelovanja. Nekateri deli države so bolj odprti v sosednji prostor, zlasti nižinski deli na zahodni in vzhodni strani države vzdolž glavnih prometnih koridorjev, kjer je intenzivnost povezav že danes velika in bo treba več pozornosti nameniti razbremenjevanju in izboljšanju infrastrukture. V prihodnjem povezovanju bi bilo treba podpreti tudi povezovanje na področju zaposlitvenih možnosti, migracij in storitev. Na gorskih in odmaknjenih območjih bo pomembno ohraniti njihovo identiteto in spodbujati vitalnost, zlasti s podporo čezmejnemu povezovanju na področju trajnostne mobilnosti, izboljšanjem storitev, obvladovanja tveganj in turizma.



SPRS

Vključenost Slovenije v makroregionalne strategije za EU

Slika 1

Vir: Macro-Regional Strategies, *https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/cooperation/macro-regional-strategies/*

Države članice EU leta 2020

1.4 TEMELJNA NAČELA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA IN UPRAVLJANJA

(1) S sprejetjem strategije bo Slovenija vzpostavila ustrezne razmere za uveljavljanje načel trajnostnega prostorskega razvoja v praksi. Zahtevo po doseganju konkurenčnosti strategija postavlja v odnos do racionalne rabe virov – zlasti naravnih, genetskih, prostorskih in energetskih. Učinke razvojnih odločitev bomo zato v procesih urejanja prostora in postopkih prostorskega načrtovanja preverjali z vidika njihovega vpliva na večjo večfunkcionalnost in prostorsko optimizacijo. Prednost bomo dali nadgrajevanju in razvoju obstoječih danosti, ne da bi pri tem ogrozili omejene vire na nekem območju.

(2) Prostorska kohezija

Strategija sledi razvojni paradigmi prostorske kohezije. Kot ključne elemente pri tem poudarja prostorske potenciale države kot celote in specifične prostorske potenciale njenih raznolikih območij (na primer gorskih, obmejnih ali obalnih). Ob upoštevanju načel urejanja prostora, še posebno trajnostnega prostorskega razvoja, krepitve prostorske identitete in usmerjanja poselitve, je prostorska kohezija okvir za doseganje prostorske učinkovitosti, kakovosti in identitete.

(3) Dolgoročna naravnanost in doseganje ciljev po srednjeročnih obdobjih

Strategija opredeljuje dolgoročni strateški okvir prostorskega razvoja države do leta 2050 za vse razvojne in področne politike na državni, regionalni in lokalni ravni ter izhodišča za vključevanje prostorskih vidikov za doseganje načel trajnostnega prostorskega razvoja na različnih območjih. Vzpostavljen je sistem spremljanja prostorskega razvoja v srednjeročnem in dolgoročnem okviru. Za srednjeročno obdobje do leta 2030 bo akcijski program določil srednjeročne merljive cilje kot korak na poti k doseganju dolgoročnih ciljev.

(4) Usklajenost javnih politik

Pri pripravi strategije je bilo veliko pozornosti namenjene vzpostavljanju ustreznih razmer za sodelovanje med različnimi deležniki, za oblikovanje skupne vizije in ciljev, za ustvarjanje sinergij med politikami ter za prostorsko usklajeno delovanje. Usklajevanje in s prostorskimi vidiki podprte odločitve o razvoju bodo tudi v prihodnje prispevali k boljšemu poslovnemu okolju ter odpravi tistih upravnih ovir, ki jih povzroča neusklajenost politik.

(5) Celovit pristop na območje

Celovita obravnava prostorskih potencialov območij prinaša večje možnosti za ustvarjanje sinergij med njimi. Strategija vzpostavlja temelje za takšno obravnavo izzivov prostorskega razvoja in skupaj s participativnim načinom delovanja (na primer teritorialni dialog) postavlja podlago za usklajeno izvajanje vizije in dolgoročnih prostorskih ciljev na vseh teritorialnih ravneh. Pri tem izhaja iz dobrih izkušenj pri povezovanju prostorskega načrtovanja in regionalnega razvoja, izvajanja finančnega instrumenta spodbujanja urbanega razvoja v mestnih občinah v obdobju 2014–2020 in iz usklajevanja v okviru neformalne koordinacijske skupine za pomorsko prostorsko načrtovanje.

(6) Premišljena in varčna raba virov in prostora

Nenehna rast rabe naravnih virov in širitev urbanizacije nista ključni za gospodarski razvoj in doseganje blaginje prebivalstva. Vključevanje eksternih stroškov v posamezne politike lahko prispeva k spremembi neustreznih prostorskih vzorcev – tak primer je neracionalna organizacija dejavnosti v prostoru, ki povečuje družbene stroške na področju mobilnosti in energije. Zakon je uvedel instrumente, ki jim strategija sledi pri uveljavljanju izvajanja notranjega razvoja naselij. Ob tem strategija dodatno krepi načrt učinkovite prostorske organizacije, podprte s trajnostno mobilnostjo.

(7) Prehod na participativno-komunikacijski model upravljanja prostora

Ugotovitve pri pripravi strategije so pokazale, da nadaljevanje normativnega modela s formalnimi oblikami usklajevanja sektorskih razvojnih dokumentov s cilji prostorskega razvoja ne bo prineslo potrebnega preloma z neželenimi trendi v prostoru. Zato strategija poudarja participativne in komunikacijske mehanizme povezovanja nasprotujočih si interesov ter oblikovanje sinergij med področnimi politikami na vseh prostorskih ravneh. Ta model je bil uporabljen pri strateškem vrednotenju strategije in bo nadalje razvit pri izvajanju strategije, zlasti pri usklajevanju področnih politik za doseganje ciljev prostorskega razvoja.

2. VIZIJA PROSTORSKEGA RAZVOJA

(1) Slovenija bo premišljeno upravljala s svojim prostorom in bo svojim prebivalcem zagotavljala optimalne razmere za varno in zdravo okolje ter visoko kakovost življenja. Svoj razvoj bo snovala na lastnih prostorskih potencialih, prepoznavnosti in identiteti.

(2) Naravo in naravne vire bomo varovali in z njimi trajnostno gospodarili. Prostorski razvoj bomo načrtovali in udejanjali z medsebojnim dialogom vseh deležnikov v vseh fazah priprave in izvedbe prostorske politike. Prebivalci bomo ponosni na prostor Slovenije in bomo aktivno sodelovali pri oblikovanju in izvajanju javne politike urejanja prostora. Zaradi strateške obravnave izzivov in priložnosti bo prostorski razvoj eno ključnih področij z vidika prehoda Slovenije v podnebno nevtralno družbo.

(3) S premišljenimi urbanističnimi, krajinskimi in arhitekturnimi rešitvami bomo ustvarili prepoznaven red v prostoru. Izboljšali bomo prostorsko kohezijo. Prostorske potenciale bomo uporabili za medsebojno dopolnjujoče se funkcije. Ohranili bomo identiteto in raznolikost prostora, krepili bomo njegovo funkcionalnost, učinkovito povezanost in dobro vpetost v čezmejni in širši mednarodni prostor.

(4) V poselitveni strukturi bomo ohranili sestavo naselij po meri človeka, mesta in druga naselja bodo med seboj sodelovala pri reševanju skupnih izzivov. Policentrični in prostorsko uravnoteženi sistem središč različnih ravni bo vsem prebivalcem omogočal ustrezno in enakopravno dostopnost storitev splošnega pomena. Na odmaknjenih in redko poseljenih območjih bodo na voljo lokalnim potrebam prilagojene oblike oskrbe, in kjer bo to smiselno, bodo fizične storitve nadomeščene z digitalnimi. Na vseh poseljenih območjih bodo dostopne sodobne informacijske-komunikacijske tehnologije in infrastruktura elektronskih komunikacij, z njihovim načrtnim razvojem bomo podprli razvoj pametnih mest in vasi.

(5) Središča bo povezoval udoben, učinkovit in cenovno dostopen javni potniški promet. Zasnovan bo na železniškem omrežju, ki ga bo dopolnjeval sistem avtobusnega prevoza, z mikromobilnostjo bo povezan v celovito, integrirano in večmodalno omrežje. Središča in okolico bodo dodatno povezovale kakovostne daljinske kolesarske poti. Negativni učinki infrastrukturnih omrežij bodo kar najmanjši.

(6) Slovenska naselja bodo prijetna za bivanje in delo, uspešna, okoljsko vzdržna in podnebno nevtralna. Do leta 2050 bomo postopno zniževali neto letno rast površin pozidanih zemljišč. Ničelno neto letno rast površin pozidanih zemljišč bomo dosegli po letu 2050. Zaustavljen bo proces suburbanizacije. Razvrednotena območja bomo redno prenavljali. Razvoj bo usmerjen v območja obstoječih naselij, stavbni in dediščinski fond bomo prenavljali, vzdrževali in funkcionalno prilagajali.

(7) Urbana naselja so središča znanja in inovacij, v njih so razviti vrhunski znanstvenoraziskovalni centri. Odlikovale jih bodo prepoznavna arhitektura in energetsko učinkovite zgradbe v uravnoteženem razmerju z zelenimi površinami. Stanovanjska raba se bo prepletala s storitvenimi dejavnostmi, na javnih površinah bodo prevladovali trajnostni mobilnostni načini in urejeni javni prostori. Z zbliževanjem območij bivanja in storitev, digitalizacijo, približevanjem zaposlitvenih centrov in uvajanjem novih oblik dela bomo zmanjšali potrebe po mobilnosti. S povečano ponudbo opremljenih stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanj in javnih najemnih stanovanj bomo izboljšali dostopnost stanovanj za vse.

(8) Podeželje bo kljub modernizaciji obdržalo prepoznavno krajinsko podobo. Pomembno vlogo bosta imela kmetijstvo in gozdarstvo, dodatno bomo razvijali storitveno gospodarstvo in lokalno podjetništvo. Proizvodnja bo oprta na lokalne vire. Obdelana kmetijska zemljišča bodo zagotavljala večjo prehransko samooskrbo države, kratke preskrbne verige in ohranjanje krajinskih značilnosti. Posamično poselitev bomo oblikovno in komunalno sanirali ter tako ohranjali tradicionalni vzorec poselitve. Opuščali bomo poselitev na območjih, najbolj ogroženih zaradi poplav in plazov.

(9) Ohranjena naravna neposeljena območja in zeleni sistemi bodo medsebojno povezani. Zagotavljali bodo življenjski prostor za vsa živa bitja, kot tudi kakovost bivanja, druženje in rekreacijo na prostem, izboljševali odpornost prostora ter prispevali k lajšanju posledic podnebnih sprememb. Naravno in kulturno krajino ter naselbinsko in kulturno dediščino bomo ohranjali in dobro upravljali. Uporabili bomo njihove zmogljivosti za razvoj različnih gospodarskih dejavnosti, turizma in prepoznavnost Slovenije kot zelene, zdrave in aktivne države.

(10) Morje in obala bosta kot del nacionalne identitete med ključnimi razvojnimi priložnostmi Slovenije. Ohranili bomo tradicionalne in razvijali nove, trajnostno naravnane pomorske dejavnosti.

(11) Energetski sistem bo zanesljivo oskrboval gospodinjstva in gospodarstva z energijo. Z energijo bomo ravnali varčno, uvajali energetsko najbolj učinkovite tehnologije ter povečali delež lastne energetske oskrbe iz obnovljivih in nizkoogljičnih energetskih virov.

(12) Prometna, energetska, infrastruktura elektronskih komunikacij bodo učinkovito povezovale središča. Sodobno železniško omrežje bo povezano s sosednjimi državami in evropskim omrežjem hitrih železniških povezav. Razvoj železniškega omrežja je pomemben tudi zato, ker bo v prihodnosti železnica prevzemala večino daljinskega tovornega prometa. Prek koprskega pristanišča bo Slovenija povezana v mednarodne pomorske prometne tokove, skupaj s sodobno zaledno infrastrukturo bo pomembna vez med Sredozemljem in Baltikom.

3. CILJI PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

(1) Strateški cilji postavljajo okvirne pogoje za doseganje prostorske kohezije, krepitev vloge Slovenije v procesih čezmejnega in mednarodnega povezovanja ter za oblikovanje novih, večfunkcionalnih rešitev za razvojne težave sodobne družbe. Opredeljeni so bili ob upoštevanju izhodišč prostorskega razvoja, ključnih prihodnjih izzivov, usmeritev dokumentov na svetovni in evropski ravni ter izhodišč nacionalnih javnih politik z ugotovljenimi vplivi na prostorski razvoj. V tem smislu cilji:

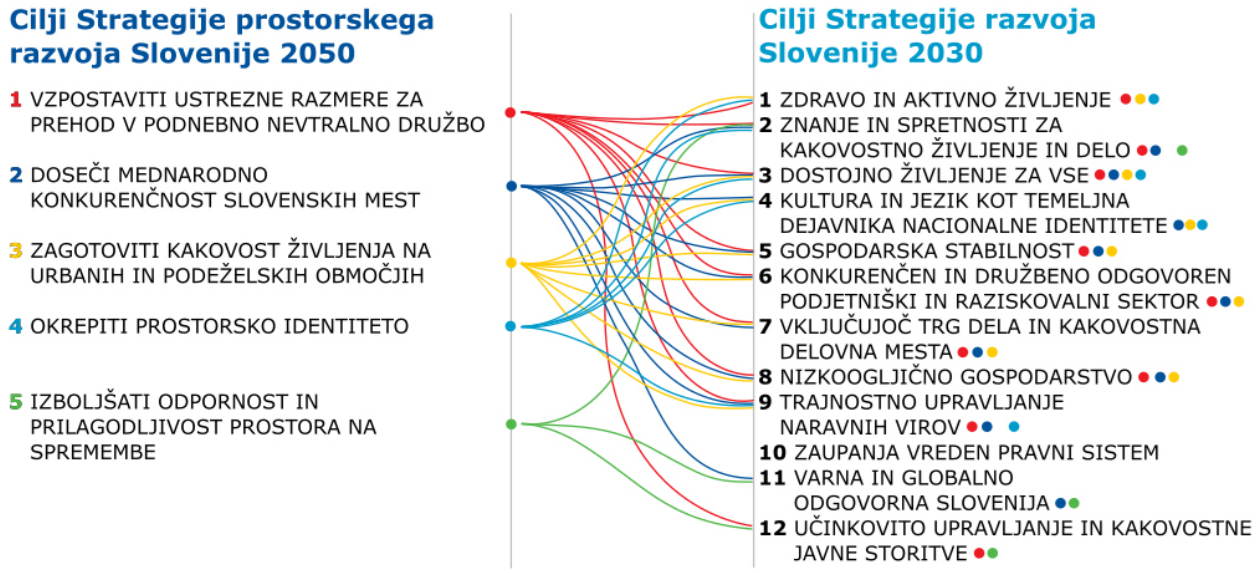
– krepijo prostorsko učinkovitost rabe virov, povezanost prostora (znotraj države in v mednarodnem prostoru), konkurenčnost posameznih območij in skladen regionalni razvoj;

– izboljšujejo prostorsko kakovost – kakovost bivalnega in naravnega okolja, dostopnost stanovanj, dostopnost storitev ter spodbujajo socialno vključenost;

– krepijo prostorsko identiteto s krepitvijo lokalnega znanja, pripadnosti in vizije skupnosti ter s krepitvijo prepoznavnosti Slovenije kot države z visoko kakovostjo ohranjenih naravnih in kulturnih prvin krajine.

(2) Področne politike morajo pri oblikovanju svojih instrumentov in ukrepov slediti ciljem prostorskega razvoja, usklajevati interese in iskati sinergije z drugimi javnimi politikami. Usklajenost razvojnih dokumentov posameznih področij in dejavnosti se ugotavlja na podlagi analize prostorskih učinkov predvidenih usmeritev in ukrepov (doseganje »presečne logike«).

(3) Uresničevanje strateških ciljev prostorskega razvoja prispeva k udejanjanju ciljev strategije razvoja Slovenije.



SLIKA 2: PRISPEVEK CILJEV STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE K UDEJANJANJU CILJEV STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENIJE

3.1 C1 – VZPOSTAVITI USTREZNE RAZMERE ZA PREHOD V PODNEBNO NEVTRALNO DRUŽBO

(1) Za doseganje prostorske pravičnosti, prostorske kohezije in podnebno nevtralne družbe so ključni celovit pristop na območje z integralno obravnavo prostorskih potencialov, varčna raba virov, ustvarjanje učinkovitih povezav in racionalna organizacija dejavnosti.

(2) Prednostne naloge za doseganje cilja:

P1: Z zagotavljanjem opremljenosti in dostopnosti storitev podpreti razvoj različnih vrst območij.

P2: Povečati varčnost in učinkovitost rabe prostora ter naravnih virov.

P3: Prenoviti razvrednotena urbana in krajinska območja.

(3) Na celotnem območju Slovenije, na urbanih, gorskih, obmejnih in obalnih območjih, se z enakomerno in preudarno razporeditvijo središč v policentričnem urbanem sistemu ter z njihovo učinkovito in okoljsko sprejemljivo povezanostjo zagotavlja primeren dostop prebivalcev in gospodarstva v gravitacijskih območjih do storitev s področja zdravstva, izobraževanja, sociale, uprave, kulture ter osnovne oskrbe. V skladu s prostorsko pravičnostjo se na različnih območjih omogoča enakomernejša in pravičnejša dostopnost materialnih in nematerialnih virov, družbene gospodarske in negospodarske infrastrukture, storitev ter možnosti njihove rabe. Z racionalno organizacijo dejavnosti se zmanjšujejo potrebe po dnevni mobilnosti in skrajšujejo transportne poti ter s tem prispeva k blaženju podnebnih sprememb. Z varčno in učinkovito rabo obnovljivih ali neobnovljivih naravnih virov se zmanjšuje pritisk nanje in omogoča njihovo dolgoročno ohranjanje. Krepi se prenova slabše izkoriščenih delov naselij oziroma razvrednotenih območij, s čimer se zmanjšuje pritisk na nova stavbna zemljišča in prispeva k doseganju ničelne neto letne rasti pozidanih zemljišč po letu 2050. Na širših mestnih območjih, čezmejnih širših mestnih območjih ali na območjih razvojnih regij se z integralnimi in interdisciplinarnimi načini delovanja razrešujejo ključni razvojni prostorski, okoljski, gospodarski ali družbeni izzivi. Skladen regionalni razvoj, tudi v čezmejnem prostoru, se snuje na tistih prostorskih potencialih in virih, ki ob njihovi trajnostni rabi nudijo podporo gospodarstvu, kulturnemu in socialnemu razvoju, omogočajo zaposlenost v lokalnem okolju in preprečujejo izseljevanje prebivalstva, povečujejo odpornost na podnebne spremembe ter omogočajo prilagajanje nanje, zmanjšujejo ranljivost prostora in povečujejo varnost naselij ter krepijo nacionalno in regionalno prostorsko identiteto.

3.2 C2 – DOSEČI MEDNARODNO KONKURENČNOST SLOVENSKIH MEST

(1) Krepili bomo razvojno vlogo mest, središč v policentričnem urbanem sistemu – tako na državni ravni kot v čezmejnem povezovanju. Tako bodo mesta lahko prispevala h gospodarskemu, družbenemu in prostorskemu razvoju države.

(2) Prednostne naloge za doseganje cilja:

P4: Okrepiti razvojno vlogo mest, vstopnih točk in funkcionalno povezati mesta znotraj širših mestnih območij.

P5: Izboljšati privlačnost mest za specifične dejavnosti.

(3) Slovenska mesta, ki ležijo na stičišču treh evropskih makroregij – alpske, donavske in jadransko-jonske, so dobro vpeta v evropske prometne koridorje. Mesta, ki ležijo na presečišču teh koridorjev, imajo vlogo prometnih vozlišč, zato jih je treba razvijati kot ključne vstopne točke. Svojo primerjalno prednost za razvoj države lahko okrepijo s povečanjem kritične mase v povezovanju z drugimi mesti in urbanimi naselji v širših mestnih območjih, ob skrbi za visoko kakovost okolja in krajine. Vstopne točke se pove-

zujejo z najpomembnejšimi vozlišči, tj. velikimi evropskimi mesti in metropolitanskimi območji. Krepi se tudi vloga urbanih območij v obmejnem prostoru, zlasti s kakovostnimi in raznolikimi funkcijami ter infrastrukturo, ki jim omogoča enakovredno vlogo v prostorskem razvoju na čezmejni ravni. Mesta in druga urbana naselja se bodo osredotočila na razvoj specifičnih področij, ki izhajajo iz njihovih primerjalnih prednosti, kot so lega in infrastrukturna opremljenost, opremljenost s storitvami, prisotnost upravljavskih in odločevalskih funkcij, razpoložljivost delovne sile in veščin, kakovost bivalnega okolja in kulturne dediščine, bližina podeželskega zaledja. Svojo vlogo v razvoju države bodo nadgradila z usklajeno načrtovanim urbanim razvojem širših mestnih območij, zlasti na področjih stanovanj, opremljenosti in dostopnosti storitev, gospodarskih dejavnosti, trajnostne mobilnosti, kakovostne in zanesljive oskrbe s pitno vodo, energijo in drugimi viri ter zelenih sistemov. S povezovanjem in podporo manjših urbanih naselij bodo mesta lahko dosegla primerljivo kritično maso pri infrastrukturni opremljenosti in ponudbi storitev, obsegu trga dela, stanovanj ter na drugih ključnih področjih, ki so pomembna za pritegnitev mednarodnih podjetij (na primer mednarodne šole).

3.3 C3 – ZAGOTOVITI KAKOVOST ŽIVLJENJA NA URBANIH IN PODEŽELSKIH OBMOČJIH

(1) Ustvarili bomo kompaktna, privlačna, zelena, okoljsko kakovostna, zdrava ter varna mesta in druga naselja. Tako bomo omejili suburbanizacijo v okolici večjih mest in periurbanizacijo podeželja. V okviru celovitega upravljanja mest in drugih naselij bomo izboljšali načine ravnanja z viri ter vzpostavili ustrezne razmere za trajnostno mobilnost.

(2) Prednostne naloge za doseganje cilja:

P6: Povečati privlačnost in kakovost bivanja v slovenskih mestih.

P7: Spodbuditi celovito prenovo vseh naselij v državi.

P8: Izboljšati odpornosti naselij na podnebne spremembe.

(3) Mesta se bodo preoblikovala v prostore interakcij, inovacij, kulture in skupnostne povezanosti, kjer se funkcionalno prepletajo prostori bivanja, dela in prostega časa v navezavi na okolico in krajino. Mesta in druga naselja bodo dobro upravljana, razvijajo se v smeri pametnih mest. Povečana skrb bo namenjena zagotavljanju stanovanjske dostopnosti, učinkovite komunalne opremljenosti in na krožnih načelih utemeljenemu upravljanju virov. Povečali bomo kompaktnost mest in drugih naselij, pri čemer bo pozornost usmerjena k primernim oblikam zgoščanja ter ohranjanju zelenih površin in raščenih tal kot pomembnih blažilcev vplivov podnebnih sprememb, zlasti za zmanjševanje učinkov toplotnih otokov, uravnavanje odtoka padavinske vode, blaženje vplivov hrupa in za preskrbo s svežim zrakom. Posebna pozornost bo namenjena zagotavljanju mirnih con v naseljih in zmanjševanju nočne osvetljenosti javnih površin ter stanovanjskih stavb. Uveljavili in izboljšali bomo trajnostno mobilnost kot osnovni koncept udobne, učinkovite, zdrave in okolju prijazne dostopnosti v mestih in drugih naseljih. Mesta so veliki porabniki energije in naravnih virov, zato bomo potrebe uravnotežili z uvajanjem rešitev krožnega gospodarjenja ter jih vpeli v celovito prenovo in trajnostno gradnjo, tako na ravni stavb kot na ravni mestnih predelov in sosesk. Varnost naselij pred poplavami bomo zagotovili z umikanjem poselitve s poplavnih območij, ohranjanjem ali vzpostavljanjem večfunkcionalnih razlivnih območij v okviru regionalnih in lokalnih zelenih sistemov ter z ukrepi za zmanjševanje poplavne ogroženosti, kjer je to racionalno. K večji privlačnosti mest in drugih naselij bodo kakovostno prispevale celostne prenove ter kvalitetno zasnovane urbanistične rešitve in arhitekturne zasnove, ki bodo upoštevale tudi kakovostno stavbno, arhitekturno in kulturno dediščino, kakovostno oblikovane in vzdrževane javne grajene in zelene površine v povezavi z zelenimi sistemi ter v življenje skupnosti dobro vključena kulturna dediščina in javno dostopni deli stavb. Podeželska naselja bodo v procesu prestrukturiranja opredelila in uskladila potrebe po bivanju, komunalni in informacijsko-komunikacijski opremljenosti ter opremljenosti z infrastrukturo elektronskih komunikacij, razvoju primarnih dejavnosti in z njimi povezanih dopolnilnih dejavnosti ter drugih gospodarskih dejavnosti, pomembnih za krepitev lokalne zaposlenosti. Ohranjanje tradicije in kulturne dediščine ter vpetost podeželskih naselij v mozaik kulturne in naravne krajine bosta okrepila privlačnost podeželja kot destinacije, zanimive za razvoj podeželskih turističnih in športnih programov.

3.4 C4 – OKREPITI PROSTORSKO IDENTITETO

(1) S prostorskim razvojem bomo ohranjali in krepili zdajšnjo ter ustvarjali novo prostorsko identiteto. Preudarno jo bomo vključevali v gospodarski in družbeni razvoj ter tako prispevali k večji prepoznavnosti in ugledu Slovenije kot privlačne, ustvarjalne, zdrave in zelene države.

(2) Prednostne naloge za doseganje cilja:

P9: Uvrstiti merilo prostorske identitete v vse javne politike in na vse ravni upravljanja prostora.

P10: Vzpostaviti in začeti izvajati integralne instrumente za krepitev prostorske identitete.

P11: Ozavestiti deležnike in povečati njihovo vključenost v krepitev prostorske identitete.

(3) Prostorsko identiteto ustvarjajo biotska raznovrstnost, naravne vrednote, kulturna dediščina, krajinske, naselbinske in arhitekturne značilnosti, ki izstopajo zaradi prepoznavne strukture, lege, kulturnega, zgodovinskega ali simbolnega pomena. Slovenija je prepoznavna po velikem deležu naravno ohranjenih območij, izjemnih naravnih vrednotah in kulturni dediščini, deloma ohranjeni arhitekturni identiteti ter po bogatem in raznolikem mozaiku kulturnih krajin. Najvrednejši deli prostora se varujejo po predpisih ohranjanja narave in kulturne dediščine, vendar je za prostorsko identiteto pomembno tudi upravljanje prostora in njegovih elementov zunaj območij ohranjene naravne in kulturne dediščine. Za njihovo ohranjanje je potreben celovit na podlagi stanja varovanih vrednot in vrednotenja vplivov nanje oblikovan pristop. Zato bomo poleg ohranjanja prepoznavne prostorske identitete na varovanih območjih naravne in kulturne dediščine zagotovili tudi krepitev prostorske identitete zunaj teh območij ter prvine in območja prepoznavnosti vključevali v prostorske akte na vseh ravneh. Prostorsko identiteto bomo kot potencial za razvoj in ustvarjalnost vključili v javne politike, njihove dokumente, programe in načrte. Z izobraževanjem o prostorski identiteti bomo krepili odnos do prostora kot vrednote. Na vseh ravneh urejanja prostora in upravljanja si bomo prizadevali, da se bo upoštevala, ohranjala in krepila prepoznavnost naravnih, grajenih in krajinskih struktur, ki zaradi posebnih naravnogeografskih, kulturnozgodovinskih, družbenih, gospodarskih in drugih pogojev razvoja določa prostorsko identiteto.

3.5 C5 – IZBOLJŠATI ODPORNOST IN PRILAGODLJIVOST PROSTORA NA SPREMEMBE

(1) Krepili bomo usposobljenost uprav in odločevalcev za pravočasno prepoznavanje izzivov in priložnosti za prostorski razvoj, vzpostavitev potrebnih virov, izpeljavo participativnih procesov ter za sprejemanje premišljenih odločitev in ukrepov.

(2) Prednostne naloge za doseganje cilja:

P12: Izboljšati odpornost prostora.

P13: Okrepiti zmožnosti zaznavanja izzivov in njihovih učinkov na prostor.

P14: Okrepiti strokovno usposobljenost in ozavestiti deležnike o pomenu prostora ter vlogi urejanja prostora.

(3) V okviru prostorske politike bomo podpirali upravljanje prostora, ki bo učinkoviteje kot do zdaj uveljavljalo odločanje o prostorskem razvoju na podlagi prostorskih dejstev in analiz in s tem utrjevala povezovalno vlogo prostorske politike na vseh ravneh odločanja. Okrepili bomo zmožnost zaznavanja težav in izzivov, ki imajo prostorske učinke, analitično vrednotenje in zagotavljanje pravočasnega ukrepanja na podlagi sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja. Podprli bomo ustrezne temeljne in aplikativne raziskave ter usposabljanje prostorskih načrtovalcev na vseh področjih, kjer so zaradi ugotovljenih trendov in izzivov ter zastavljenih ciljev potrebna nova znanja in veščine. Okrepili bomo vlogo prostorskega načrtovanja, ki se povezuje s področnimi politikami na vseh teritorialnih ravneh, spodbuja krepitev sinergij v prostoru in omogoča doseganje večfunkcionalnosti prostora, zlasti na tistih področjih, kjer to lahko prispeva k večji odpornosti prostora na podnebne spremembe in druge krize ter omili škodljive posledice naravnih nesreč. Pri prostorskih ureditvah, ki spreminjajo prostorska razmerja in s tem vplivajo na večfunkcionalnost prostora, bomo okrepili skrb za njihovo umestitev in ohranjanje ekološke povezljivosti. S podporo razvoju aktivnega državljanstva tudi v odnosu do prostora bomo izboljšali izvajanje politike prostorskega razvoja.

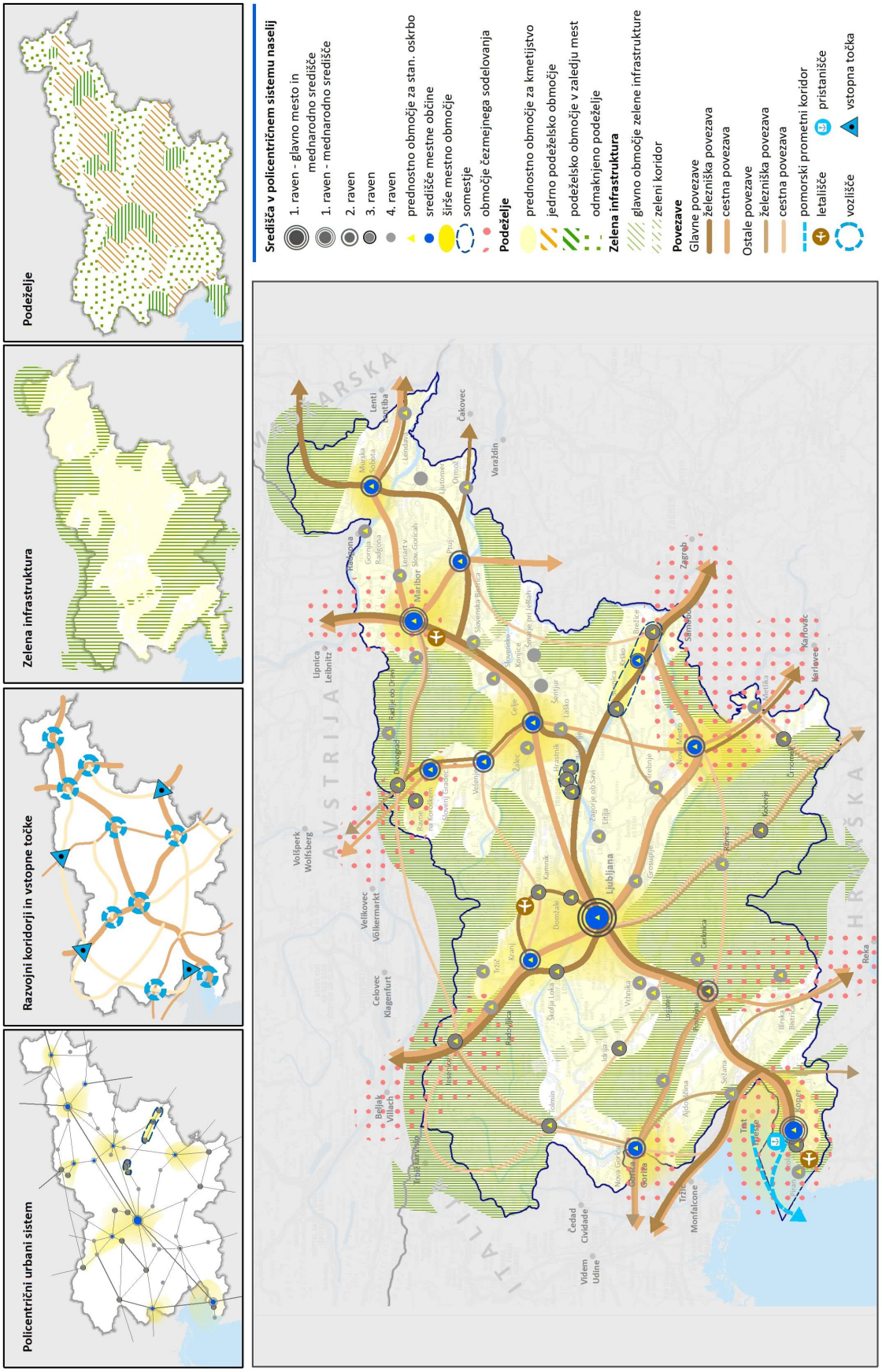
4. KONCEPT PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

(1) Koncept prostorskega razvoja je strateška podlaga za uresničevanje vizije in ciljev iz strategije. Oblikovan je na integralnem in sinergijskem razvoju štirih elementov prostorskega razvoja Slovenije: i) razvojnih koridorjev in vstopnih točk, ii) policentričnega urbanega sistema, iii) podeželja in iv) zelene infrastrukture. Pri njihovem načrtovanju in razvoju se hkrati upoštevajo družbeni, gospodarski in okoljski vidiki razvoja ter utemeljene potrebe prebivalcev oziroma gospodarstva na posameznih območjih.

(2) Koncept prostorskega razvoja sledi načelom policentričnega razvoja in smotrne organizacije dejavnosti v prostoru ter s tem zagotavlja enakopraven dostop do storitev splošnega pomena in gospodarske javne infrastrukture na celotnem območju države. S takšnim prostorskim razvojem vzpostavljamo primerljive razmere za kakovostno bivanje vseh prebivalcev. Z delitvijo in dopolnjevanjem funkcij med središči in drugimi naselji (tistimi v širših mestnih območjih in tistimi na podeželju) koncept preprečuje podvajanje vlog in funkcij in postavlja temelje za povečanje učinkovitosti rabe virov, potrebnih za zagotavljanje primerne ravni oskrbe prebivalstva in gospodarstva ter kakovost bivanja. S takšnim prostorskim razvojem vzpostavlja pogoje za uresničevanje ciljev skladnega regionalnega razvoja.

(3) Izbran pristop krepi konkurenčno moč središč, hkrati pa vzpostavlja uravnotežene razmere za razvoj različnih območij in premagovanje negativnih učinkov odmaknjenosti – s sodelovanjem in zagotavljanjem funkcionalnih povezav in interakcij med središči, naselji znotraj širših mestnih območij in naselji na podeželju. Posebno pozornost namenja odmaknjenim območjem, kjer nadmorska višina ali relief omejujeta razvojne možnosti. Lokalne skupnosti spodbuja k medsebojnemu sodelovanju in dopolnjevanju prek upravnih meja ter k večji navezavi razvoja območij na prostorske potenciale (prostorska specializacija).

(4) Koncept je oblikovan tako, da podpira oblikovanje čezmejnih urbanih območij in sodelovanje z deli sosednjih držav, kjer prebiva slovenska narodna skupnost, kar ima za Slovenijo gospodarski, kulturni, zgodovinski in politični pomen. Podpira krepitev povezanosti obmejnih regij ter, še zlasti na redkeje poseljenih območjih, čezmejno dopolnjevanje ponudbe storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena.



Vir podatkov:
Kartografska podlaga, GURS, 2017
Strokovne podlage SPRS, 2017
Gostota prebivalcev,SURS, 2020

SPRS

Koncept prostorskega razvoja Slovenije

Slika 3

(5) Za izboljšanje trajnostne mobilnosti prebivalcev in dobrin ter krepitev prostorske kohezije bo ključno zagotavljanje kakovostne in učinkovite notranje prometne povezanosti: med središči na enaki hierarhični ravni, nižjih središč s tistimi višje ravni, znotraj širših mestnih območij, med urbanimi in podeželskimi območji ter središč najvišje ravni s središči zunaj države.

(6) Z načrtno podporo razvoju središč na obmejnih območjih bomo uravnotežili asimetrični vpliv večjih sosednjih mestnih aglomeracij in zagotovili enakovrednost slovenskih območij v primerjavi z območji sosednjih držav. Za povečanje kritične mase na urbanih obmejnih območjih in za zmanjšanje asimetričnega vpliva meje koncept spodbuja mrežno povezovanje mest in drugih urbanih naselij v širša čezmejna urbana in druga funkcionalno povezana območja. Znotraj tovrstnih območij sta predvidena povezovanje gospodarskih in proizvodnih con ter krepitev gospodarskih dejavnosti. Prisotnost infrastrukture in storitev na eni strani meje na urbanih in podeželskih obmejnih območjih bo prispevala k boljši dostopnosti in konkurenčnosti območij na obeh straneh meje. Storitve na obmejnih območjih naj se zato razvijajo tudi v sodelovanju z obmejnimi območji sosednjih držav.

(7) Velik del Slovenije obsegajo odmaknjena, večinoma tudi gorska območja, tako v obmejnem pasu kot v notranjosti države. Na teh območjih želimo zlasti ohraniti prebivalstvo in upočasniti upadanje števila prebivalcev, ohraniti njihovo vitalnost ter s tem tudi njihovo krajinsko in naselbinsko prepoznavnost. Zato koncept predlaga krepitev notranje regionalne povezanosti in povezanost z osrednjeslovenskim prostorom. Zlasti da bi izboljšali dostopnost storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena, zagotavljali kakovost bivanja, socialne varnosti in vključenosti prebivalstva ter omogočili ustrezne pogoje za lokalno zaposlenost, bomo na teh območjih krepili središča četrte ravni.

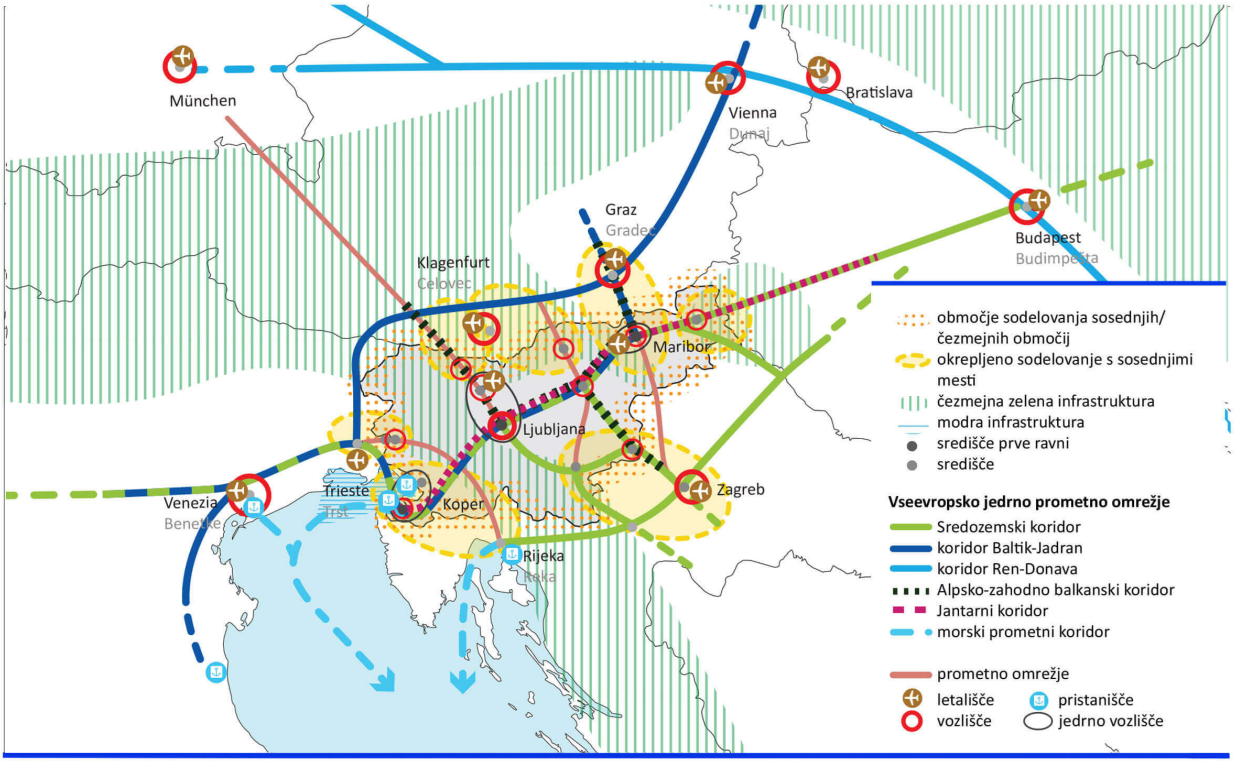
(8) Vpetost v naravne sisteme Alp, Dinaridov in povodij Donave ter Jadranskega morja koncept obravnava s povezovanjem zelene infrastrukture v Sloveniji in v sosednjih državah.

4.1 RAZVOJNI KORIDORJI IN VSTOPNE TOČKE

(1) Razvojni koridorji in vstopne točke Sloveniji omogočajo vpetost in povezanost z ozemlji zunaj meja držav, s tem pa tudi vključevanje v makroregionalne in čezmejne povezave ter krepitev konkurenčnosti slovenskih mest in prostora v evropskem urbanem omrežju.

(2) Slovenija kot del velikih evropskih geografskih regij prevzema aktivno vlogo v makroregionalnem in čezmejnem povezovanju. S tem krepi svojo vlogo in skrbi za reševanje skupnih vprašanj, zlasti glede reševanja razvojnih izzivov na hribovitih in gorskih območjih, ki demografsko in gospodarsko stagnirajo ali se krčijo. Kot enakovreden partner bo krepila obmejna mesta in druga urbana naselja ter oblikovala čezmejna urbana območja (Maribor–Gradec (A), Nova Gorica–Gorica (I), Koper–Trst (I), Novo mesto–Krško–Brežice–Samobor (HR)–Zagreb (HR), Ilirska Bistrica–Reka (HR), Gornja Radgona–Radgona (A), Jesenice–Beljak (A)/Trbiž (I)). Tako bo povečala čezmejni vpliv slovenskih obmejnih območij, hkrati pa bo uravnotežila asimetrični vpliv sosednjih mest na čezmejni ravni. Za reševanje skupnih čezmejnih težav in razvojnih izzivov bo podprla oblikovanje skupnih razvojnih programov in projektov. Prednostno bo podpirala ustanovitev tistih čezmejnih združenj, ki udejanjajo prostorske cilje in prednostne naloge iz strategije.

(3) V skladu s konceptom prostorskega razvoja bo Slovenija skrbela za učinkovito umeščenost svoje gospodarske javne infrastrukture v evropska infrastrukturna omrežja. Z razvojem prometne in druge gospodarske javne infrastrukture bo ustvarjala možnosti za uveljavitev primerjalnih prednosti slovenskega prostora.



SPRS

Povezovanje v mednarodnem prostoru

Slika 4

Vir podatkov:
https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html

(4) Gospodarska javna infrastruktura je obravnavana kot del evropskih infrastrukturnih omrežij, del jedrnega in celovitega omrežja TEN-T, evropskih prometnih koridorjev (Sredozemski koridor in koridor Baltik-Jadran) in konkurenčnih tovornih koridorjev – RFC (Alpsko-zahodno balkanski in Jantarni). Poleg večmodalnih prometnih osi so del jedrnega omrežja TEN-T še urbano vozlišče Ljubljana in večmodalna logistična platforma Ljubljana, jedrno pristanišče Koper (s povezavo na pomorske prometne povezave), jedrna letališča za mednarodni zračni promet, Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana. Na razširjeno jedrno omrežje TEN-T se navezujejo tudi železniški in avtocestni odsek Ljubljana-Jesenice, Letališče Edvarda Rusjana Maribor in Letališče Portorož, avtocestna povezava Ptuj–Gruškovje, železniški odsek Pivka – Ilirska Bistrica, avtocestni odsek Postojna–Ilirska Bistrica-Jelšane ter železniški oziroma cestni odsek Ormož–Središče ob Dravi.

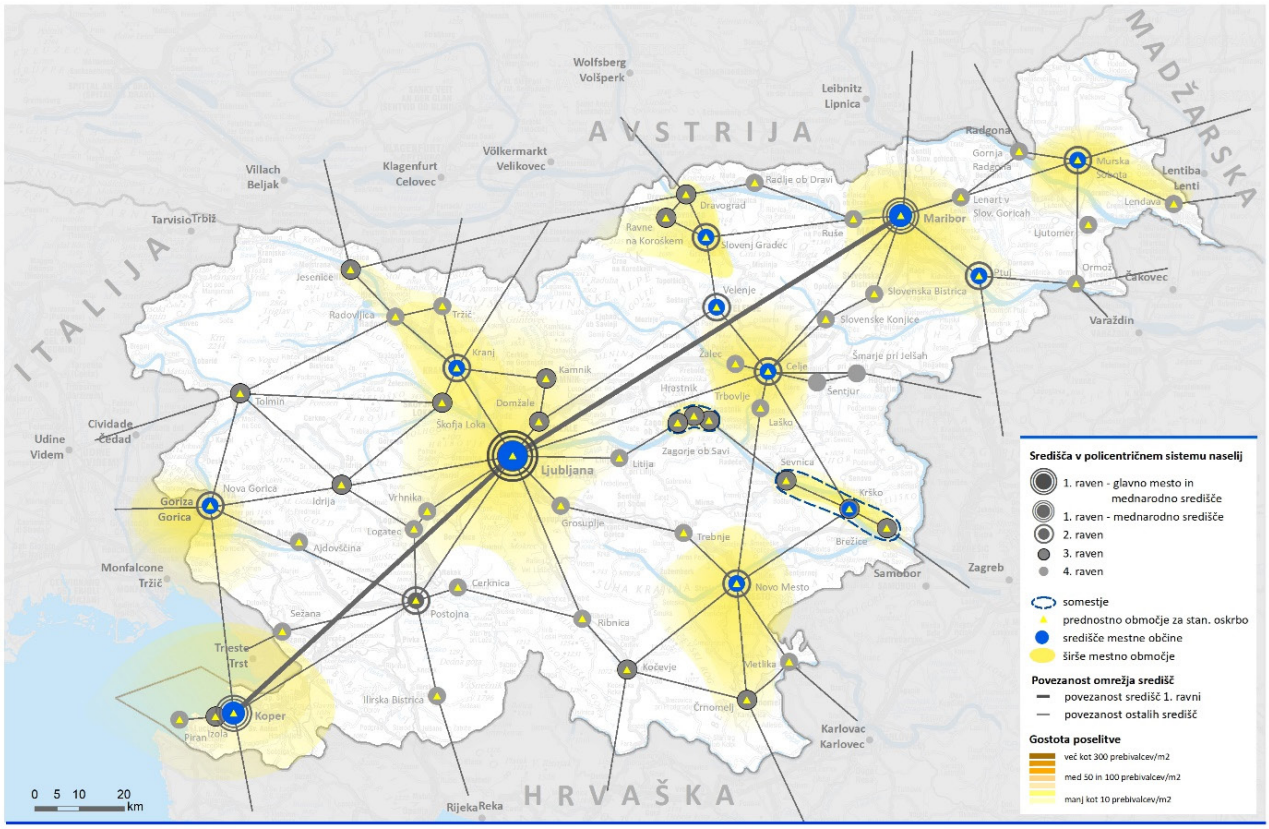
(5) Na področju energetske infrastrukture koncept predvideva celovito integracijo s sistemi sosednjih držav in pri tem strateško izkoriščanje ugodne lege države. S tem uresničuje pogoje za zanesljivost in prilagodljivost oskrbe, vključenost v enotni energetski trg EU, pa tudi za konkurenčno oskrbo uporabnikov v Sloveniji.

(6) Na področju infrastrukture elektronskih komunikacij, še posebej omrežij 5G, koncept predvideva integracijo s sistemi sosednjih držav, s čimer bo omogočena vključenost v enotni trg EU.

4.2 POLICENTRIČNI URBANI SISTEM

(1) Policentrični urbani sistem podpira racionalen in učinkovit prostorski razvoj, saj premišljeno organizira dejavnosti splošnega javnega in gospodarskega pomena. Tako omogoča izboljševanje privlačnosti in kakovosti bivanja v urbanih naseljih.

(2) V policentričnem urbanem sistemu so urbana naselja (središča) mrežno povezana, kar krepi njihovo vlogo in konkurenčnost v mednarodnem prostoru. Posledično se s tem zmanjšujejo pritiski pozidave in (avto)mobilnosti na obseg in kakovost virov ter omogoča večja urejenost prostorske strukture. V skladu s konceptom prostorskega razvoja bodo zeleni sistemi mest in regij zagotavljali kakovost bivanja v urbanem prostoru ter prostorsko zaokroženost naselij z ločitvenimi zelenimi pasovi med njimi. Pri načrtovanju prostorskega razvoja bo eno od ključnih vodil skrb za prostorsko identiteto – takšno, ki spoštuje naravne in kulturno pogojene sestavine prostora ter prispeva k likovno usklajeni zunanji in notranji podobi urbanih in podeželskih naselij ter krajine. Višja kakovost življenja na podeželju bo dosežena z ustrezno prostorsko razporeditvijo središč za enakovredno dostopnost storitev splošnega pomena na odmaknjenih območjih ter z uvedbo minimalnega standarda dostopnosti prek ustreznih infrastrukturnih povezav na osrednji slovenski in čezmejni prostor. Omrežje prometnih povezav (železniških, cestnih, pomorskih in kolesarskih) bo urbana središča povezalo v enotno policentrično omrežje in se z njim usklajeno razvijalo. Navzven bo funkcionalno navezano na evropsko prometno omrežje.



SPRS **Policentrični urbani sistem Slovenije** **Slika 5**

Vir podatkov:
Strokovne podlage SPRS, 2017
Gostota prebivalcev, SURS, 2020
Kartografska podlaga: GURS, 2017

(3) Enakomerna pokritost celotnega ozemlja države bo zagotovljena z razporeditvijo središč v sistemu poselitve: 80 % prebivalcev bo imelo prebivališče znotraj 25 km oddaljenosti (po cestnem omrežju) od središča najmanj druge ravni, 90 % do središča najmanj tretje ravni. Središča bodo nudila oskrbo gravitacijskim območjem v radiju racionalne dostopnosti in bodo med seboj povezana s kakovostno in varno prometno infrastrukturo višje ravni.

4.2.1 SREDIŠČA V POLICENTRIČNEM URBANEM SISTEMU

(1) Ogrodje policentričnega urbanega sistema so središča različnih ravni. Umestitev središč v hierarhično urejen in strukturiran policentrični urbani sistem je ključna za uresničevanje uravnoteženega prostorskega razvoja. Omogoča enakomernejši razvoj omrežja storitev splošnega pomena (šolstvo, zdravstvo, javna uprava, kultura in podobne) in s tem prispeva k njihovi dostopnosti ter k skladnemu regionalnemu razvoju. Na nacionalni, regionalni in lokalni ravni spodbuja usklajeno načrtovanje in uresničevanje projektov s področja organizacije in delovanja mrež storitev splošnega pomena, javnih služb in gospodarstva.

(2) Središča so v omrežje policentričnega urbanega sistema vključena glede na njihovo vlogo in položaj v prostoru ob izpolnjevanju ciljnih meril (preglednica 1). Središča v tej Strategiji ciljna merila dosegajo sama ali pa s funkcijskim povezovanjem in dopolnjevanjem v okviru širših mestnih območij. Krepitev obstoječih funkcij in dejavnosti (preglednica 2) ali prestrukturiranje mest za nove dejavnosti v skladu s specifičnimi prednostmi (lega, znanja, infrastruktura, delovna sila, prepoznavnost, kulturna dediščina) bo krepilo tudi konkurenčnost mest in njihovo vlogo v mednarodnem prostoru ter ohranjalo njihovo bivanjsko privlačnost za prebivalstvo. Izboljšana kakovost bivanja in ustrezna ponudba stanovanj bosta zmanjšali poselitveni pritisk v suburbaniziranih in podeželskih delih širših mestnih območij. V središčih policentričnega urbanega sistema se bo zato v skladu s prepoznanimi razvojnimi potrebami usmerjal razvoj poselitve in skrbelo se bo za zadostno ponudbo komunalno opremljenih površin za stanovanjsko gradnjo in stanovanj. Zunaj središč so ukrepi usmerjeni v ohranjanje vitalnosti obstoječih naselij in aktivacijo stavbnega fonda s prenovo in funkcionalno modernizacijo.

raven središča	število prebivalcev v naselju	število prebivalcev v občini	število prebivalcev v širšem mestnem območju	število delovnih mest (občina)	prometno vozlišče	lega - cestna infrastruktura	lega - železniška infrastruktura mednarodna	dodatni kriteriji
1	90.000	100.000	200.000	50.000	mednarodno	AC	DA	obsežna konurbacija
2	15.000	20.000	50.000	10.000	nacionalno	AC/HC	DA	obmejnost, obsežno podeželsko zaledje, oddaljenost od drugih središč iste ali višje ravni, sedež MO, oblikovano ŠMO z vsaj 50.000 prebivalci
3	5.000	10.000	50.000	3.000	regionalno	-	-	obmejnost, obsežno podeželsko zaledje, oddaljenost od drugih središč iste ali višje ravni, pomembno prometno vozlišče
4	3.000	5.000	-	2.000	-	-	-	obmejnost, oddaljenost od drugih središč iste ali višje ravni, nizka gostota poselitve v zaledju

PREGLEDNICA 1: RAVNI SREDIŠČ GLEDE NA POSELITVENI, GOSPODARSKI IN PROMETNI POTENCIAL

raven središča	zdravstvo	šolstvo	javna uprava	sodstvo	kultura
1	dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov/oddelkov; specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost; osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost	sedež javne univerze, raziskovalne institucije	vladne službe, diplomatska predstavništva, ministrstva	vrhovno, višje	univerzitetna knjižnica, narodno gledališče, muzeji in galerije
2	specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost; osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost	sedež visoke šole, fakultete, akademije	ministrstva, izpostava ministrstva ali zavodov	višje	ljudsko gledališče, pokrajinski muzej, splošna knjižnica
3	specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost; osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost	sedež višje šole, sedež srednje šole	izpostava ministrstva ali zavodov	okrožno, okrajno	muzej, galerija, splošna knjižnica
4	osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost	sedež srednje šole	teritorialna organizacija (dekoncentracija) državne uprave	okrajno	muzej, galerija, splošna knjižnica

PREGLEDNICA 2: PRIMERNA OPREMLJENOST SREDIŠČ S STORITVAMI SPLOŠNEGA POMENA

(3) Središča prve ravni so tista urbana naselja, ki imajo najmanj 90.000 prebivalcev in katerih širše mestno območje vključuje vsaj 200.000 prebivalcev, ležijo ob evropskih prometnih koridorjih ter so prometna vozlišča mednarodnega pomena. Ta naselja omogočajo nadaljnji razvoj javnih storitev najvišje ravni s področij znanosti in izobraževanja (kot so sedež univerze, univerzitetne knjižnice ali raziskovalni inštituti), zdravstva (univerzitetni klinični center), kulture (narodna gledališča, muzeji), sodstva (ustavno sodišče, višje sodišče), uprave (ministrstva, diplomatska predstavništva) ter pridobitev predstavništev ali sedež vidnejših mednarodnih organizacij in podjetij. Merila za središče prve ravni izpolnjujeta Ljubljana (kot glavno mesto in središče mednarodnega pomena) in Maribor (kot središče mednarodnega pomena). Ker ima Koper vlogo mednarodnega prometnega vozlišča in je hkrati vključen tudi v obalno ter čezmejno urbano območje, je v strategiji prav tako obravnavan kot središče prve ravni in središče mednarodnega pomena.

(4) Središča druge ravni so tista urbana naselja, ki imajo vsaj 15.000 prebivalcev, hkrati pa tudi zmogljivosti za razvoj storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena, za razvoj večmodalnih prometnih vozlišč, mestnega in primestnega javnega potniškega prometa ter pomembno prispevajo pri oskrbi prebivalcev v podeželskih gravitacijskih zaledjih. Merila za središče druge ravni dosegajo Celje, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje. Kot središče druge ravni je kot oskrbno središče v Primorsko-Notranjski regiji opredeljena Postojna. Kot središče druge ravni se upoštevajo funkcijsko povezana in dopolnjujoča se središča, somestja v posavskem (Brežice-Krško-Sevnica) in zasavskem (Hrastnik-Trbovlje-Zagorje ob Savi) širšem mestnem območju. Središča v vseh širših mestnih območjih se bodo (glede na razporejenost prebivalstva, dejavnosti in naravne značilnosti prostora) povezovala s središči nižje ravni in se tako razvijala kot medsebojno funkcijsko povezana urbana naselja, znotraj katerih se storitve splošnega pomena povezujejo in dopolnjujejo.

(5) Središča tretje ravni so tista urbana naselja, ki so primerna lokacija za sekundarno in primarno raven zdravstvene oskrbe, visokošolsko izobraževanje, sodne in upravne institucije, specializirano socialno varstvo ter javne raziskovalne institucije. V teh središčih se razvijajo storitve, oskrbne in druge dejavnosti (storitve splošnega in splošnega gospodarskega pomena) za oskrbo teh središč ter oskrbo v njihovih gravitacijskih zaledjih, ki so pogosto podeželska, obmejna, odmaknjena, gorska in oddaljena od glavnih prometnih koridorjev. Nabor storitev, prilagojenih regionalnim razmeram in potrebam prebivalcev ter gospodarstva, bodo podrobneje opredelili regionalni prostorski plani. Merila za središče tretje ravni dosegajo Črnomelj, Domžale, Dravograd, Idrija, Izola, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Ravne na Koroškem, Škofja Loka in Tolmin.

(6) Središča četrte ravni so v prostorskem razvoju tista urbana naselja, ki zagotavljajo najmanj zdravstveni dom oziroma zdravniško oskrbo na primarni ravni in teritorialno organizacijo državne uprave, središča četrte ravni, ki so bolj oddaljena od središč višjih ravni, pa tudi srednjo šolo in okrajno sodišče. Merila za središče četrte ravni dosegajo Ajdovščina, Cerknica, Gornja Radgona, Grosuplje, Ilirska Bistrica, Laško, Lenart v Slovenskih goricah, Lendava, Litija, Ljutomer, Logatec, Metlika, Ormož, Piran, Radlje ob Dravi, Radovljica, Ribnica, Ruše, Sežana, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Trebnje, Tržič, Vrhnika in Žalec.

(7) Drugo naselje, pomembno za razvoj regije, so naselja, ki imajo vsaj 1.500 prebivalcev, so sedež občine z vsaj 2.000 prebivalci, imajo popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno oskrbo (zdravstvena postaja) in so gospodarsko pomembna (indeks delovne migracije > 96 – zmerno delovna občina). Kot takšna naselja se lahko opredelijo naselja na tistih prednostnih območjih za razvoj posameznih dejavnosti, ki so od središč višjih ravni (od prve do četrte ravni) oddaljena več kot 15 km po cestnem omrežju, imajo podeželsko zaledje in so pomembna z vidika oskrbe prebivalcev teh območij s storitvami splošnega pomena. Do morebitne opredelitve drugih naselij, pomembnih za razvoj regije, bo prišlo po dogovoru med državo in občinami v regionalnem prostorskem planu glede na razvojne cilje regije, opredeljena prednostna območja za razvoj posameznih dejavnosti ter glede na predlog zasnove omrežij družbene in gospodarske javne infrastrukture.

4.2.2 ŠIRŠA MESTNA OBMOČJA

(1) Jedrna območja poselitve, ki so tudi najbolj urbanizirana območja v Sloveniji, obravnavamo kot širša mestna območja. Ta praviloma obsegajo ožja gravitacijska zaledja mestnih občin, znotraj katerih so stanovanjska območja povezana z učinkovitim javnim prometom, delovnimi mesti, storitvami in javnimi servisi, grajene strukture pa integrirane z zeleno infrastrukturo prek zelenih sistemov regij in mest ter drugih naselij.

(2) Širša mestna območja so nadgradnja policentričnega urbanega sistema z jedri urbanega razvoja, ki podpirajo konkurenčnost Slovenije. Glede na značilnosti imajo lahko širša mestna območja eno večje središče ali strnjena območja okrog večjega števila središč. Za razvoj takšnega območja se bo skrbelo z usklajenim oziroma skupnim regionalnim in prostorskim načrtovanjem; razvoj stanovanj, javnega potniškega prometa, delovnih mest, javnih storitev in servisov ter zelenih sistemov bo potekal s sodelovanjem in dogovarjanjem glede uresničevanja strategije.

(3) Širša mestna območja so območja intenzivnega funkcionalnega povezovanja. To pomeni reševanje skupnih razvojnih izzivov z okrepljenim sodelovanjem (občin, regionalnih deležnikov in države) ter usklajenim načrtovanjem in izvajanjem razvojnih projektov. Zaradi tesne funkcionalne povezanosti zaledja s središčem oziroma središči (praviloma središče prve ali druge ravni) bodo nosilci urbanega razvoja na teh območjih mestne občine, oblikovana somestja in funkcijsko povezana urbana naselja. Zelena infrastruktura je ključni dejavnik ohranjanja krajinskih elementov, krepitve prostorske identitete, možnosti za rekreacijo v naravnem okolju, varstva okolja, narave, voda in tal – nanjo se navezujejo zeleni sistemi mest in drugih urbanih naselij. Širša mestna območja so tudi območja integriranega javnega potniškega prometa z vozlišči javnega potniškega prometa, s katerimi so središča povezana s svojim funkcionalnim zaledjem in središča med seboj. Razvija se oblike trajnostne mobilnosti, ki slonijo na večmodalnosti, povezovanju tirnega in cestnega javnega potniškega prometa, kolesarjenja in osebnega motornega prometa. Prednostno bomo razvijali železniško infrastrukturo, ostale oblike prometa pa prednostno za omogočanje prvega in zadnjega kilometra večmodalnih poti. Na širšem mestnem območju se zagotavlja usklajenost prometnega in prostorskega načrtovanja, še zlasti v primeru širitev in prenove naselij ali umeščanja večjih generatorjev prometa (kot je poslovna cona, nakupovalno središče ali bolnišnica).

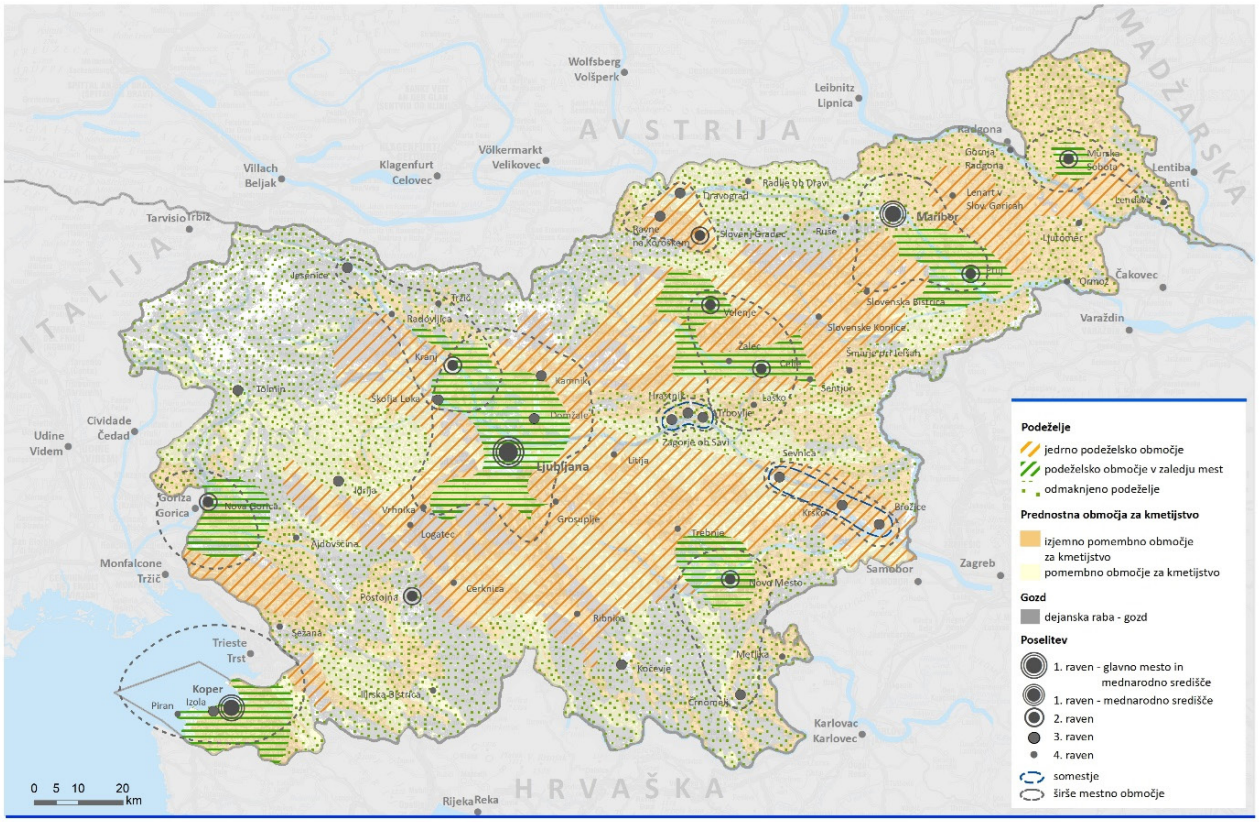
(4) Širša mestna območja na gosteje urbaniziranih območjih Posavja in Zasavja, kjer ležijo manjša, vendar medsebojno funkcionalno povezana in dopolnjujoča se središča policentričnega urbanega sistema, vključujejo območja medsebojno funkcijsko povezanih občin z vsaj 30.000 prebivalci. Znotraj teh območij se v regionalnem prostorskem planu načrtujejo usklajeni razvoj stanovanj, javnega potniškega prometa, delovnih mest, družbene infrastrukture, zagotavljanje storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena ter zelenih sistemov. Primerna dostopnost storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena se znotraj teh širših mestnih območij zagotavlja zlasti s sodelovanjem in dogovarjanjem lokalnih skupnosti.

(5) Glede na lego in navezave na mednarodne koridorje ima širše mestno območje nacionalno, čezmejno ali mednarodno vlogo.

(6) V skladu s strategijo razvoja so opredeljena naslednja širša mestna območja nacionalnega pomena, ki imajo tudi funkcijo širšega mestnega območja regionalnega pomena:
– osrednjeslovensko širše mestno območje,
– podravsko širše mestno območje,
– širše mestno območje slovenske Istre.
(7) V skladu s strategijo so opredeljena naslednja širša mestna območja regionalnega pomena:
– savinjsko-šaleško širše mestno območje,
– dolenjsko-belokranjsko širše mestno območje,
– gorenjsko širše mestno območje,
– pomursko širše mestno območje,
– goriško širše mestno območje,
– koroško širše mestno območje,
– posavsko širše mestno območje,
– zasavsko širše mestno območje.

4.3 PODEŽELJE

(1) Podeželje je raznolik prostor, na kar vplivajo geografska lega, naravni pogoji, dosedanji gospodarski, demografski in družbeni razvoj ter povezanost in dostopnost središč (slika 6). Z vidika usmerjanja in načrtovanja prostorskega razvoja razlikujemo več vrst podeželskih območij:
– jedrno podeželje, ki je razvojno vitalno, čeprav ponekod zaznamovano z omejenimi dejavniki za razvoj primarnih dejavnosti (na primer zaradi reliefa, nadmorske višine, nagiba), s krčenjem zaradi demografskih sprememb, predvsem staranjem, in odmaknjenostjo od središč;
– podeželje v zaledju mest in urbanih naselij, ki ga označuje visoka raven potrošnje, tudi prostora, ter gospodarskega in prostorskega prestrukturiranja v povezavi z raznovrstnimi dejavnostmi, ne le kmetijstvom;
– odmaknjeno podeželje, ki je zaradi svoje geografske lege oddaljeno od večjih središč in ga najbolj zaznamujejo procesi krčenja, tako z demografskega kot z gospodarskega vidika, pogosto gre za kombinacijo obmejne lege in goratosti.



SPRS **Podeželje** **Slika 6**

Vir podatkov:
Strokovni podlagi SPRS,
Podeželje in zelena infrastruktura ter Gorska in obmejna območja, 2017
Kartografska podlaga:
Državna pregledna karta, GURS, 2017

(2) Razvoj podeželskih območij bo usmerjen v odpravo oziroma preusmeritev negativnih trendov krčenja gospodarskih aktivnosti in storitev na odmaknjenem podeželju k ohranitvi vitalnosti jedrnega podeželja ter prestrukturiranju podeželskega prostora v povezavi s potrebami urbanih območij, pri čemer bomo ohranjali vlogo primarnih dejavnosti. Zagotavljali bomo ustrezno povezanost podeželskih območij s središči policentričnega urbanega sistema, primerno raven opremljenosti in dostopnosti storitev, krepitev in trajnostno rabo specifičnih endogenih potencialov. Tako bomo izboljšali gospodarsko osnovo in lokalno zaposlenost, izboljšali kakovost življenja, omejili negativne demografske trende ter ohranili naselbinske in krajinske značilnosti.

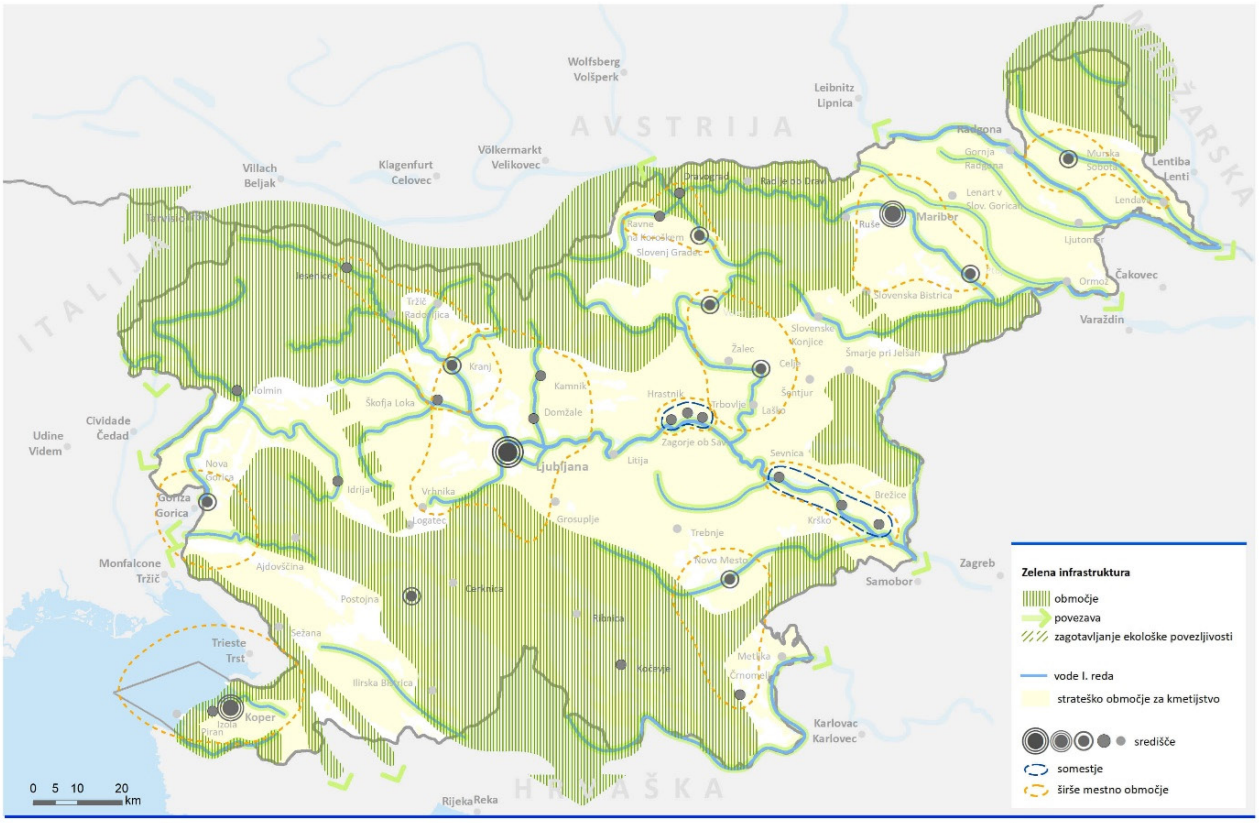
(3) Na podeželju, ki leži ob meji, bomo iskali in oblikovali skupne rešitve v čezmejnem prostoru, ki na obeh straneh meje enakovredno dvigujejo kakovost življenja in krepijo vitalnost podeželskih območij.

4.4 ZELENA INFRASTRUKTURA

(1) Koncept predvideva strateško vlogo zelene infrastrukture – kot načrtovanega sistema funkcionalno povezanih in raznovrstnih krajinskih območij, vključno z najpomembnejšimi naravovarstvenimi območji, ki bodo dolgoročno omogočala naravne procese za zdrav, varen, privlačen, podnebno odporen in večfunkcionalen prostor.

(2) Z zeleno infrastrukturo zagotavljamo predvsem *ekološko funkcijo* (zlasti ohranjanje naravnega okolja, ekološko povezljivost in zmanjševanje fragmentacije krajine zaradi posegov v prostor), *okoljsko funkcijo* (zlasti ohranjanje in izboljšanje kakovosti voda, ohranjanje razpoložljivih vodnih virov za naravne procese in oskrbo prebivalstva ter regulacijo padavinske vode v mestih), *podnebno funkcijo* (zlasti pri uravnavanju toplotnih valov in preprečevanju učinkov toplotnih otokov na urbanih območjih ter za zmanjševanje ranljivosti prostora zaradi naravnih nesreč, še posebej poplav in plazov), *gospodarsko funkcijo* (zlasti trajnostno gospodarjenje z naravnimi viri in biotsko raznovrstnostjo ter s tem povezanimi možnostmi za diverzifikacijo gospodarstva na regionalni in lokalni ravni), *družbeno in kulturno funkcijo* (zlasti pri zagotavljanju kakovosti življenja, zdravja in varnosti prebivalstva ter privlačne in prepoznavne krajine, ki krepi prostorsko identiteto ter razumevanje soodvisnosti razvoja družbe in prostora).

(3) V okviru postopkov prostorskega načrtovanja bomo razvoj zelene infrastrukture načrtovali z zelenimi sistemi regij, zelenimi sistemi območij in zelenimi sistemi naselij. Z zeleno infrastrukturo bomo podeželje povezovali z urbanimi območji in tako izboljšali kakovost življenja.



SPRS **Zasnova zelene infrastrukture na nacionalni ravni** **Slika 7**

Vir podatkov:
Natura 2000, ARSO, 2020
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Kartografska podlaga: GURS, 2020

(4) Na državni ravni zelena infrastruktura vključuje obsežnejše gozdne komplekse, ki so večinoma območja Natura 2000, gorske masive Alp in Dinaridov, zavarovana območja, vode prvega reda in z njimi povezane trajne ali občasne ojezeritve oziroma razlivna območja ter morje in naravno ohranjeno obalo. Prek teh območij se zelena infrastruktura povezuje z naravnimi območji v sosednjih državah. V sistem zelene infrastrukture na državni ravni bodo vključena tudi območja krajinske prepoznavnosti, ki so pomembna za državo. Povezljivost med navedenimi jedrnimi območji zelene infrastrukture bomo zagotavljali z naravnimi linijskimi (na primer rečnimi) in točkovnimi (stopalnimi) krajinskimi elementi ali z vzpostavljanjem oziroma obnovo takih povezav, kjer je to potrebno.

(5) Na mednarodni ravni bomo stremeli predvsem k zagotavljanju ekološke funkcije zelene infrastrukture, ki jo dosegamo s povezovanjem ekološko pomembnih krajinskih elementov prek državnih meja, z odpravo ovir za ekološko povezljivost ter z izboljšanjem stanja naravnih ekosistemov (slika 7).

5. STRATEŠKE USMERITVE PROSTORSKEGA RAZVOJA

5.1 SPLOŠNE USMERITVE

5.1.1 UREJANJE IN RAZVOJ NASELIJ

(1) Urejanje in razvoj naselja se načrtujeta v skladu z njegovo vlogo v policentričnem urbanem sistemu – mesta in druga urbana naselja, ki svojo vlogo izvajajo za širše (gravitacijsko) območje, so na podlagi meril iz strategije (poglavje 4.2) opredeljena kot središča.

(2) Druga naselja, pomembna za razvoj regije, se ob upoštevanju meril iz strategije določijo v regionalnem prostorskem planu.

(3) Območja za dolgoročni razvoj – določijo se središčem policentričnega urbanega sistema (ali drugim naseljem, pomembnim za razvoj regije) v regionalnem prostorskem planu za izvajanje njihove razvojne vloge in vloge skladnega regionalnega razvoja.

(4) Izvaja se celovita prenova naselij – posebna pozornost se nameni funkcionalnim vidikom prenove, protipotresni prenovi objektov, izboljšanju snovne in energetske učinkovitosti, javnega prometa in trajnostne mobilnosti, zmanjševanju deleža prekritih površin, kakovosti odprtega prostora in zelenih površin ter vključitvi kulturne dediščine v prenovo. Posebno skrb se nameni razporeditvi dejavnosti in njihovi komplementarnosti. S tem se prispeva k izboljšanju kakovosti življenja, zmanjšanju ogljičnega odtisa na ravni stavb, sosesk in naselij, k povečanju odpornosti proti podnebnim spremembam in k zmanjšanju potreb po širitvi naselij.

(5) Sprememba namenske rabe objektov je pogojena z ustrezno komunalno oskrbo.

(6) Načrtno se zmanjšuje ranljivost naselij in infrastrukture – z umikanjem poselitve in infrastrukture z ogroženih območij, kot so poplavna, erozijska, plazljiva in plazovita območja, ter z vzpostavljanjem naravnih blažilcev ekstremnih vremenskih dogodkov in toplotnih otokov (na primer z ohranitvijo in vzpostavitvijo razlivnih območij ter večjim deležem dobro upravljanih in vzdrževanih zelenih površin kot delov zelenega sistema regij ali zelenih sistemov mest).

(7) Dviguje se kakovost življenja v naseljih – z izboljšanjem dostopnosti storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena, dostopnosti stanovanj in delovnih mest z načini trajnostne mobilnosti ter z zmanjševanjem potreb po mobilnosti (z izboljševanjem možnosti dela na domu in spodbujanjem združljive mešane rabe prostora); z zniževanjem stroškov življenja v mestih, zlasti z izboljšano stanovanjsko dostopnostjo, energetsko učinkovito prenovo in v primeru novogradenj energetsko varčnimi objekti (skoraj ničenergijske hiše), kaskadno rabo energije na ravni stavb ali naselij, uporabo sistemov za ponovno rabo virov – na primer vode; z izboljševanjem možnosti za petminutno pešdostopnostjo zelenih površin, območij za šport in rekreacijo na prostem; z zmanjševanjem ravni hrupa v naseljih – na primer s spodbujanjem uporabe manj hrupnih prevoznih sredstev in z ukrepi za zmanjševanje emisij hrupa iz industrijskih virov; z zmanjševanjem nočne osvetljenosti, zlasti ob cestah zunaj strnjenih delov naselij ali v neposredni bližini stanovanjskih objektov, bolnišnic, socialnih zavodov ter na območjih krajinske prepoznavnosti, v izjemnih krajinah in na širših zavarovanih območjih in območjih kulturne dediščine; z izboljšanjem kakovosti zraka v naseljih z zmanjšanjem emisij iz kurilnih naprav in prevoznih sredstev; z vzpostavitvijo zelenih sistemov in izboljšanjem sestave, vrste, obsega in vzdrževanja zelenih površin kot blažilcev emisij, ki izhajajo iz naseljih ali z območij, ki nanje mejijo, oziroma izboljševalcev kakovosti zraka in blažilcev toplotnih otokov v naseljih.

(8) Ohranjata se prepoznavna regionalna in lokalna prostorska identiteta. Ohranjanje naselbinske in krajinske prepoznavnosti določajo podrobnejša pravila urejanja prostora. Lokalne skupnosti opredelijo prepoznavne značilnosti naselij in krajine ter jih upoštevajo pri pripravi prostorskih aktov in odlokov o izgledu naselij in krajine ter pri usmeritvah za nove prostorske ureditve.

(9) Vzpostavljajo se ločitveni zeleni pasovi med naselji – z njimi se izboljšuje prepoznavnost naselij in krajine ter zagotavlja ekološka povezljivost zelenih sistemov. Zeleni pasovi lahko vključujejo gozdove, vodni in obvodni prostor ter kmetijske površine, varovana območja narave in izjemne krajine. Širina ločitvenih zelenih pasov se določi glede na vlogo zelenega pasu pri preprečevanju zlivanja naselij, ekološko povezljivost (migracijske poti prostoživečih živali), rekreacijsko, podnebno in socialno vlogo (prevetrenost, kakovostno in zdravo življenjsko okolje), ter oblikovno podobo krajine, vendar naj ne bodo ožji od 200 metrov. V ločitvenih zelenih pasovih med naselji se ohranjajo dejavnosti, ki gospodarijo z naravnimi viri, zlasti kmetijstvo in gozdarstvo ter upravljanje z vodami.

(10) Za blaženje morebitnih negativnih vplivov uporabe zaščitnih sredstev v kmetijstvu se glede na lokalne klimatske pogoje uskladijo ustrezni ukrepi, ki omogočajo ohranjanje in varovanje zdravja prebivalstva.

(11) Podeželska naselja se prednostno urejajo s prenovo in notranjim razvojem – skupaj s prenovo mobilnosti ter oskrbe z energijo in drugimi viri. Poudarek je na vzdrževanju in prenovi obstoječega kakovostnega stavbnega fonda, zgoščevanju naselbinske strukture, ki se funkcionalno in tehnološko, ob upoštevanju pričakovanih demografskih sprememb, prilagodi potrebam prebivalcev. Pri tem se upoštevata ohranjenost kakovostnih naselbinskih jeder in prepoznavnih silhuet ter usmeritev glede varstva kulturne dediščine in okolja ter prepoznavnosti naselij in krajine.

(12) Omejuje se širjenje posamične poselitve – posamična poselitev se razen na območjih, ogroženih zaradi naravnih nesreč, lahko ohrani. V okviru enot posamične poselitve na podeželju se lahko obnavlja obstoječi stavbni fond, ki se izjemoma lahko dopolni s posamično novogradnjo ob upoštevanju usmeritev za prepoznavnost naselij in krajine ter varstvo narave in virov, če gre za modernizacijo obstoječe dejavnosti, zlasti primarne (kmetijstvo, gozdarstvo), ali s tem povezano dopolnilno dejavnost na perspektivnem kmetijskem gospodarstvu.

(13) V podeželskih naseljih, v katerih se razvija turizem, se vzdržuje in ustvarja oblikovna prepoznavnost – ohranja se tradicionalna sestava ter izboljšujejo infrastruktura in storitve trajnostne mobilnosti. Pri modernizaciji kmetijske dejavnosti se posebna pozornost namenja dopolnjevanju kmetijske in turistične dejavnosti, tako da se vnaprej preprečijo morebitni spori ter se kmetijski proizvodi vključujejo v turistično ponudbo. Lokalna skupnost v skladu z usmeritvami iz strategije in regionalnih prostorskih planov opredeli podeželska naselja, kjer je mogoč razvoj turizma v povezavi s primarnimi dejavnostmi ter glede na kulturno dediščino, biotsko raznovrstnost in krajino.

(14) Dostopnost sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij – v urbanih in podeželskih naseljih se z modernizacijo informacijsko-komunikacijske infrastrukture zagotavlja dostopnost kakovostnih sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij in storitev.

(15) Načrtno se razvija učinkovita energetska oskrba – na širših mestnih območjih in v naseljih z večjo gostoto poselitve se prednostno načrtujejo sistemi za daljinsko ogrevanje in hlajenje stavb z obnovljivimi oziroma sintetičnimi in drugimi nizkoogljičnimi plini s ciljem zmanjšati stroške ter izboljšati kakovost zraka v naseljih. Spodbuja se gradnja sistemov daljinskega ogrevanja, ki uporabljajo toploto iz soproizvodnje toplote in električne energije, prednostno iz obnovljivih in nizkoogljičnih virov energije. Prednostno se načrtujejo na območjih strnjene poselitve (več kot 20 preb/ha), na območjih z večjo gostoto porabnikov (šole, večstanovanjske stavbe, dijaški domovi, domovi za starejše, nakupovalna središča in drugo) ali na območjih gospodarskih con z zagotovljenim odje-

mom toplotne energije. Na območjih, ki so povezana s plinovodnim omrežjem ali jih je ob razumnih vlaganjih še mogoče povezati, se energetska oskrba, ob vključevanju obnovljivih plinov ter sintetičnih in drugih nizkoogljičnih plinov lahko opre na ta omrežja.

(16) Pri spremembi namenske rabe zemljišč se za dosego učinkovite rabe zemljišč kot del aktivne zemljiške politike izdela načrt gospodarjenja z zemljišči.

5.1.2 STANOVANJSKA OSKRBA

(1) V središčih policentričnega urbanega sistema se zagotavlja zadostno število stanovanj in površin za stanovanjsko gradnjo – prednostno se zagotavljajo s prenovo razvrednotenih območij ali prenovo obstoječih stanovanjskih območij nizke gostote. Večja območja, namenjena za stanovanjsko oskrbo z javnimi najemnimi stanovanji, se umeščajo v središča do četrte ravni. Prednostna območja za stanovanjsko oskrbo (v nadaljnjem besedilu: PROSO) se načrtujejo v regionalnem prostorskem planu na območjih z najboljšo dostopnostjo do sistema javnega potniškega prometa, v bližini prometnih vozlišč in prestopnih točk javnega potniškega prometa ter, predvsem železnice usklajeno s celostno prometno strategijo ob upoštevanju regionalnih demografskih projekcij. Stanovanjska območja se načrtujejo z upoštevanjem bližine raznolikih delovnih mest ter opremljenosti s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena.

(2) Preprečujejo se socialna segregacija, gentrifikacija in getoizacija – na stanovanjskih območjih se zagotavljajo različni tipi stanovanj, ki omogočajo mešano socialno in starostno sestavo stanovalcev. Pri načrtovanju, prenovi in gradnji stanovanjskih območij se upoštevajo načela kakovostnega in varnega bivalnega okolja, ki se zagotavlja s primerno gostoto zazidave, arhitekturnim oblikovanjem celotnega stanovanjskega območja in posameznih stavb ter s primerno površino, dostopnostjo in zasnovo javnih odprtih in zelenih površin.

(3) Razvija se kakovostna stanovanjska zazidava – načrtujejo in razvijajo se oblike stanovanjske zazidave, ureditve in medsebojne razmestitve objektov, ki spodbujajo socialne stike med prebivalci ter zagotavljajo primerno večjo gostoto zazidave, hkrati pa zagotavljajo tudi dovolj odprte javne grajene in zelene površine. V stanovanjskem območju se omogoča pešdostopnost vseh potrebnih vsakodnevnih storitev. V obstoječe urbano tkivo se posega na podlagi celovite strokovne presoje.

(4) Na stanovanjskih območjih se zagotavlja primerna opremljenost s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena ter potrebna opremljenost z družbeno infrastrukturo – na stanovanjskih območjih se lahko izvajajo dejavnosti osnovnega šolstva in zdravstva, socialnovarstvene dejavnosti, dejavnosti za starejše, varstvo otrok, trgovske, poslovne, uslužno-obrtne, gostinske, upravne dejavnosti, dejavnosti intelektualnih in kulturnih storitev ter druge dejavnosti, ki so potrebne za dnevno oskrbo prebivalcev, ne poslabšujejo kakovosti bivalnega okolja in prispevajo k bolj racionalni izrabi površin, komunalnih in prometnih omrežij ter k celovitemu delovanju naselja.

(5) Dobra dostopnost od stanovanjskih območij do območij z družbeno infrastrukturo in zaposlitvenih območij se zagotavlja s trajnostno mobilnostjo ter spodbujanjem mešane rabe prostora.

5.1.3 POMEMBNEJŠA DRUŽBENA INFRASTRUKTURA

Zagotavlja se pravična dostopnost storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena – pomembnejša družbena infrastruktura se glede na zahtevano raven opremljenosti središč policentričnega urbanega sistema določi v regionalnih prostorskih planih. Gospodarska javna in družbena infrastruktura so prostorske ureditve za izvajanje storitev splošnega pomena in splošnega gospodarskega pomena zlasti na področju zdravstva (na primarni, sekundarni in terciarni ravni), socialnega varstva (domovi za starejše, mobilne storitve za starejše), sodstva, izobraževanja (primarno, sekundarno, terciarno), varstva otrok (dnevno varstvo, vrtec), javne uprave (storitve), športa in rekreacije, varnosti (policija, vojska, zaščita in reševanje), kulture (knjižnice, gledališča, muzeji, galerije, arhivi), raziskav, prometa (ceste, železnice, pristanišča, letališča, medmestni in primestni promet, kolesarske in pešpoti), pošte, elektronskih komunikacij (fiksna in mobilna telefonija, širokopasovni internet), oddajanja (televizija, radio), energije (zagotavljanje elektrike, plina, toplote), oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranja in obdelave in odlaganja odpadkov (tudi odlaganje odpadkov na odlagališčih in termična obdelava komunalnih odpadkov).

5.1.4 PREDNOSTNA OBMOČJA ZA GOSPODARSKI RAZVOJ

(1) Pri razvoju gospodarskih con, ki lahko vključujejo logistične centre, se presojajo prostorska merila – poleg družbeno-gospodarskih razmer, zagotovljenega kapitala, znanja na področju visoke tehnologije ter usposobljenosti delovne sile v gravitacijskem območju se upoštevajo tudi prostorska merila (vloga središča v urbanem sistemu, razpoložljivost stanovanj in dostop s trajnostno mobilnostjo do lokacij gospodarskih con; optimalna povezava s prometnim in energetskim infrastrukturnim omrežjem – prednostno z železnico ter z drugo gospodarsko javno infrastrukturno; možnosti dostopa do infrastrukture elektronskih komunikacij; oddaljenost in velikost že obstoječih gospodarskih con ter prometnih terminalov in vozlišč; prostorske možnosti in omejitve, ki izhajajo iz stanja ali značilnosti prostora in okolja, podnebnih sprememb ter naravne in kulturne krajine ter možnosti prenove obstoječih razvrednotenih zemljišč).

(2) Gospodarske cone, ki lahko vključujejo logistične centre, se umeščajo ob vozliščnih lokacijah tako, da so dobro povezane z javnim potniškim prometom z vseh območij regije in sosednjih regij – pri izbiri lokacije se preverijo možnosti prenove in sanacije opuščenih in razvrednotenih območij. Območja za gospodarski razvoj morajo v čim večji meri kot celota in posamezni deli izkazovati okoljsko trajnost, to je snovno, energetsko in prostorsko učinkovitost, ter morajo delovati po načelu industrijskih simbioz in imeti primeren delež zelenih površin kot element dobrih delovnih pogojev, prilagajanja na podnebne spremembe in blaženja vidnih ali okoljskih vplivov (na primer hrupa). Območja nekdanje industrije, ki izpolnjujejo prostorske, okoljske, infrastrukturne in druge pogoje sodobnih proizvodnih parkov, se dolgoročno ohranjajo in posodabljajo za gospodarski namen. Za območja gospodarskih dejavnosti ali cone, v katere se vlagajo javna sredstva, se razvije enotni model načrtovanja in upravljanja, po katerem zemljišča ostanejo v javni lasti (podjetje pa na primer pridobi stavbno pravico) tudi po zaprtju ali prodaji podjetja. S tem se uravnoteži povpraševanje po novih stavbnih zemljiščih.

(3) Prednostna območja za zgostitev gospodarskih, proizvodnih ali drugih poslovnih dejavnosti se določajo v okviru širših mestnih območij v središčih prve ali druge ravni – izjemoma tudi v središčih tretje in četrte ravni, ki že imajo večja sklenjena indu-

strijska ali proizvodna območja (20 ha). Prednostna območja za gospodarski razvoj se prednostno poiščejo v okviru notranjega razvoja urbanih naselij, zlasti v okviru prestrukturiranja prenove in zgoščanja razvrednotenih območij ali površin obstoječih gospodarskih in poslovnih con. Območja za gospodarske dejavnosti, pri katerih je pomembna racionalna transportna oddaljenost med surovinsko bazo in uporabniki, kot je pri predelavi lesa ali mineralnih surovin, se lahko poiščejo tudi v središčih četrte ravni ali v drugih naseljih, pomembnih za regijo, če se prednostno zagotovi prevoz po železnici.

(4) Prednostna območja za gospodarski razvoj se določajo v okviru regionalnih prostorskih planov v skladu z usmeritvami strategije.

5.1.5 OSNOVNA OSKRBA IN NAKUPOVALNA SREDIŠČA

(1) Vsakodnevna preskrba prebivalcev v urbanih in podeželskih naseljih se zagotavlja na stanovanjskih območjih – zmogljivost storitev se dimenzionira glede na peš dostop za neposredne dnevne uporabnike na teh območjih.

(2) Nakupovalna središča se umeščajo strateško – nakupovalna središča (centri), večja od 5000 m², se v sklopu večmodalnih vozlišč za potniški promet lahko uredijo praviloma v središčih policentričnega urbanega sistema prve in druge ravni, s povezavo najmanj javnega železniškega in avtobusnega prevoza. Spodbuja se dostop z javnimi prevoznimi sredstvi. Nova nakupovalna središča se lahko razvijajo samo na razvrednotenih območjih v urbanem naselju oziroma na zemljiščih, ki jih je mogoče izkoristiti za ta namen v sklopu notranjega razvoja naselij kot del funkcionalne reorganizacije oziroma urbane prenove naselja ali njegovega dela. Nakupovalna središča s površino, večjo od 5.000 m², se ne umeščajo na pretežno stanovanjska območja, temveč na območja z mešano rabo z možnostjo kaskadne rabe energije. Zgornja meja skupnih trgovskih površin nakupovalnih središč na prebivalca je do največ 1,6 m² bruto/na prebivalca naselja. Središča, kjer se predvidijo nakupovalna središča s površino več kot 5.000 m², se opredelijo v regionalnih prostorskih planih.

(3) Pri prestrukturiranju obstoječih nakupovalnih območij se prednostno zagotavljajo dostopnost s trajnostno mobilnostjo, trajnostna gradnja in zelene površine oziroma navezave na zeleni sistem naselja – prestrukturiranje se opredeli v skladu z razvojno vizijo v regionalnem prostorskem planu in vizijo razvoja širšega mestnega območja.

5.1.6 PROMETNE POVRŠINE IN VEČMODALNA PROMETNA VOZLIŠČA

(1) Usklajeno in sočasno z načrtovanjem prostorskega in urbanega razvoja se načrtuje razvoj prometnih sistemov – potrebe po mobilnosti prebivalstva se zadovoljijo z dobro prometno povezanostjo in organizacijo prometa tako na ravni naselij kot na regionalni ravni ter znotraj širših mestnih območij, podprto z ustrezno polnilno infrastrukturo (e-polnilnice in vodik). Pri načrtovanju prometnih sistemov se prednostno obravnava železniška infrastruktura, ki mora zagotavljati ustrezen standard glede na TEN-T uredbo, cestni sistem pa ga dopolnjuje in se mu prilagaja.

(2) Zgoščajo se urbane strukture v bližini prometnih vozlišč ter terminalov in postajališč javnega potniškega prometa – od 20 do 30 % površine območja prometnega vozlišča se namenja odprtim javnim grajenim površinam in vsaj 15 % površine območja javnim zelenim površinam. V vozlišča javnega potniškega prometa in njihovo neposredno bližino se umeščajo tudi oskrbne in druge poslovne dejavnosti.

(3) Prometne površine v mestih se načrtujejo v korist peš površin, območij mešanega prometa, razvijata se kolesarsko omrežje in javni potniški promet – površine za pešce in kolesarje se povezujejo z zelenim sistemom mest. Na ravni urbanih naselij se celovito načrtuje in razrešuje problematika mirujočega prometa, s parkirno politiko mest se aktivno vpliva na potovalne navade prebivalcev v smer uporabe trajnostnih mobilnostnih načinov ter preprečuje spreminjanje odprtih javnih grajenih in zelenih površin v površine za parkiranje vozil.

5.1.7 DOLOČITEV OBMOČIJ ZA DOLGOROČNI RAZVOJ

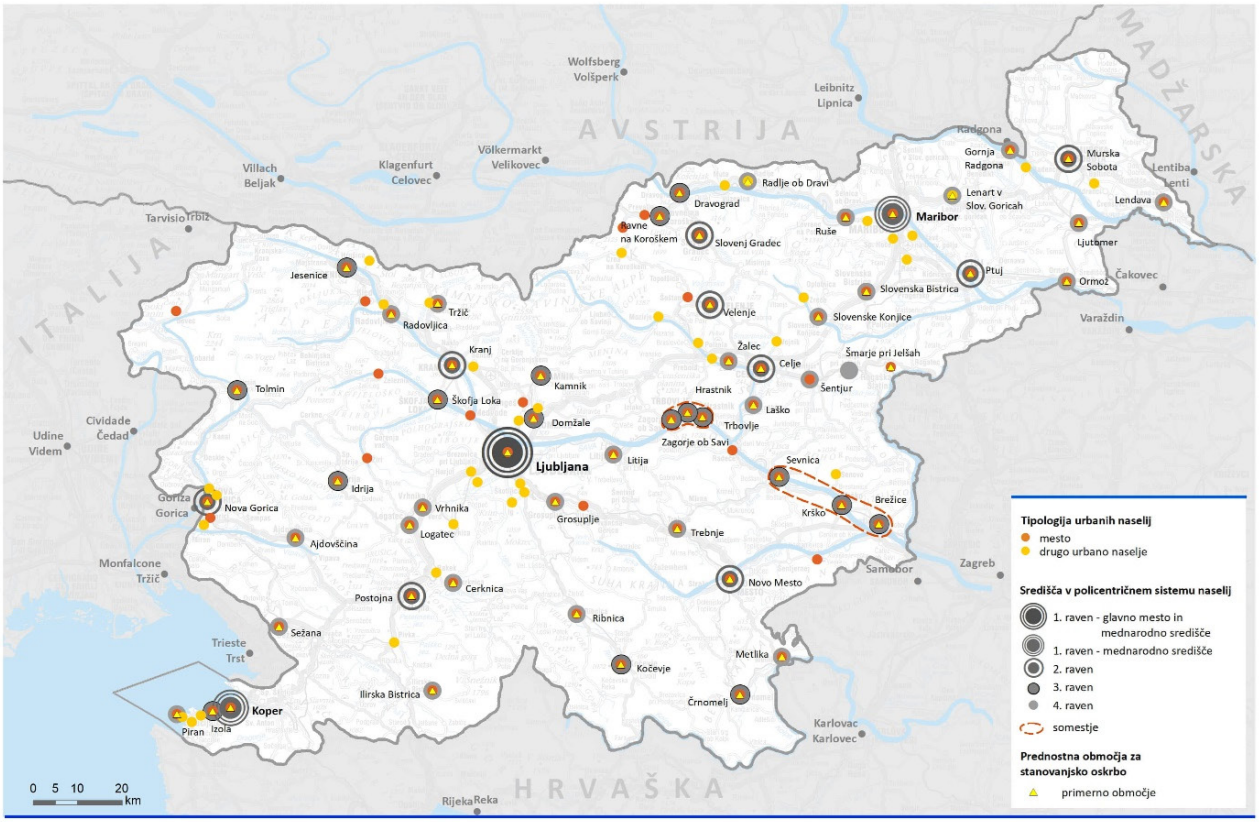
Opredelijo se območja za dolgoročni razvoj – za izvajanje razvojne vloge in funkcije se mestom in drugim urbanim naseljem, ki so v strategiji opredeljena kot središča do vključno četrte ravni, ter drugim naseljem, pomembnim za razvoj regije, lahko določijo območja za dolgoročni razvoj v skladu z zakonom. Območje za dolgoročni razvoj se središču določi, kadar s prenovo razvrednotenih zemljišč ali zgoščanjem naselja ni mogoče zadovoljiti naraščajočih potreb po stanovanjih in spremljajočih storitvenih dejavnostih, kot so vrtci, šole in podobno, glede na rast prebivalstva v zadnjih desetih letih ter 15-letno projekcijo rasti prebivalstva in povečanja števila delovnih mest. Območja za dolgoročni razvoj ne smejo povečevati ranljivosti prostora na širšem območju naselja, tj. ne smejo povečevati poplavne ogroženosti, ali posegati na naravna razlivna območja ali na druga območja možnih naravnih nesreč, ki izhajajo iz sedanje ali možne ogroženosti, upoštevaje pričakovane posledice podnebnih sprememb. Upoštevajo se tudi usmeritve strategije za ohranjanje in izboljšanje prepoznavnosti naselij in krajine.

5.2 URBANI RAZVOJ

(1) Mesta in druga urbana naselja prispevajo k izboljšanju gospodarske, družbene in okoljske učinkovitosti države – razvijajo se kot zaposlitvena središča, središča razvoja in inovacij ter kakovostnega bivalnega prostora.

(2) Z urbanim razvojem se zagotavljajo smotrno umeščanje dejavnosti, družbene infrastrukture, stanovanj in gospodarske infrastrukture v urbana naselja, komunalno opremljanje zemljišč za bivanje in proizvodnjo, oskrbo in storitve na primernih lokacijah ter površin za rekreacijo in preživljanje prostega časa na prostem.

(3) Razvoj urbanih naselij se načrtuje celovito – na podlagi dolgoročne razvojne vizije, katere cilj je dosegati sinergije po načelu presečne logike med prostorsko konkurenčnostjo, identiteto in kakovostjo, s čimer se prispeva k uresničevanju strategije razvoja Slovenije. Razvojna vizija naj temelji na zmogljivostih za gospodarski razvoj ter vlogi in funkciji posameznega mesta ali drugega urbanega naselja kot središča v policentričnem urbanem sistemu od prve do četrte ravni. Posebna skrb naj se posveča ustvarjanju ustreznih razmer za urbane inovacije na vseh področjih, zlasti za izboljšanje privlačnosti mest kot vozlišč idej in znanja, krožnega gospodarstva, celovite prenove in rabe kulturne dediščine, lokalne in globalne povezanosti ter kakovostnega bivalnega prostora za različne skupine prebivalstva in krepitve socialne kohezivnosti.



SPRS **Mesta in druga urbana naselja v policentričnem sistemu središč** **Slika 8**

Vir podatkov:
Prednostna območja za stanovanjsko oskrbo, 2017
Sklep o podelitvi statusa mesta naseljem v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 121/05)
Kartografska podlaga:
Državna pregledna karta, GURS, 2017

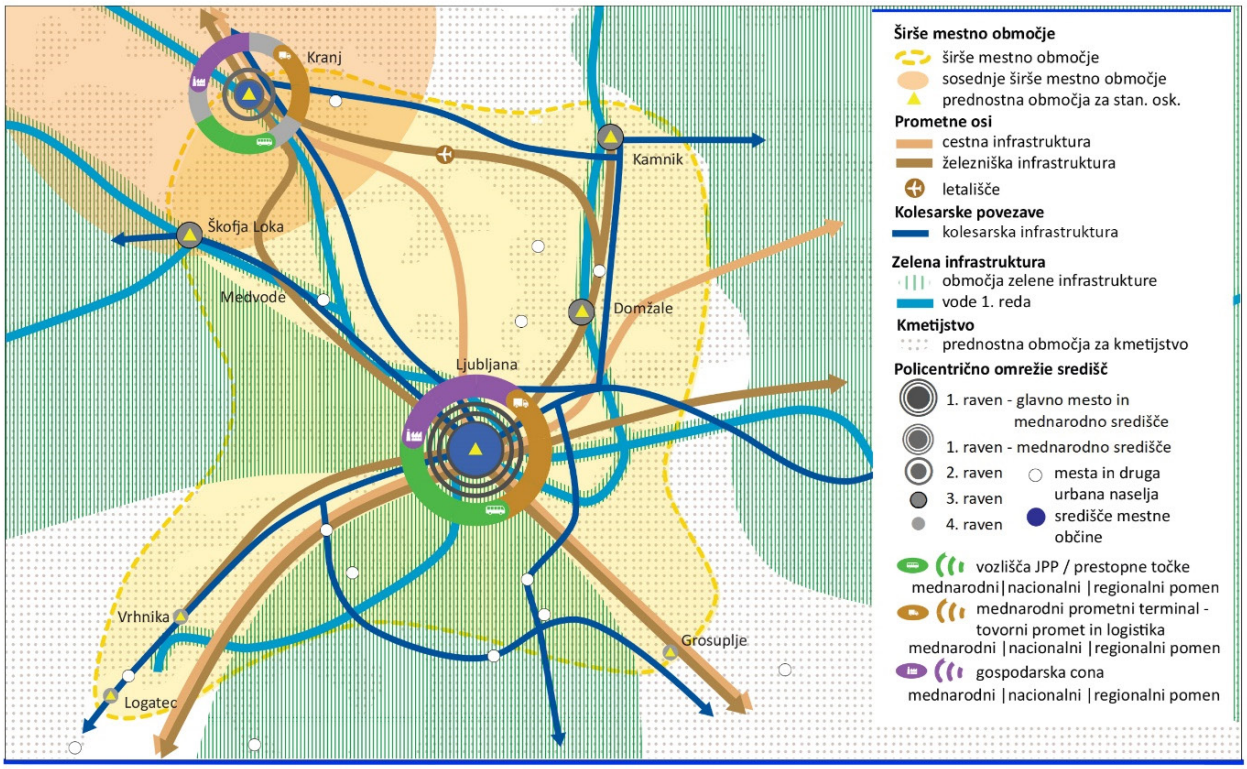
(4) Z razvojem širših mestnih območij se krepi vloga središč oziroma oblikovanih somestij in njihovih funkcionalnih območij – v širšem evropskem in čezmejnem prostoru (upravljanje funkcionalno povezanih območij, ki segajo prek meja posameznih občin) se krepi konkurenčnost slovenskega prostora, ohranja policentrični koncept omrežja središč, razporejajo storitve splošnega pomena v prostoru (opremljenost urbanih središč) in zagotavlja dostop do storitev splošnega pomena vsem prebivalcem države v razumnih časovnih okvirih (časovna dostopnost pod 45 minut); podpira se izboljšanje javnega potniškega prometa s krepitvijo linijskih povezav znotraj širših mestnih območij in navezavo sosednjih redkeje poseljenih podeželskih območij z alternativnimi načini javnega potniškega prometa (na primer prevozi na klic) na prestopne točke oziroma vozlišča na robu širših mestnih območij.

(5) Podpira se razvoj čezmejnih urbanih območij in čezmejno povezanih poselitvenih in gospodarskih sistemov – na širših mestnih območjih v obmejnem prostoru se v povezavi s sosednjimi čezmejnimi središči povečujejo gospodarska, raziskovalno-izobraževalna in kulturna vloga posameznih središč z namenom krepitve njihove vloge na čezmejnem funkcionalnem urbanem območju. S tem se na širšem čezmejnem funkcionalnem območju krepijo skupne konkurenčne prednosti, zlasti doseganje kritične mase za izboljšanje inovacijskih zmogljivosti, in racionalnejša raba infrastrukturnih zmogljivosti.

5.2.1 SREDIŠČA PRVE RAVNI

(1) Ljubljana se razvija kot središče mednarodnega pomena, kot pomembno univerzitetno, raziskovalno, kulturno in zaposlitveno središče. V njej se ohranjajo in razvijajo upravne funkcije najvišje ravni. Razvija se kot pomembno mednarodno prometno vozlišče, ki vključuje letališče za mednarodni zračni promet. Na območju Ljubljane se krepi urbano vozlišče s povezovanjem železniškega, letalskega in cestnega javnega potniškega prometa. Razvija se tudi železniško-cestni terminal za tovorni promet na križišču sredozemskega koridorja in koridorja Baltik-Jadran z navezavo železniškega prometa in pomorskega prometa v koprskem pristanišču. Prednostno se ureja problematika ljubljanskega železniškega vozlišča za zagotovitev ustrezne kapacitete tirov za povečanje pretočnosti tako potniškega kot tovornega prometa ter dviga kakovosti bivanja prebivalcev z zmanjševanjem ravni hrupa in drugih emisij v okolje. Ljubljana je zaposlitveno središče širšega mestnega območja, krepi se njena privlačnost za institucije EU in sedeže mednarodnih podjetij ter njihovih izpostav v srednji in jugovzhodni Evropi. Privlačnost središča in širšega mestnega območja se izboljšuje s krepitvijo javnega potniškega prometa znotraj širšega mestnega območja, prednostno z izboljšanjem regionalnega železniškega prometa, zagotavljanjem pretočnosti ter krepitvijo raznovrstnih prometnih, zlasti letalskih in železniških povezav z evropskimi središči, ter dostopom do infrastrukure elektronskh komunikacij. Za dvig privlačnosti središča se krepita tudi kakovost zdravstvenih storitev, kulturnih programov, športne infrastrukture, prenove objektov in območij kulturne dediščine ter kakovost mednarodnih izobraževalnih programov. Izboljšuje se kakovost bivanja in izboljša dostopnost stanovanj. Prostorsko privlačnost Ljubljane krepijo prepoznana identiteta, bogata kulturna dediščina ter dobre možnosti za rekreacijo in kakovostno preživljanje prostega časa.

(2) Ljubljana v sodelovanju z Domžalami, Kamnikom, Kranjem in Škofjo Loko oblikuje osrednjeslovensko širše mestno območje, ki deluje tudi kot osrednja vstopna točka na presečišču transportnih koridorjev EU. To širše mestno območje vključuje še središča Logatec, Vrhnika in Grosuplje.



SPRS

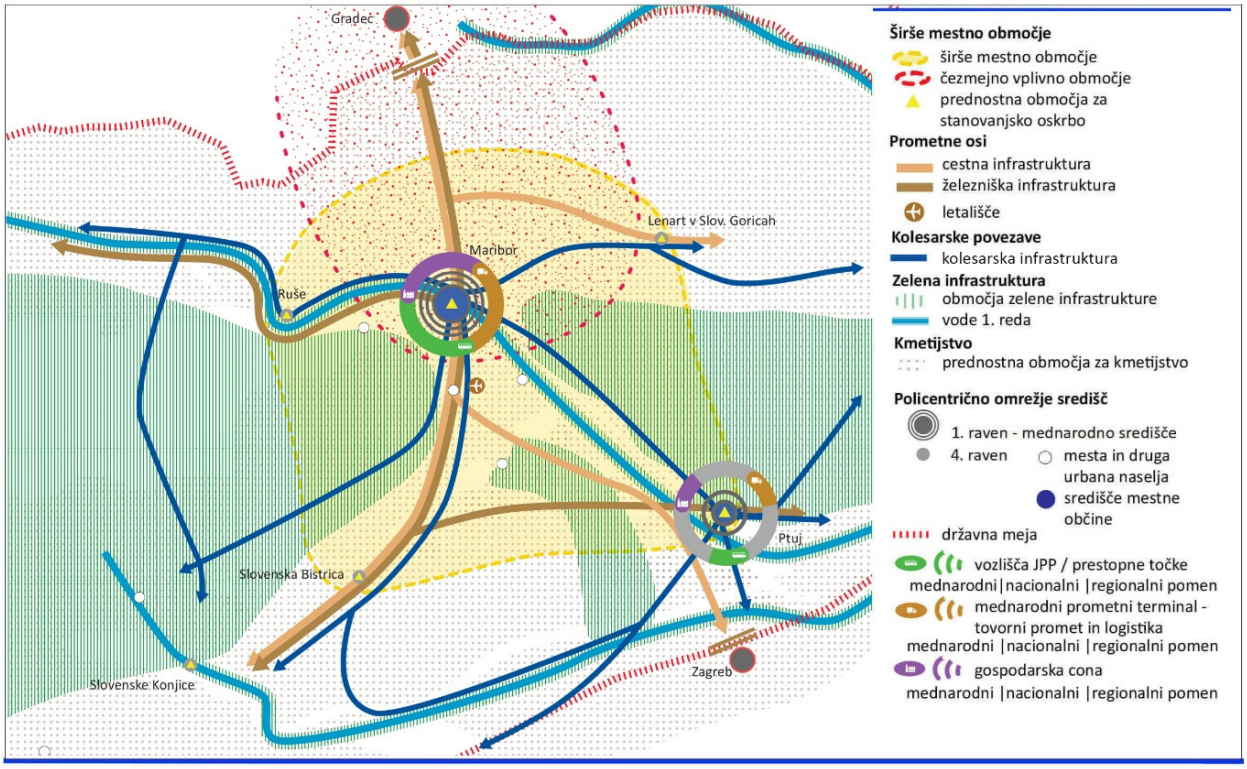
Osrednjeslovensko širše mestno območje

Slika 9

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(3) Maribor se razvija kot središče mednarodnega pomena in središče vzhodnega dela države – razvija se kot pomembno univerzitetno, kulturno, športno in zaposlitveno središče ter jedrno prometno vozlišče omrežja TEN-T z zmogljivostmi za razvoj železniško-cestnega terminala za večmodalni potniški promet. Na mednarodni ravni se vzpostavi in krepi povezava mednarodnega železniškega in letalskega prometa s cestnim javnim potniškim prometom v širšem mestnem območju ter v gravitacijskem območju Maribora, v prostoru med dvema pomembnima središčema sosednjih držav (Gradec (A) in Zagreb (HR)) ter v prometnem koridorju z navezavo na Madžarsko. Krepijo se gospodarska, raziskovalna, kulturna in izobraževalna vloga Maribora tako znotraj nacionalnega prostora, zlasti v povezavi s Ptujem, kot v čezmejnem funkcionalnem območju z Gradcem (A) kot večjim industrijskim središčem v srednji Evropi in univerzitetnim središčem. Zagotavlja se dostop do infrastrukture elektronskih komunikacij. Razvijajo se zdravstvene storitve najvišje ravni (univerzitetni klinični center) ter spodbuja povezovanje znanosti in raziskovanja z razvojem gospodarskih dejavnosti.

(4) Maribor v sodelovanju z Lenartom v Slovenskih goricah, Ptujem, Rušami ter Slovensko Bistrico in Slovenskimi Konjicami oblikuje poselitveno in gospodarsko močno podravsko širše mestno območje – to uspešno uravnoteži vpliv ter izkorišča gospodarske sinergije s čezmejnima urbanima območjema Gradca in zagrebške aglomeracije. Ptuj na širšem mestnem območju krepi vlogo kulturnega središča v prostoru izjemne kulturne dediščine (arheološka, naselbinska, nesnovna) in vlogo pri povezovanju v Spodnjem Podravju ter pri oskrbi podeželskega gravitacijskega območja Haloz in južnega dela Slovenskih goric.



SPRS

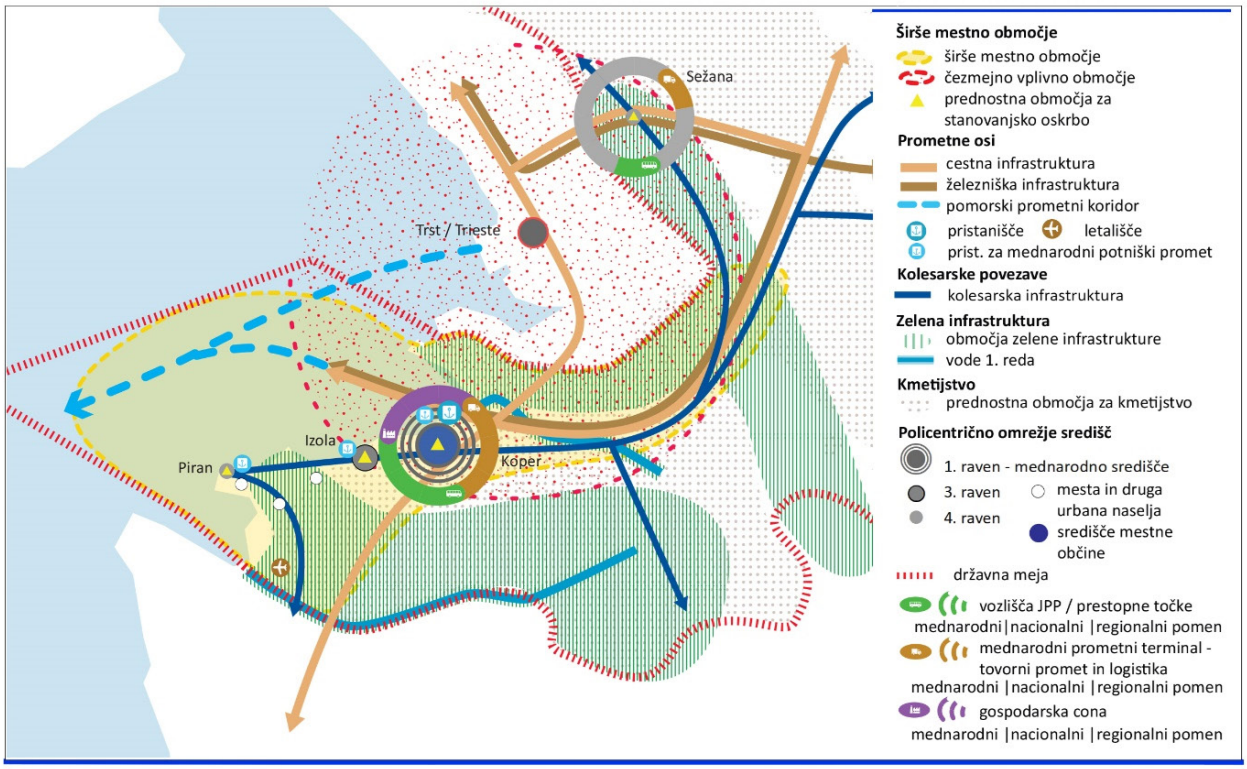
Podravsko širše mestno območje

Slika 10

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(5) Koper se razvija kot zaposlitveno, izobraževalno, športno, kulturno, logistično in turistično središče, prometno vozlišče mednarodnega pomena, vhodno-izhodno tovorno pristanišče na vseevropskem omrežju ter pristanišče za mednarodni potniški promet. Koper se z ustrezno zmogljivo železniško povezavo prometno navezuje na mednarodne prometne koridorje ter druga mednarodna in nacionalna prometna vozlišča v Sloveniji in Evropi. Zagotavlja se dostop do infrastrukture elektronskih komunikacij.

(6) Koper skupaj z mestoma Izola in Piran ter kraškim zaledjem tvori širše mestno območje slovenske Istre. V okviru širšega mestnega območja se krepijo medsebojne funkcionalne povezave, zlasti na področju javnega prometa in storitev. Obalna mesta in zaledni kraji se povezujejo s celovitim, večmodalnim trajnostnim prometnim sistemom, ki poleg kopenskih oblik javnega prometa omogoča tudi razvoj pomorskega javnega potniškega prometa. Na čezmejni ravni se povezuje s sosednjimi regijami Italije in Hrvaške, oblikuje se severnojadranski mobilnostni koridor. Širše mestno območje svojo konkurenčnost razvija na področju logistike in turizma, večji poudarek daje razvoju izvozno usmerjenih dejavnosti, ki se intenzivneje razvijajo ob boku pristaniške dejavnosti, ter bogati kulturni dediščini, biotski in krajinski pestrosti. Poseben poudarek se nameni ureditvi oskrbe območja s pitno vodo. V čezmejnem prostoru bo posebna pozornost namenjena sodelovanju s slovensko manjšino v tržaški pokrajini pri razreševanju skupnih vprašanj prostorskega razvoja v čezmejnem prostoru.



SPRS

Širše mestno območje Slovenske Istre

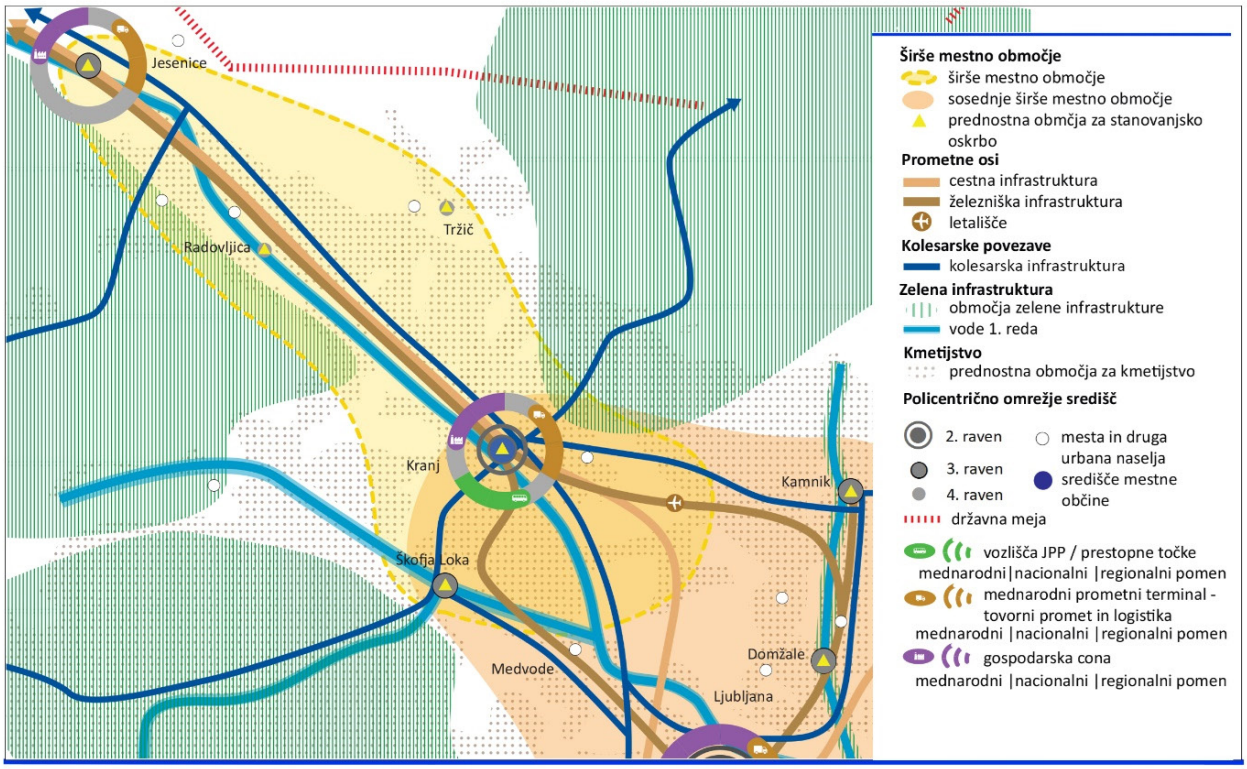
Slika 11

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

5.2.2 SREDIŠČA DRUGE RAVNI

(1) Središča druge ravni na širših mestnih območjih se glede na razporejenost prebivalstva in dejavnosti ter naravne značilnosti prostora povezujejo s središči nižje ravni – razvijajo se kot medsebojno funkcijsko povezana urbana naselja na podlagi povezovanja in dopolnjevanja storitev splošnega pomena znotraj opredeljenih širših mestnih območij. Zagotavlja se dostop do infrastrukture elektronskih komunikacij.

(2) Gorenjsko širše mestno območje se oblikuje v sodelovanju Kranja, Škofje Loke ter središč in urbanih naselij Zgornje Gorenjske – Jesenice, Radovljica in Tržič. Kranj se razvija kot izobraževalno, športno in kulturno središče v Gorenjski razvojni regiji ter kot zaposlitveno in gospodarsko izvozno usmerjeno središče. Kranj kot pomembno regionalno prometno vozlišče izkorišča razvojni potencial, ki ga omogočajo mednarodno letališče za zračni promet ter navezava mednarodnega železniškega potniškega in tovornega prometa ter razvoj regionalnega (potniškega) železniškega prometa na Gorenjskem in na osrednjeslovenskem širšem mestnem območju. Škofja Loka ohranja vlogo pomembnega zaposlitvenega, šolskega in kulturnega središča z obsežnim podeželskim zaledjem; Jesenice ohranjajo vlogo vstopne točke (železnica), so pomembno gospodarsko, šolsko, zdravstveno in storitveno središče na območju Zgornje Gorenjske, kjer se upravne, sodstvene in storitvene dejavnosti dopolnjujejo z Radovljico.



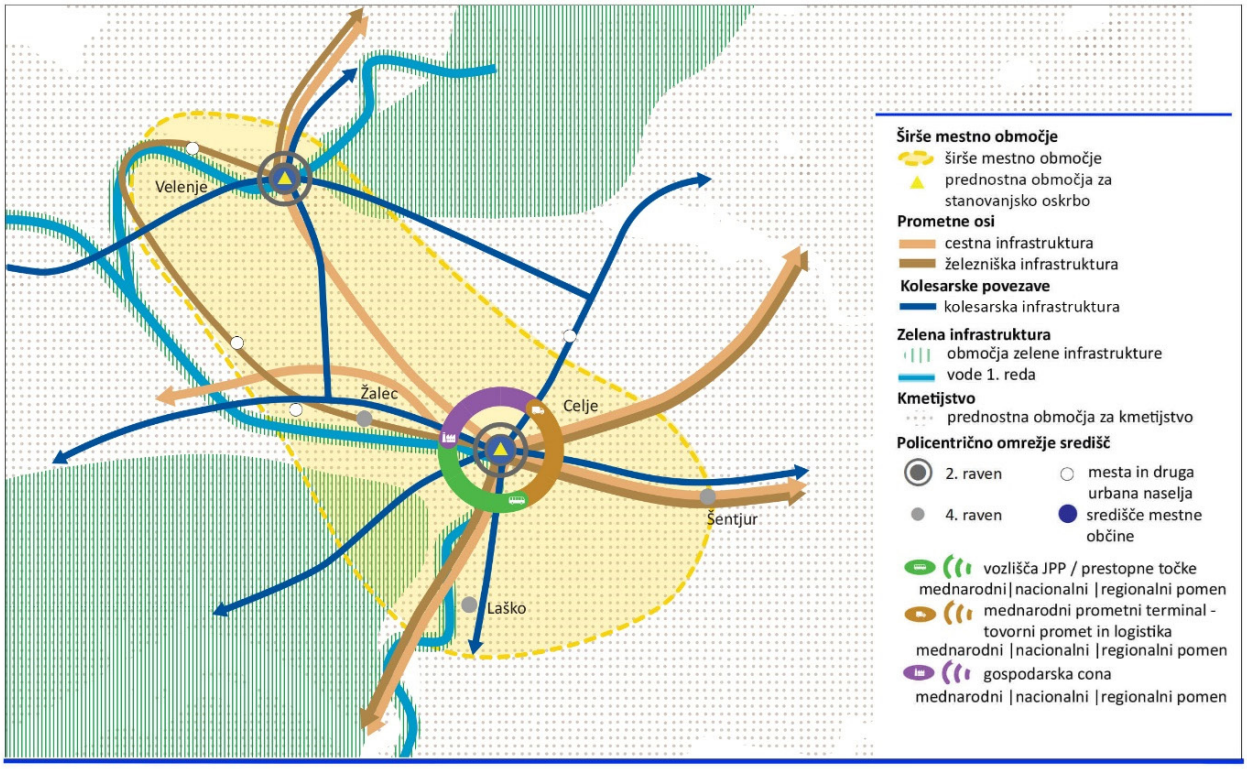
SPRS

Gorenjsko širše mestno območje

Slika 12

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(3) Celje v sodelovanju z Laškim, Šentjurjem, bližnjim Velenjem ter Žalcem oblikuje savinjsko-šaleško širše mestno območje. Celje se razvija kot pomembno zaposlitveno, storitveno, oskrbno in kulturno središče v Savinjski razvojni regiji. Celje je pomembno regionalno prometno vozlišče na stiku železniške povezave in avtocestnega omrežja v evropskem prometnem koridorju ter tretje razvojne osi, z izgradnjo katere se njegova prometna vloga povečuje. Krepita se povezovanje in dopolnjevanje funkcij središč na savinjsko-šaleškem širšem mestnem območju ob tretji razvojni osi, in sicer Celja z bližnjim Velenjem ter Žalcem in Laškim. Velenje se razvija kot pomembno zaposlitveno in storitveno središče. Posebna pozornost se namenja prestrukturiranju območja zaradi zelenega prehoda in razogljičenja ter opuščanju rudnika lignita in njegove rabe v energetiki. Spodbuja se prenova opuščenih površin za rudarstvo in energetsko rabo.



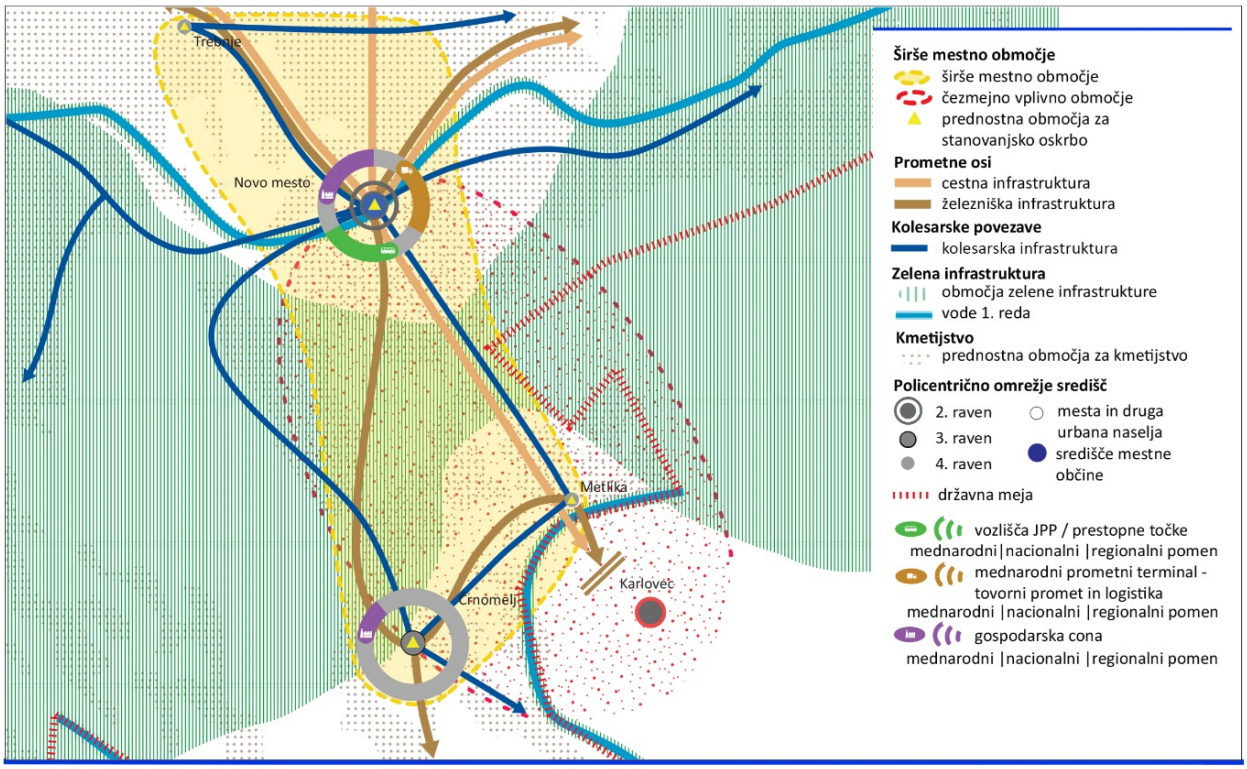
SPRS

Savinjsko - šaleško širše mestno območje

Slika 13

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(4) Novo mesto v sodelovanju z belokranjskima središčema Črnomelj in Metlika ter Trebnjem oblikuje dolenjsko-belokranjsko širše mestno območje. Novo mesto se razvija kot pomembno storitveno, gospodarsko in inovacijsko središče z izrazito izvozno usmerjenostjo. Njegov položaj regionalnega prometnega vozlišča ob evropskem (mednarodnem) prometnem koridorju dodatno krepi lega na tretji razvojni osi, ki bo po izgradnji okrepila povezavo v smeri Karlovca (HR) in Bihaća (BIH). Novo mesto zagotavlja zdravstvene, izobraževalne, kulturne in druge storitve splošnega pomena na območju jugovzhodne Slovenije. Znotraj širšega mestnega območja se vzpostavlja regionalni trg delovne sile, ki krepi konkurenčnost središča tudi v čezmejnem prostoru. Za krepitev notranje povezanosti širšega mestnega območja se izboljša prometna povezanost Bele krajine z dograditvijo cestne in modernizacijo železniške infrastrukture. Zaradi lege v obmejnem prostoru ima območje pomembno povezovalno vlogo med osrednjim slovenskim prostorom in sosednjo Hrvaško, prek Bele krajine z območjem Karlovca in prek posavskega širšega mestnega območja, ki se krepi kot regionalno pomembno prometno vozlišče in gospodarsko območje, z bližnjim Zagrebom. Bližina milijonske zagrebške aglomeracije omogoča čezmejno sodelovanje in povezovanje.



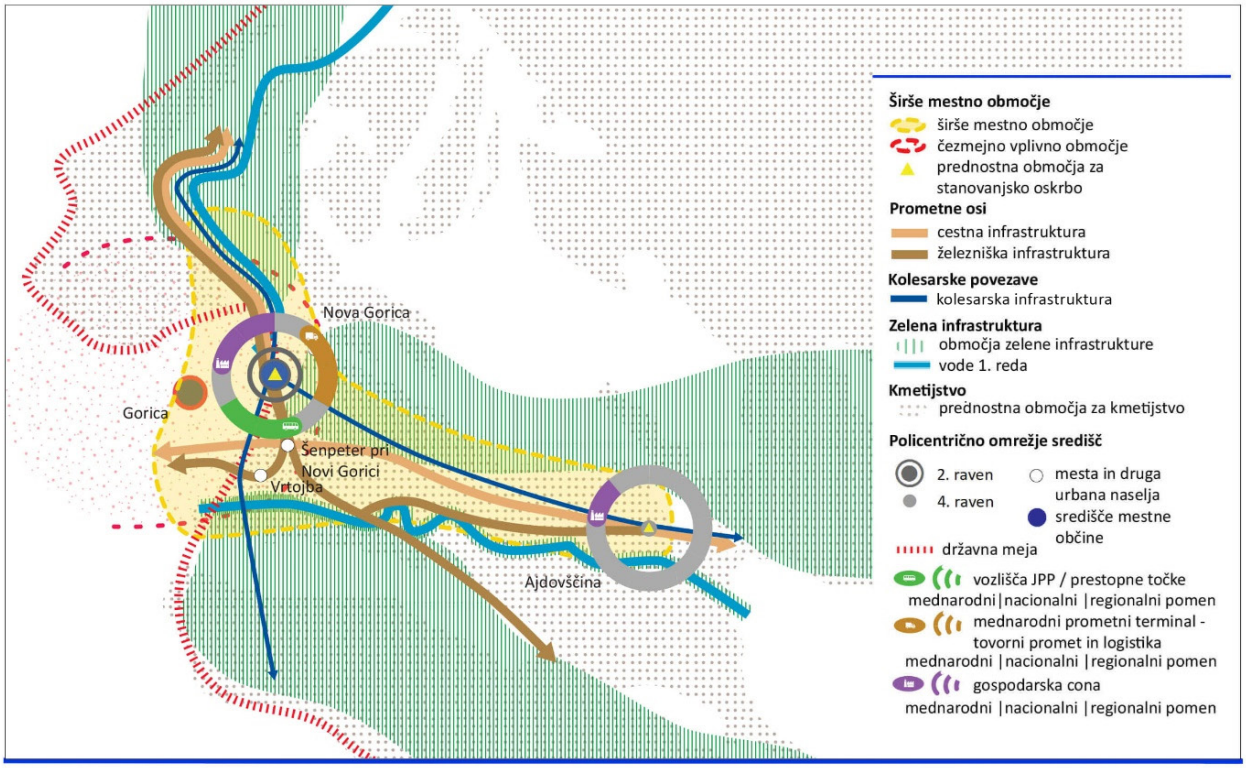
SPRS

Dolenjsko - belokranjsko širše mestno območje

Slika 14

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(5) Goriško širše mestno območje oblikuje Nova Gorica (s stičnima naseljema Šempeter pri Gorici in Vrtojba) in Ajdovščina. Nova Gorica se razvija kot središče s pomembno vlogo v čezmejnem prostoru, kjer skupaj z Gorico tvori čezmejno urbano območje z več kot 70.000 prebivalci. Nova Gorica se razvija kot upravno, storitveno, kulturno in izobraževalno središče, ki zagotavlja dostopnost storitev v velikem gravitacijskem zaledju severne Primorske. V čezmejnem urbanem območju Nove Gorice in Gorice se zagotavlja enakovredna in konkurenčna vloga Nove Gorice in njenih funkcij. Na širšem mestnem območju se podpirajo razvoj in povezovanje funkcij javnega pomena, krepitev infrastrukturnih povezav (tovornega in potniškega prometa) in storitev javnega potniškega prometa v čezmejnem sodelovanju z Gorico ter na območju spodnje Vipavske doline in z Ajdovščino za dopolnjevanje in krepitev funkcij celotnega širšega čezmejnega urbanega območja. Kot gosto poseljeno območje s sorodno večfunkcijsko gospodarsko usmerjenostjo na obeh straneh meje bo to simetrično in učinkovito čezmejno urbano območje. Posebna pozornost bo namenjena sodelovanju s slovensko manjšino v goriški pokrajini pri razreševanju skupnih vprašanj prostorskega razvoja v čezmejnem prostoru.



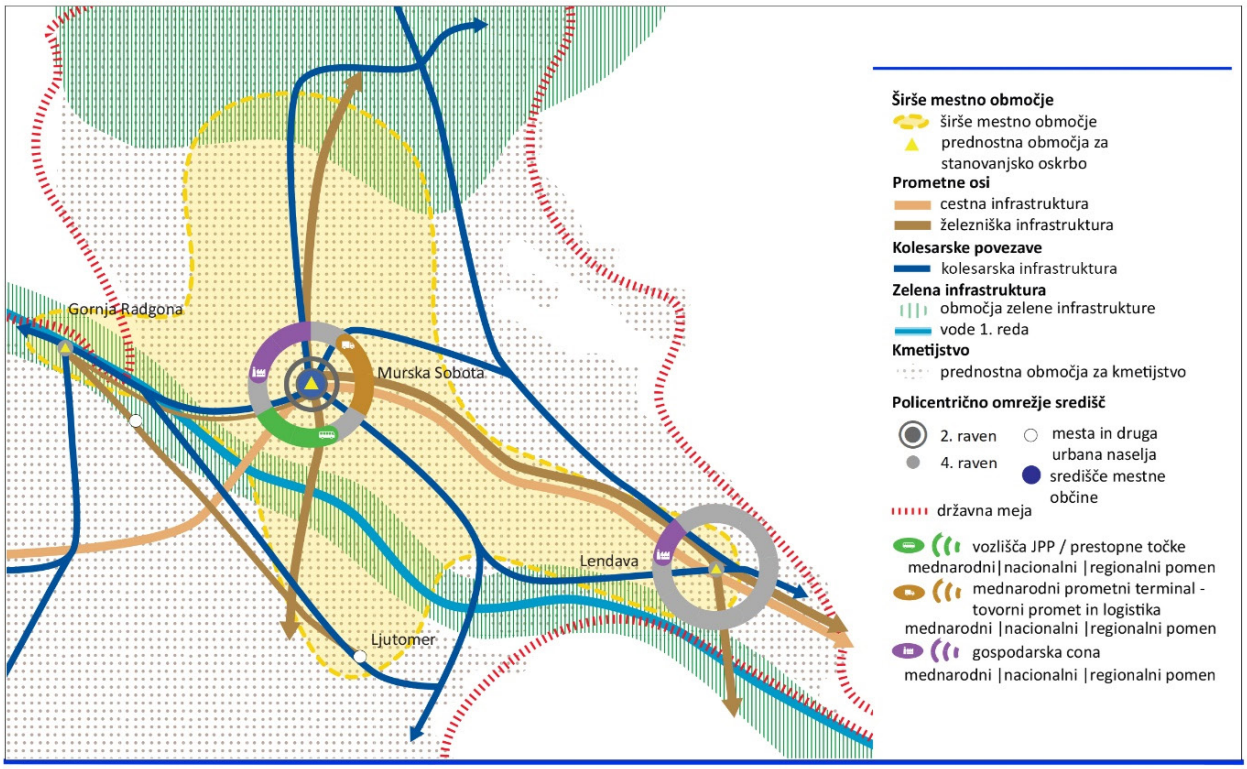
SPRS

Goriško širše mestno območje

Slika 15

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(6) Murska Sobota skupaj z urbanimi središči Lendava, Gornja Radgona in Ljutomer tvori funkcionalno povezano pomursko širše mestno območje. Murska Sobota se pospešeno razvija kot oskrbno in storitveno središče ter kot pomembno prometno vozlišče Pomurske razvojne regije. Krepi se vloga Murske Sobote kot zaposlitvenega središča in spodbuja razvoj dejavnosti, povezanih z zmogljivostmi širšega agrarnega zaledja. Območje ima veliko možnosti za rabo geotermalne energije in drugih obnovljivih virov energije, tako v kmetijstvu kot pri razvoju turizma in drugih dejavnosti. Glede na siceršnje ugodne naravne danosti ima velike zmogljivosti za razvoj konkurenčnega kmetijstva, pri katerem se upoštevajo načela trajnostnega razvoja. Spodbujata naj se razvoj turističnih dejavnosti v povezavi s termalnimi vodami, naravno ohranjenimi območji ob reki Muri in na Goričkem ter turizem, povezan s kmetijsko in vinogradniško tradicijo območja ter bogato snovno in nesnovno dediščino. Krepijo se funkcionalne povezave med obmejnimi urbanimi središči, spodbuja se sodelovanje organizacij in manjšin v čezmejnem prostoru. V čezmejnem prostoru bo posebna pozornost namenjena sodelovanju s slovensko manjšino v Porabju pri razreševanju skupnih vprašanj prostorskega razvoja v čezmejnem prostoru.



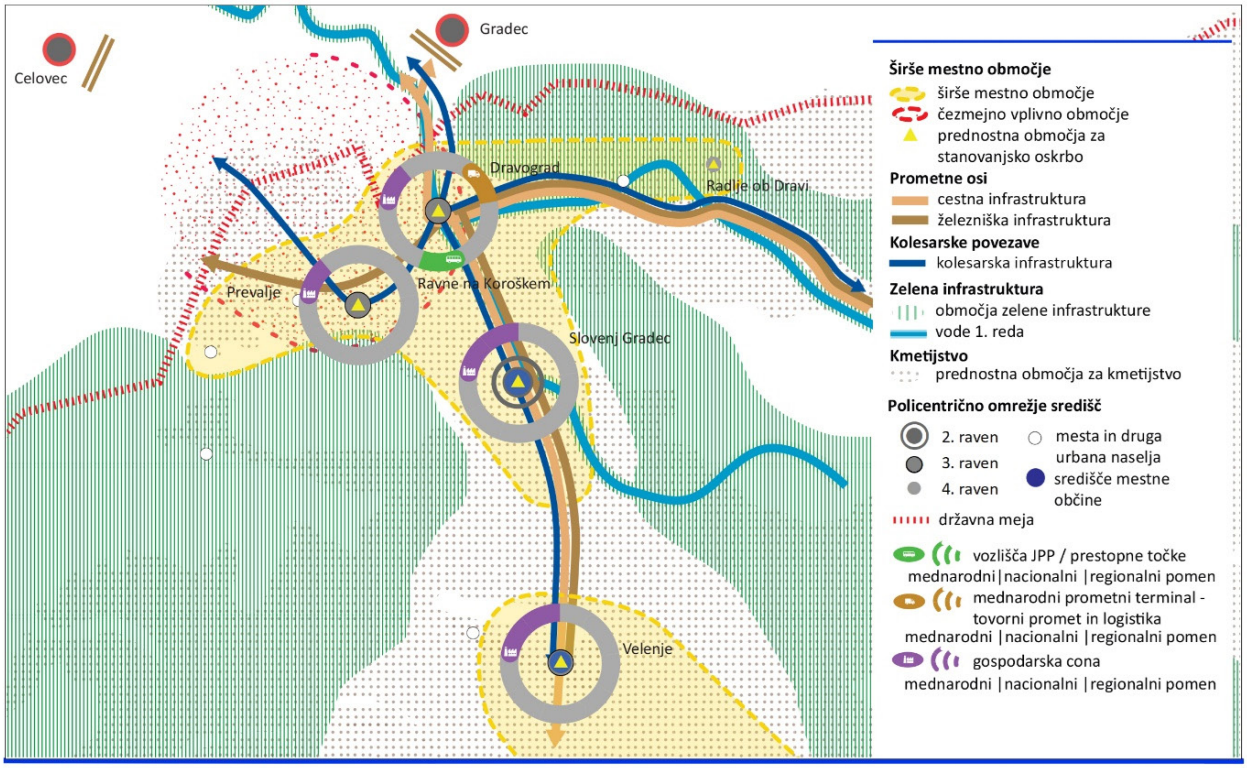
SPRS

Pomursko širše mestno območje

Slika 16

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(7) Dravograd in Ravne na Koroškem s Prevaljami ter Slovenj Gradec tvorijo koroško širše mestno območje s poudarjeno vlogo industrije. Središča koroškega širšega mestnega območja se razvijajo na podlagi delitve funkcij javnega pomena. Zagotovi se primerna infrastrukturna povezava z osrednjeslovenskim prostorom z izgradnjo in modernizacijo prometnih infrastrukturnih povezav s središči na savinjsko-šaleškem širšem mestnem območju ter z okrepitvijo elektroenergetskih povezav. Krepijo se upravna, zdravstvena, kulturna in izobraževalna vloga Slovenj Gradca ter gospodarska vloga središč širšega mestnega območja in spodbuja njihova konkurenčnost v čezmejnem prostoru. Dravograd se zaradi ugodne prometne in središčne lege znotraj razvojne regije razvija tudi kot intermodalno potniško in tovorno vozlišče. V širšem obmejnem prostoru je slovenski del gosteje naseljen in bolj industrializiran kot čezmejni avstrijski koroški prostor, vzpostavljena sta tudi precejšnja mera čezmejnega sodelovanja in sodelovanje s predstavniki slovenske manjšine v Podjuni.



SPRS

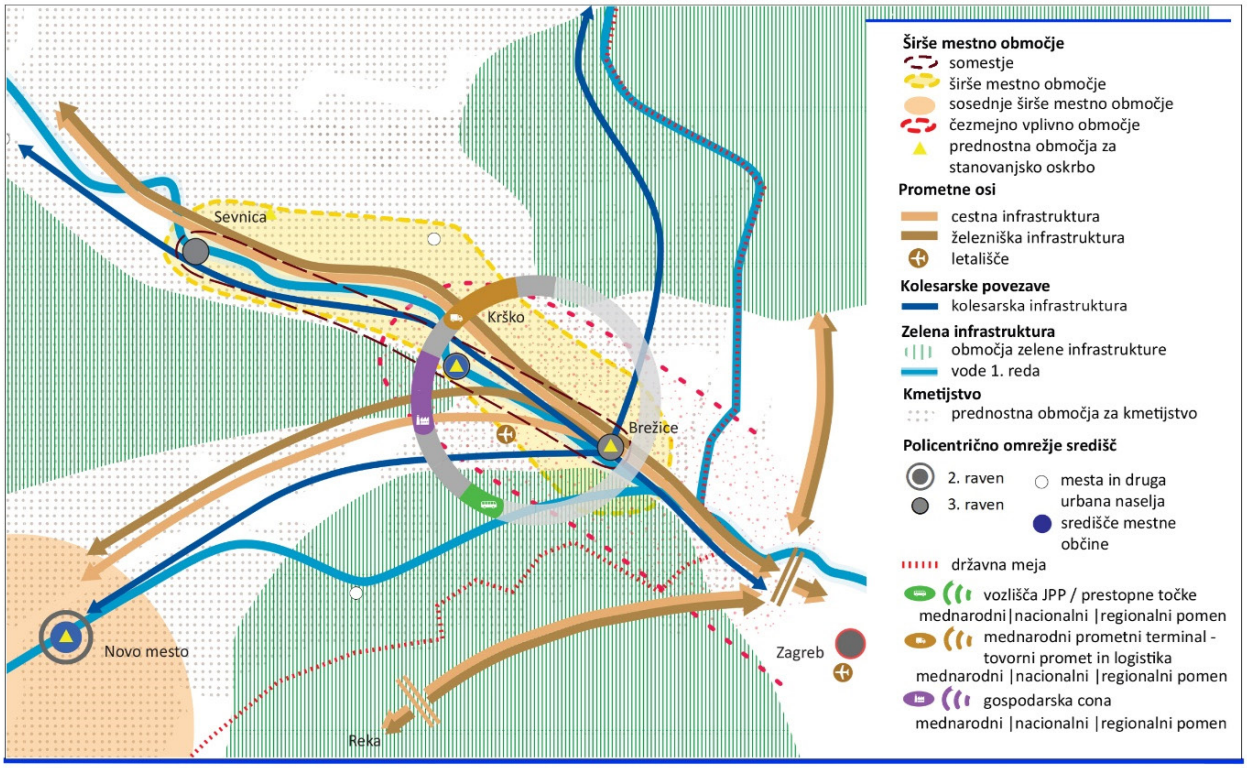
Koroško širše mestno območje

Slika 17

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(8) Postojna se razvija kot oskrbno središče v Primorsko-Notranjski razvojni regiji. Zaradi svoje lege ima pomembno prometno in povezovalno vlogo v mediteranskem in jadransko-jonskem prometnem koridorju. Širše območje v Primorsko-Notranjski razvojni regiji je usmerjeno v razvoj turizma, temelječega na naravni ohranjenosti prostora, ohranjeni kulturni dediščini, krajinski prepoznavnosti in biotski raznovrstnosti.

(9) Posavsko širše mestno območje se razvija v medsebojnem sodelovanju urbanih središč somestja Brežice, Krško in Sevnica. Znotraj tega območja bo vzpostavljen regionalni trg delovne sile, ki bo krepil konkurenčnost območja. Gre za gospodarsko močno v energetski sektor usmerjeno območje, ki uspešno uravnoteži vpliv in izkorišča gospodarske sinergije s čezmejnim urbanim območjem zagrebške aglomeracije. Središča posavskega širšega mestnega območja se kot somestje razvijajo na podlagi delitve funkcij javnega pomena; s porazdelitvijo in dopolnjevanjem upravnih, zdravstvenih, izobraževalnih, športnih in turističnih funkcij. Krepita se kulturna in gospodarska vloga središč širšega mestnega območja ter spodbuja njihova konkurenčnost v čezmejnem prostoru. Modernizacija železniške infrastrukture, vzpostavitev učinkovitega sistema javnega potniškega prometa znotraj širšega mestnega območja, izboljšanje povezanosti podeželskega zaledja s središči v širšem mestnem območju z javnim potniškim prometom ter povezanost širšega mestnega območja s središči sosednjih širših mestnih območij (dolenjsko-belokranjsko in savinjsko-šaleško širše mestno območje) ter metropolitanskim območjem Zagreba, pri čemer se prednostno izkoristijo zmogljivosti železniškega prometa.



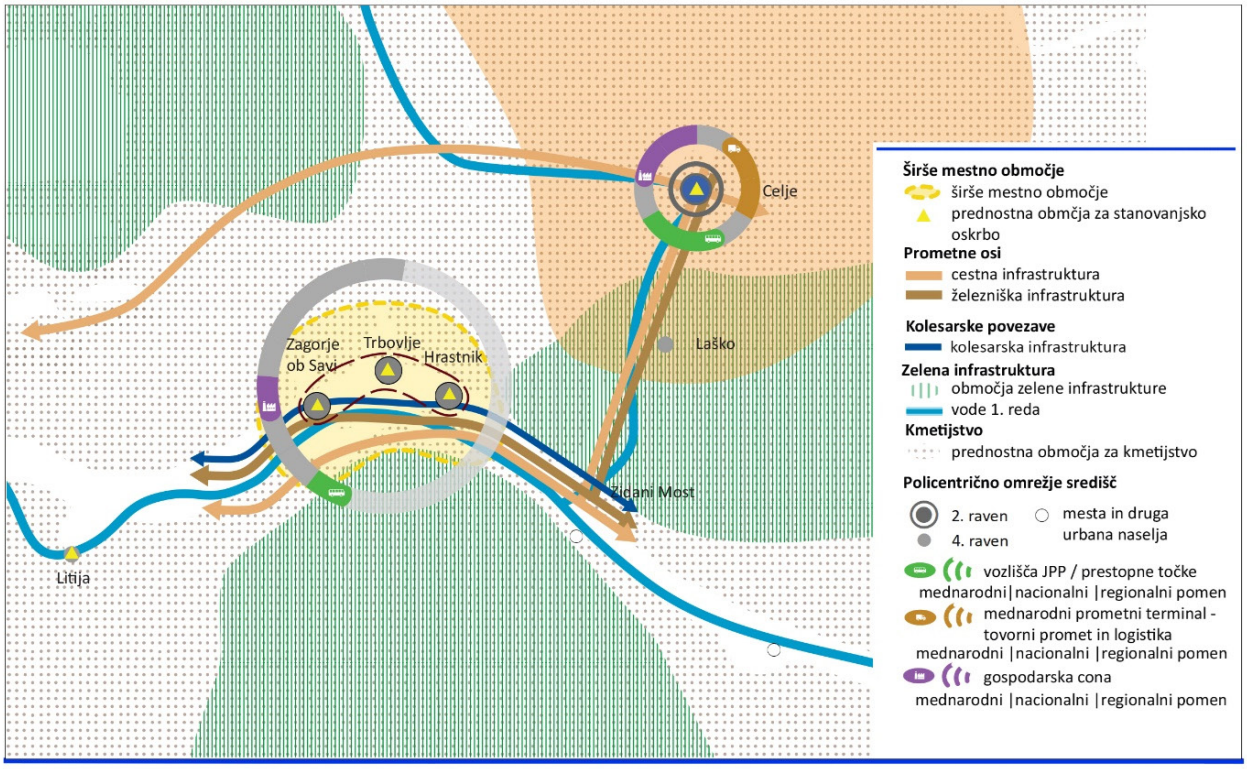
SPRS

Posavsko širše mestno območje

Slika 18

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

(10) Zasavsko širše mestno območje se razvija na podlagi delitve funkcij javnega pomena med urbanimi središči somestja Hrastnik, Zagorje ob Savi in Trbovlje s porazdelitvijo in dopolnjevanjem upravnih, zdravstvenih, izobraževalnih in športnih funkcij med središči v Zasavski razvojni regiji. Spodbujata se krepitev gospodarske vloge in konkurenčnost središč širšega mestnega območja, s čimer se povečuje zaposlenost prebivalcev znotraj regije ter zmanjšujejo potrebe po delovnih migracijah na sosednja območja. V javnem potniškem prometu se izkoristi in razvija železniška infrastruktura za izboljšanje dostopnosti središč sosednjih širših mestnih območij ter izboljša povezanost podeželskega zaledja s središči širšega mestnega območja. S prenovo razvrednotenih območij se izboljša bivanjsko okolje in okrepi prostorsko prepoznavnost v sozvočju z obstoječimi kvalitetami prostora.



SPRS

Zasavsko širše mestno območje

Slika 19

Vir podatkov:
Strokovne podlage, 2017
Vode 1. reda, DRSV
Strateška območja za kmetijstvo, MKGP, 2020
Državne kolesarske povezave, 2018

5.3 USMERITVE ZA RAZVOJ PODEŽELJA

(1) Prebivalcem na podeželju, še posebej na odmaknjenih območjih (kot so gorska ali obmejna), se omogočijo primerljive življenjske razmere – skrbi se za ustrezno in enakopravno dostopnost storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena, zlasti izobraževanja, zdravstva, socialnih, kulturnih, upravnih, telekomunikacijskih, poštnih storitev in vsakodnevne oskrbe. Na podeželju v zaledju mest in urbanih naselij se dostopnost storitev dosega s krepitvijo središč tretje ravni, na jedrnem podeželju in odmaknjenih podeželskih območjih pa s krepitvijo središč četrte ravni ali drugih naselij, pomembnih za razvoj regije v skladu z regionalnim prostorskim planom.

(2) Spodbuja se razvoj delovnih mest in dejavnosti v središčih tretje in četrte ravni – izboljšujejo se zaposlitvene možnosti prebivalcev njihovih gravitacijskih območij s hkratnim izboljšanjem dostopa do teh delovnih mest z ukrepi trajnostne mobilnosti. Med delovna mesta, ki lahko prispevajo k ohranitvi poseljenosti na odmaknjenih podeželskih območjih, zlasti višje kvalificirane delovne sile, se štejejo tudi delovna mesta s področja javnih in upravnih storitev.

(3) V naseljih, ki niso središča, se zagotavljajo možnosti za vsakodnevno osnovno oskrbo prebivalstva. Naselja na podeželju so tipološko raznolika, od vasi, podeželskih naselij do mest in drugih urbanih naselij. Med njimi se izberejo tista, ki lahko nudijo vsakodnevno oskrbo prebivalstvu v gravitacijskem območju.

(4) Zagotavlja se ustrezna raven prometne povezanosti naselij na podeželju s središči policentričnega urbanega sistema in izboljšuje dostopnost s trajnostno mobilnostjo. Na podeželju se zagotavlja polna pokritost s sodobno informacijsko-komunikacijsko infrastrukturo in infrastrukturo elektronskih komunikacij, s čimer se prebivalcem omogoča enaka dostopnost interneta, omogoča izpolnjevanje pogojev za delo na domu, razvoj storitev za oskrbo podeželja ter podpora gospodarskim dejavnostim na podeželju. Zagotavlja se dobro povezanost do vozlišč javnega potniškega prometa in omogočanje večmodalnih potovanj. Poleg krepitve kmetijstva in gozdarstva se na podeželju zagotavljajo ustrezne razmere tudi za druge gospodarske aktivnosti, s čimer se krepi lokalna zaposlenost in zmanjšujejo potrebe po dnevnih migracijah aktivnega prebivalstva v zaposlitvena središča. Za krepitev gospodarske dejavnosti na podeželju se podpirajo predvsem ukrepi in dejavnosti, s katerimi se trajnostno uporabi endogene potenciale območja.

(5) Oblikujejo se medsektorski ukrepi in podpore za alternativne oblike oskrbe s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena za premagovanje slabše ekonomike poslovanja – to so predvsem prilagojeni sektorski normativi za posamezne

dejavnosti (na primer za osnovne in podružnične šole, vrtce in zdravstvene domove) in povezovanje ali združevanje storitev (na primer poštnih in oskrbnih storitev), podpora razvoju mobilnih in e-storitev (trgovske, knjižnične, poštne, zdravstvene, upravne storitve), spodbujanje različnih oblik gospodarstva (zlasti socialnega in malega podjetništva, kreativnih industrij ter povezovanja v zadruge), oblikovanje alternativnih oblik javnega prevoza (na primer javni prevoz na poziv) in izboljšanje trajnostnih oblik mobilnosti, izdelava usklajenih prostorskorazvojnih vizij (strategij, programov in skupnih projektov funkcionalno povezanih obmejnih občin, ki temeljijo na primerjalnih prednostih obmejnih območij in omogočajo boljšo funkcionalno in fizično povezanost v čezmejnem prostoru ter usposobitev lokalnih deležnikov za izvajanje strategij) ter zagotavljanje učinkovitih povezav do gospodarskih središč višje ravni. Na odmaknjenih podeželskih območjih, ki so tako obmejna kot gorska, se oskrba s storitvami javnega pomena zagotavlja v okviru funkcionalnih čezmejnih povezav, zlasti tam, kjer za to obstajajo potrebe in ustrezne razmere.

(6) V sklopu priprave regionalnih prostorskih planov se na širših mestnih območjih kmetijstvo usmerja v podporo oskrbi prebivalstva s kakovostno in lokalno pridelano hrano. Podeželska območja z večjim deležem gospodarskega gozda se usmerjajo v razvoj gozdno-lesnih verig kot podporo trajnostni gradnji ter razvoju celovitih in visokokakovostnih lesnih proizvodov ob podpori zelenega javnega naročanja.

(7) Razvoj kmetijske in gozdarske dejavnosti, zlasti na odmaknjenih podeželskih območjih, se povezuje z razvojnimi možnostmi na zavarovanih območjih narave ter kulturne dediščine.

(8) Na odmaknjenih podeželskih območjih se skrbi za družbeno sprejemljivo uravnoteženost med ohranjanjem prostoživečih vrst živali in poseljenostjo – zlasti v zvezi s kakovostjo bivanja in izvajanja primarnih dejavnosti, kmetijstva in gozdarstva.

5.3.1 UREJANJE IN RAZVOJ PODEŽELSKIH NASELIJ, VASI IN KRAJINE

(1) Posegi v prostor na podeželju se prilagajajo regionalni in lokalni identiteti, prepoznavnosti naselij in krajine ter ohranjanju ekološke povezljivosti. Urejanje naselij in cestne infrastrukture se prilagodi značilnostim naselij in vasi tako, da se ohranita naselbinska in krajinska prepoznavnost. Ohranjanje naselbinske in krajinske prepoznavnosti določajo podrobnejša pravila urejanja prostora v obliki uredbe. V skladu s prostorskimi akti je na ureditvenih območjih naselij mogoča sprememba namembnosti objektov, kot to določajo predpisi s področja graditve, kadar je zagotovljena ustrezna komunalna oskrba. Nočna osvetljenost infrastrukture se omeji na najnujnejšo osvetlitev v vaseh in podeželskih naseljih oziroma se zmanjša oziroma tehnološko in tehnično prilagodi na raven minimalne potrebne osvetlitve. Vrste in oblika svetilnih sredstev se prilagodijo prostorski identiteti naselij in krajine. Zaradi nujnosti zmanjševanja družbenih stroškov in možnih človeških žrtev se obstoječa poselitev dolgoročno umika z ogroženih območij (območij razreda velike in srednje poplavne ogroženosti, plazljivih in plazovitih območij), še obstoječa nezazidana stavbna zemljišča na ogroženih območjih pa se iz namenske rabe prostorskega akta izločijo.

(2) Spodbuja se diverzifikacija gospodarskih dejavnosti v povezavi s kmetijstvom in gozdarstvom, omogočajo mikro, malo in srednje veliko podjetništvo ter zagotavlja ustrezna raven prometne povezanosti in dostopnosti. Pri urejanju podeželskih naselij in vasi se upoštevajo razvojni trendi, naravne in ustvarjene danosti prostora, razvojne trende, usmerjene v modernizacijo kmetijstva, gozdarstva, rabo naravnih virov in novih dejavnosti, ki gradijo na primerjalnih prednostih območij ter so povezane s primarno rabo prostora. Poleg kmetijstva in gozdarstva so na podeželju, zlasti v bližini središč, prisotne tudi sekundarne in terciarne dejavnosti, kot so turizem, tehnološko napredna industrija, storitve, logistični centri. Nove dejavnosti na podeželju morajo prispevati k večfunkcionalnost prostora, zmanjševanju ranljivost in ogroženosti prostorskih struktur ter prebivalstva, izboljševanju stanja okolja in kakovosti življenja prebivalcev, večjemu vključevanju kulturne dediščine v življenje podeželskih skupnosti ter k ohranjanju prepoznavnosti naselij in krajine.

(3) Za podeželska naselja in vasi veljajo splošne usmeritve za posamezna širša mestna območja (podpoglavji 5.2.1, 5.2.2). Podeželska naselja s kmetijsko razvojno usmeritvijo oziroma zmogljivostmi za pridelavo hrane se prenavljajo v smeri zagotavljanja ustreznih razmer za kmetovanje in dopolnilne dejavnosti, povezane za oskrbo lokalnih trgov in turističnih ponudnikov s hrano in lokalnimi proizvodi. Podeželska naselja na območju širših mestnih območij se povežejo v sistem javnega potniškega prometa in trajnostne mobilnosti. Podeželska naselja in vasi, kjer ni kmetijskih gospodarstev, se z notranjim razvojem postopoma spremenijo v poselitvena/bivalna območja, če je mogoče organizirati časovno in stroškovno racionalno dostopnost storitev javnega pomena v bližjih središčih. Posebna pozornost se prednostno namenja prenovi starih naselbinskih jeder (naselbinske dediščine), urejanju odprtega prostora v podeželskih naseljih ter skrbi za prepoznavnost naselij in krajine.

(4) Prostorske možnosti za razvoj kmetijskih gospodarstev se prednostno poiščejo v okviru obstoječih podeželskih naselij in vasi – tak primer je razširitev na površine opuščenih kmetij oziroma na druga stavbna zemljišča. Izjemoma se kot rešitev obravnava prestavitev kmetijskega gospodarstva na novo lokacijo. Najprimernejša raven za celovito preveritev potrebnosti, dolgoročne perspektivnosti in prostorskih možnosti za prestavitve kmetijskih gospodarstev je strateški prostorski akt.

(5) Kmetijske proizvodne obrate, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje in bi lahko imeli negativne vplive na zdravje ljudi oziroma kakovosti bivanja, se v okviru stavbnih zemljišč umešča oziroma načrtuje na območjih namenske rabe prostora kot površine z objekti za kmetijsko proizvodnjo.

(6) Kmetijske proizvodne obrate pri kateri način pridelave ni neposredno vezan na kmetijsko zemljišče (na primer grajeni rastlinjaki), se prednostno umešča na razvrednotena zemljišča v naseljih, zlasti v bližini cest, ki zaradi hrupa niso primerna za gradnjo stanovanj ali poslovnih prostorov, ali okoljsko degradirana območja, če ta ne pomenijo predstavljajo zdravstvenega tveganja za izvajanje tovrstne dejavnosti.

(7) Umeščanje raznovrstnih dejavnosti in infrastrukture v naravno in kulturno krajino, ki jih zaradi različnih razlogov ni mogoče umestiti v naselja, se celovito obravnava s prostorskimi instrumenti – načrtuje se jih tako,, da zagotavljajo več komplementarnih funkcij za oskrbo podeželja hkrati, pri čemer se ohranja celovitost zelenih sistemov na ravni regij ali naselij in njihovo ekološko povezljivost.

5.3.2 TRAJNOSTNO GOSPODARJENJE Z NARAVNIMI VIRI IN RAZVOJ DEJAVNOSTI NA PODEŽELJU

Gospodarjenje z naravnimi viri se prilagodi možnostim za naravno obnavljanje, ukrepom za zagotavljanje odpornosti na podnebne spremembe ter omejitvam za zagotavljanje trajnostne rabe – te so različne glede na posamezni vir (zrak, tla, gozd, voda) oziroma vrsto znotraj posameznega vira ali njegovo lego. Pri rabi virov se stremi k njihovi sinergijski in večfunkcionalni rabi v prostoru. Za izboljšanje kakovosti zraka v naseljih se povečuje delež zelenih površin, krepi se vloga zelenih sistemov naselij in ti se ustrezno povezujejo v zelene sisteme regij; zmanjšuje se delež prometnih sredstev na fosilna goriva, spodbujata in povečujeta se raba trajnostnih oblik mobilnosti in njihova energetska učinkovitost; v odprti krajini se skrbi za ohranitev krajinskih značilnosti,

ki prispevajo k zaščiti tal in zemljišč pred erozijo. Ohranjajo in izboljšujejo se proizvodno sposobnost kmetijskih zemljišč in funkcije tal ter funkcije gozda, vključno z njihovo sposobnostjo ponora ogljikovega dioksida.

5.3.2.1 TRAJNOSTNA RABA IN VARSTVO KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

(1) Kmetijska zemljišča se obravnavajo kot ključni naravni vir za kmetijstvo in pridelavo hrane. Kmetijska zemljišča, ki so zaradi svojih naravnih danosti za pridelavo, obsega in zaokroženosti strateškega pomena za državo, se prednostno ohranjajo in uporabljajo tako, da se dolgoročno ohranja njihova trajna rodovitnost za pridelavo hrane. Spodbujata se gospodarska in socialna vloga kmetijstva pri zagotavljanju vitalnosti podeželja in ohranjanja krajine.

(2) Urejanje kmetijskega prostora se izvaja celovito ob upoštevanju danosti za različne vrste kmetijske pridelave in usmeritev za ohranjanje kakovosti voda, ekološke povezljivosti, varstva habitatov ter krajinske prepoznavnosti. Kmetijstvo pomembno vpliva na podobo kulturne krajine, njeno biotsko raznovrstnost in likovno vrednost ter ima v tem pogledu večfunkcionalno vlogo. Je vzdrževalec krajine, pa tudi nosilec novih krajinskih vzorcev in nove prostorske identitete, ki so posledica novih tehnologij pridelave hrane in novih kmetijskih kultur, ureditev zaradi prilagajanja na podnebne spremembe in rabo obnovljivih virov energije.

(3) Na območjih namenske rabe kmetijskih zemljišč se omogoča prilagajanje kmetijske proizvodnje sodobnim oblikam kmetijske proizvodnje ob hkratnem ohranjanju najpomembnejših elementov prepoznavnosti kulturne krajine. Na območjih namenske rabe kmetijskih zemljišč, kjer je izražen interes za kmetovanje, so dopustni ukrepi za odpravo zaraščanja in krčitve za povečanje obsega obdelanih kmetijskih zemljišč.

(4) Na okoljsko občutljivih območjih in varovanih območjih naravne in kulturne dediščine ter v neposredni bližini naselij se spodbuja trajnostne načine kmetovanja in izvajanja kmetijsko-okoljskih ukrepov.

(5) Preprečuje se zaraščanje in ohranja produktivnost kmetijskih zemljišč. Na ravninskih območjih se ohranjajo zaplate gozdnih zemljišč in drugi krajinski elementi, ki so pomembni za blaženje podnebnih sprememb, ekološko povezanost in prehode prostoživečih živalskih vrst, za biotsko raznovrstnost ali kot elementi s krajinsko strukturno vrednostjo.

(6) Za prilagajanje na podnebne spremembe v kmetijstvu se med drugim iščejo možnosti skupne rabe vodnih virov z energetsko izrabo ob upoštevanju omejitev zaradi različnih drugih varstvenih vidikov.

(7) Kmetijska zemljišča z visokim pridelovalnim potencialom znotraj širših mestnih območij ali v bližini središč, mest oziroma naselij se prednostno nameni pridelavi hrane – za oskrbo mest in za ustvarjanje kratkih lokalnih dobavnih verig, manjšanja transportnih stroškov in obremenjevanja okolja ob podpori sistema zelenega javnega naročanja.

5.3.2.2 TRAJNOSTNA RABA IN VARSTVO GOZDOV

(1) Krepi se večfunkcionalna vloga gozda v prostoru – ekološka (varovanje gozdnih zemljišč in sestojev, hidrološka, funkcija ohranjanja biotske raznovrstnosti ter klimatska funkcija), socialna (zaščitna, rekreacijska, turistična, poučna, raziskovalna, higiensko – zdravstvena funkcija, funkcija varovanja naravnih vrednot, funkcija varovanja kulturne dediščine, obrambna ter estetska funkcija) in proizvodna ter zagotavlja trajnostno in sonaravno gospodarjenje.

(2) Gozd se vključuje v zelene sisteme regij in mest – za zagotavljanje ekoloških koridorjev, varovanje virov pitne vode, uravnavanje odtoka padavinske vode, rekreacijsko rabo ter kot blažilec temperaturnih ekstremov in ponor ogljikovega dioksida. Znotraj širših mestnih območij in v neposrednem zaledju središč se krepijo ekološke in socialne funkcije gozdov, pri čemer se omejujejo oblike rekreacije, ki med seboj niso združljive (na primer uporaba motornih prevoznih sredstev za rekreacijo), oziroma se te preusmerjajo z občutljivih območij.

(3) Gozdne površine na ravninskih območjih se prednostno ohranjajo in vključujejo v zelene sisteme regij. Na ravninskih kmetijskih območjih je gozd pomemben krajinski element, ki za gozdne vrste predstavlja stopalne kamne med sosednjimi gozdnimi kompleksi. Bistveno prispeva tudi h kakovosti površinske oziroma padavinske vode oziroma k čiščenju voda s kmetijskih zemljišč, k blaženju učinkov uporabe zaščitnih sredstev na kmetijskih zemljiščih in zmanjšuje izpostavljenost kmetijskih zemljišč vetrni eroziji. Navedenim funkcijam se prilagaja tudi gospodarjenje z gozdom na teh območjih.

(4) Na celotnem območju države se ohranjajo sklenjeni gozdni kompleksi za varovanje eroziji izpostavljenih pobočij oziroma na ogroženih območjih.

(5) Na odmaknjenih in jedrnih podeželskih območjih se krepijo proizvodne funkcije gozda – ob sočasnem zagotavljanju vseh drugih funkcij gozda. Gozdarstvo je pomembna gospodarska dejavnost predvsem za višinske kmetije.

(6) Za uspešno delovanje gozdno-lesne verige se preverijo prostorske možnosti za umestitev lesnopredelovalnih obratov – ob tem se upoštevata prostorska racionalnost oziroma bližina lesnega vira, možnost uporabe razvrednotenih območij za lociranje obratov ter ureditev dostopnosti do obratov in večjih logističnih centrov ter vplive te dejavnosti na okolje.

(7) V gozdovih se lahko omogočajo dejavnosti, ki ne vplivajo na spremembo stanja gozda in kakovosti naravnega vira ter ne ovirajo gospodarjenja z gozdom, ob predhodnih preveritvah drugih omejitev in usmeritev.

5.3.2.3 TRAJNOSTNA RABA IN VARSTVO VODA

(1) Ekološke funkcije in vodo za rabo zagotavljamo na vodnem območju Donave, s porečji Drave, Mure in Save, na vodnem območju Jadranskega morja s povodjem Soče in povodjem jadranskih rek s pripadajočimi podzemnimi vodami ter na morju.

(2) Posebna raba vode za oskrbo s pitno vodo ima prednost pred rabo vode za druge namene. Raba voda se mora izvajati ob poudarjeni skrbi za obnavljanje količine in kakovosti vode podzemnih vodonosnikov ter ob njihovem dolgoročnem varstvu, za kar skrbi država. Spodbuja se racionalna raba pitne vode.

(3) Za kakovostno in stalno oskrbo s pitno vodo se varujejo obstoječi vodni viri in kakovost pitne vode, zagotavljajo dodatni in rezervni vodni viri ter medsebojno se povezujejo vodooskrbni sistemi.

(4) Raba vode za druge namene, za kmetijstvo, za proizvodnjo električne energije, za gospodarstvo, rekreacijo, turizem, promet se omogoča tako, da se ohranjajo ekosistemske storitve voda ter njihova strukturna vloga v krajini.

(5) Na kraških območjih se podpira lokalne skupnosti pri oblikovanju in izvedbi primernih in z zakonodajo predpisanih rešitev za oskrbo s pitno vodo in odvajanje odpadnih voda, še zlasti kot podpora razvoju na podeželju. Za razreševanje nasprotij med vrstami rabe na vodovarstvenih območjih se prednostno poiščejo možnosti za komplementarno rabo oziroma izvajanje rabe tako, da se ohranja kakovost varovanega vodnega vira.

(6) Razvoj novih dejavnosti ter širitev obstoječih se načrtuje tam, kjer je brez večjih prostorskih posegov mogoče zagotoviti ustrezno oskrbo uporabnikov s pitno vodo na podlagi obstoječe infrastrukture oziroma njene nadgradnje. Pri načrtovanju prostorskega razvoja se predhodno preverijo vplivi predvidene nove ureditve (na primer turizma ali predelovalne industrije) na stroške izvajanja storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb. Okrepi se medsektorsko sodelovanje, s katerimi se finančno in prostorsko racionalno ter učinkovito iščejo sinergije med različnimi vrstami rabe, zlasti kmetijstvom, energetiko in varstvom pred poplavami (na primer zagotavljanje prostora za razlivanje visokih voda).

(7) Okrepi se medsektorsko sodelovanje, s katerimi se na finančno in prostorsko racionalen ter učinkovit način išče sinergije med različnimi rabami, zlasti med kmetijstvom, energetiko in vodnim prometom ter varstvom pred poplavami (kot je npr. zagotavljanje prostora za razlivanje visokih voda in zbiranje vode za omilitev suš ali pomanjkanje vode), kakor tudi ukrepe za omilitev neželenih učinkov razlivanja visokih voda (npr. spremljanje kakovosti kmetijskih zemljič na razlivnih območjih, nadomeščanje kmetijskih zemljišč v primeru erozije).

(8) Za premoščanje površinskih voda se zagotavljajo takšne ureditve in rešitve, ki ne povečujejo poplavne ogroženosti. Ureditve za upravljanje voda praviloma sledijo sonaravnim ureditvam z naravnimi in razpoložljivimi materiali v bližini. Vodna infrastruktura se umešča v skladu z naravno morfologijo, pri čemer se praviloma uporabljajo taki materiali, da je negativni vizualni vpliv čim manjši. Vodna infrastruktura se postavlja tako, da območje vpliva ob morebitni porušitvi ne predstavlja večje grožnje za človeka ali njegove materialne dobrine.

(9) Na reguliranih površinskih vodah se z ustreznimi ukrepi omogoči izboljšanje njihovega hidromorfološkega stanja – omogoči se vzpostavljanje krajinsko-ekološke in strukturne vloge voda v krajini, kadar to ni v nasprotju z zagotavljanjem zmanjševanja poplavne ogroženosti.

5.3.2.4 TRAJNOSTNA RABA MINERALNIH SUROVIN

(1) Z mineralnimi surovinami se gospodari tako, da je zagotovljena uravnotežena oskrba in ohranjena dostopnost za prihodnje generacije. Uravnotežena oskrba temelji na usklajenosti okoljskih, gospodarskih in družbenih vidikov ter vključuje: prostorsko racionalno organizacijo dejavnosti glede na tržne in prostorske potrebe; zmanjšanje števila površinskih kopov mineralnih surovin; povečanje rabe recikliranih odpadkov oziroma sekundarnih surovin, s katerimi se lahko nadomestijo mineralne surovine. Raba mineralnih virov, ki niso obnovljivi, se zmanjša in razporedi glede na predvidene dolgoročne potrebe na ravni države ob upoštevanju področne zakonodaje. Prednostno se krepijo raba sekundarnih virov, reciklaža in predelava gradbenih odpadkov. Energetski mineralni viri se dolgoročno varujejo, tudi če niso v rabi oziroma se njihova raba zmanjšuje v korist brezogljičnih virov energije. Odvzemi rečnih naplavin se izvajajo v skladu z omejitvami s področja ohranjanja narave in voda.

(2) Pri rabi mineralnih surovin se stremi k optimizaciji pridobivanja in postopnemu zapiranju manjših pridobivalnih prostorov ter sanaciji nelegalnih kopov. Prednostno se sanirajo pridobivalni prostori, ki negativno vplivajo na okolje ali bivalno kakovost, ter pridobivalni prostori, ki so na območjih krajinske prepoznavnosti, varstva narave ali kulturne dediščine. Lega oziroma značilnosti območja se upoštevajo tudi pri načinu sanacije: na območjih varstva narave se pridobivalni prostori praviloma sanirajo s povrnitvijo v naravno stanje ali v sekundarni biotop; na območjih prednostne rabe naravnih virov v zemljišča, namenjena za primarne dejavnosti; na urbanih območjih v območja urbane rabe; na območjih, kjer je pomembna prostorska identiteta, pa v tako obliko, ki je optimalna z vidika zagotavljanja prepoznavnosti naselij in krajine.

(3) Na regionalni ravni prostorskega načrtovanja se zagotavljata varstvo virov mineralnih surovin za prihodnje generacije in omejevanje drugih dejavnosti na teh območjih. Oblikujejo se lokalitete strateških, gospodarsko pomembnih in avtohtonih, pogostih oziroma drugih mineralnih surovin. Novi objekti se odpirajo le, če gre za večje povečanje potreb v državi, ki jih ni mogoče zadostiti z že odprtimi objekti na območju gospodarne transportne oddaljenosti ali z rabo recikliranih sekundarnih virov. Na varovanih območjih so dopustne lokacije izkoriščanja redkih in edinstvenih mineralnih surovin (na primer granitov, tonalitov in marmorjev), če gre za občasne odvzeme, namenjene za prenovo objektov kulturne dediščine, in če ne vplivajo negativno na krajinsko prepoznavnost ter varovane vrednote narave ali kulturne dediščine.

5.4 NAČRTOVANJE ZELENE INFRASTRUKTURE NA REGIONALNI IN LOKALNI RAVNI

(1) Zeleni sistem regije se načrtuje v okviru regionalnega prostorskega plana. Z zelenim sistemom regije se zagotavljajo večfunkcionalnost prostora, zlasti ekološke in okoljske funkcije ter s tem združljive rabe prostora, ohranjanje oziroma izboljšanje ugodnega stanja habitatov na območjih Natura 2000, prilagajanje na podnebne spremembe, zlasti z ohranjanjem razlivnih površin voda, naravno obnavljanje naravnih ekosistemov, tal in gozda, prepoznavnost krajine ter rekreacija v krajini.

(2) Zagotovi se povezanost zelenega sistema regije z drugimi (sosednjimi) regionalnimi zelenimi sistemi in z zelenimi sistemi naselij. Kjer je to potrebno, se opredelijo ekološki koridorji za modelne živalske vrste, s katerimi se zagotavljajo ekološka povezanost ekosistemov, pogoji za njihovo ohranjanje in usmeritve za vzpostavljanje manjkajoče povezljivosti. V zeleni sistem regije se lahko vključijo gozdna, kmetijska ali vodna zemljišča ter drug odprti prostor (na primer ogrožena, varstvena ali varovana območja, kot so poplavna/razlivna, vodovarstvena območja, zavarovana območja), ki lahko prispevajo k izvajanju večfunkcionalne vloge zelenega sistema. Pri načrtovanju namenske rabe prostora imajo prednost tiste dejavnosti, ki lahko zagotavljajo sinergije z drugimi oziroma so med seboj združljive in se podpirajo v smislu zagotavljanja večfunkcionalnosti prostora.

(3) Načrtovanje infrastrukture ali prostorskih ureditev se prilagaja zahtevam za ohranjanje ekološke povezljivosti, zlasti na ekoloških koridorjih modelnih živalskih vrst, če ni mogoče drugače, tudi s tehničnimi ukrepi. Za izboljšanje ekološke povezljivosti se vzpostavijo koridorji za prehod čez ali pod gospodarsko javno infrastrukturo.

(4) Na zeleni sistem regije se navezujejo zeleni sistemi naselij, ki so zelena infrastruktura na lokalni ravni. Zeleni sistemi naselij vključujejo krajinske prvine, zelene površine ter posamezne dele odprtega prostora na območju posameznega naselja, ki so neločljivo povezani z njegovo zgradbo in funkcioniranjem, podobo in identiteto, kakovostjo bivalnega okolja in prilagajanjem na podnebne spremembe (na primer parki, otroška igrišča, zelenje v soseskah, urbani gozdovi oziroma gozdovi s posebnim namenom, drevoredi, vodne in obvodne površine ter vegetacija, zelenice, posamezna drevesa) ter kot celota odgovarjajo na različne potrebe prebivalcev glede uporabe, krepitve zdravja in doživljanja zelenih in drugih odprtih površin mest in drugih naselij. Vanj so lahko vključeni tudi ločitveni zeleni pasovi med naselji in ob infrastrukturi.

5.5 USMERITVE ZA POSEBNA OBMOČJA IN PODROČJA

5.5.1 RAZVOJA MORJA IN SLOVENSKE ISTRE

(1) Za izvajanje vizije Slovenije kot pomorske države se vodijo pomorska usmerjena prometna, gospodarska, razvojna, regionalna in prostorska politika, ki temelji na razvoju vstopne točke – koprskega pristanišča in zaledne infrastrukture, prek katere se na koridor Baltik–Jadran ter sredozemski koridor povezujejo kopenski ter pomorski potniški in tovorni promet, s tem pa tudi večina širših mestnih območij in razvojnih regij ter tudi bolj oddaljenih zalednih območij.

(2) Prostorski razvoj gradi na primerjalnih prednostih obalnega območja. Območje ima poleg vodilne in za državo pomembne prometno-transportne funkcije tudi ugodne danosti za samooskrbo z zelenjavo in sadjem, prepoznavnost naravnih območij (območja Natura 2000, zavarovana območja narave), obalnih mest in kulturne krajine, solin in letališča ter priložnosti, ki jih lahko ponudi oživljanje istrskega zaledja (na primer obnova kmetijskih površin, kulturne dediščine in naselij). Na obalnem območju in v njegovem zaledju se v skladu s prostorskimi potenciali krepijo dejavnosti, ki pozitivno vplivajo na ohranjanje vitalne stanovanjske funkcije v obalnih mestih. Kmetijstvo in ribištvo se razvijata v navezavi na turizem, razvoj kulinarike in lokalno oskrbo. Turizem se osredotoča na kakovost in okoljsko trajnost, s posebnim poudarkom vključevanju in interpretaciji kulturne dediščine in na dostopu do destinacije, razvoju športa kot dela turistične ponudbe ter za izboljšanje razmer za šport prebivalcev. Turistična funkcija obalnega območja in morja ne sme prevladati nad vitalnimi funkcijami obalnih mest, kot so stanovanjska funkcija, oskrba zaledja s storitvami, izobraževanje, kmetijstvo. Ohranja se izjemna kulturna krajina s posebnimi arhitekturnimi značilnostmi. Pri načrtovanju urbanega razvoja se upoštevajo varovana in zavarovana območja narave, območja kulturne dediščine ter prepoznavnost krajine.

(3) Omejenost možnosti obalnega območja in morja se presega z iskanjem sinergij in večfunkcionalnih povezav med funkcijami in dejavnostmi. Izhajajoč iz specifičnih prostorskih potencialov se na morju in obalnem območju daje prednost tistim dejavnostim, ki so izključno vezane na morje oziroma na stik morja s kopnim ter se zaradi tega ne morejo odvijati drugje: ribištvo, marikultura, pristanišča s pomorskim prometom in objekti za varnost plovbe, pridelava soli, vključno s tradicionalnim solinarstvom, raziskovanje in ohranjanje podvodne kulturne dediščine, kopanje in rekreativne vodne aktivnosti, ki jih je treba med seboj prostorsko in po obsegu uravnotežiti tako, da se dolgoročno ohranijo naravovarstveno pomembna območja narave na obalnem območju in morju, produktivno morje in stik z naravnim morjem. V priobalnem pasu na kopnem se omejujejo površine za dejavnosti, ki so sicer vezane na morje, a so obremenjujoče z okoljskih (izpusti neprečiščenih odpadnih voda, spiranje olj, maziv, kemikalij in drugih onesnaževal) ali prostorskih (spreminjanje naravne obale ali obalne črte, onemogočanje neposrednega dostopa do morja) ali likovnih vidikov (zakrivanje pogleda na morje neposredno s priobalnega pasu). Za dejavnosti, ki jih je mogoče izvajati drugje kot na morju ali v priobalnem pasu na kopnem (kot so športni objekti, gospodarske dejavnosti, ki niso povezane z morjem), se zagotovijo alternativne rešitve na kopnem oziroma v zaledju obalnega območja.

(4) Območje slovenske Istre se povezuje z obmejnimi urbanimi območji na Hrvaškem in v Italiji. Obalno območje je večfunkcijsko s poudarjenim prometno-transportnim pomenom, ki se čezmejno povezuje z vzpostavljenimi linijami pomorskega potniškega prometa, sodelovanja med pristanišči in na področju turizma. Mesti Koper in Trst je smiselno obravnavati in povezati kot čezmejno urbano območje ter za izboljšanje funkcionalnih povezav okrepiti čezmejne javne potniške povezave.

(5) Nadgradi in vzpostavi se potrebna energetska infrastruktura za prehod na obnovljive vire energije, vključno s prenosnim plinovodnim omrežjem za zemeljski plin in obnovljive pline ter CO_2 nevtralne pline. S tem bodo zagotovljeni izboljšanje kakovosti zraka in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, hkrati pa tudi oskrba pristanišča Koper s čistejšimi in nizkoglličnimi viri energije. Energetska omrežja in objekti se razvijajo prostorsko in funkcijsko usklajeno, vključno s čezmejnimi povezavami.

(6) Stik med morjem, obalo in zaledjem se prednostno zagotavlja prek naravnih povezav in sonaravnih ureditev med njimi. Omrežja zavarovanih in varovanih območij narave na kopnem in na morju se povezujejo, pri opredeljevanju morskih zaščitenih območij je potrebno čezmejno sodelovanje.

(7) Razvojne strategije in prostorski dokumenti morajo poudarjeno vključevati aktivnosti prilagajanja na podnebne spremembe – zlasti pri razvoju in urejanju naselij in zelene infrastrukture, pri pristaniških dejavnostih ter dejavnostih na področju gospodarjenja z naravnimi viri. Z rešitvami je treba na integralen način vzpostaviti prilagajanje poselitvenih območij na dvig morske gladine, porast suš, pomanjkanja pitne in tehnološke vode, na toplotne otoke in sezonske pritiske zaradi turizma, vključno z razreševanjem pritiskov na komunalne in druge storitve splošnega pomena.

(8) Vzdolž obale se vzpostavi priobalni pas, v katerem gradnja ni dovoljena. Priobalni pas je v skladu s Protokolom o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju namenjen varstvu narave, ohranjanju naravnih habitatov, kulturne dediščine in krajine, naravnih virov in ekosistemov, ekološkim povezavam med zaledjem in morjem, prilagajanju na podnebne spremembe ter izboljšanju kakovosti življenja v obalnem območju. Priobalni pas je del sistema zelene infrastrukture države, zato se vključi v zeleni sistem obalnih mest in drugih naselij ter v zeleni sistem regije. Usmeritve za določitev priobalnega pasu ter usmeritve in pogoji za dopustne vrste rabe v njem se podrobneje določijo v Pomorskem prostorskem planu Slovenije, uveljavijo pa se z občinskimi prostorskimi načrti. Gradnja se dovoli v skladu z izjemami, navedenimi v Protokolu o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju.

5.5.2 TURISTIČNA OBMOČJA

(1) Razvoj turizma se načrtuje na strateški ravni in prilagaja zmogljivostim in naravni obnovljivosti prostora ter družbeni sprejemljivosti na posameznih območjih. Razvoj turizma, bodisi z infrastrukturo ali obiskom, ne sme ogroziti ali nepovratno spremeniti virov in njihove kakovosti, na katerih temeljijo turistični proizvodi, zlasti je treba skrbeti, da je zagotovljena naravna obnova ekosistemov, ohranjeni pričevalnost kulturne dediščine ter prepoznavnost naselij in krajine. S turizmom se lahko odlično predstavljajo komplementarne dejavnosti in promocija slovenskih trajnostnih praks na področju upravljanja prostora, ki povezujejo na primer kmetijstvo, pridelavo hrane, kulinarično ponudbo in kulturno krajino, gozdarstvo, lesne proizvode in kulturo bivanja ali kakovost vodnih virov, pitno vodo in naravne vrednote.

(2) Podpira se trajnostni razvoj turizma – utemeljen na povezovanju ohranjanja narave, prepoznavnosti naselij in krajine, kulturne dediščine, kulture, kreativnih industrij, preudarne rabe okoljskih virov in njihovega dolgoročnega ohranjanja ter na spodbujanju in uveljavljanju trajnostne mobilnosti. V največji možni meri se ohranja nepozidani odprti prostor. Razvoj turistične infrastrukture naj se prostorsko osredotoči na območja, kjer je že zagotovljena ključna turistična in športna infrastruktura, pri čemer se njen nadaljnji razvoj osredotoči na razbremenjevanje, prenovo in modernizacijo obstoječih turističnih kapacitet v smislu večanja kakovosti nastanitev, storitev in programov, zmanjševanja rabe vode in odpadkov ter izboljšanja infrastrukture in storitev za trajnostno mobilnost tudi za zadnji kilometer.

(3) Na varovanih in zavarovanih območjih ter območjih kulturne dediščine, se turistični programi in razvoj turizma uskladijo z varstvenimi cilji posameznega območja. Gozdovi so obsežen naravni sistem, ki postaja vse zanimivejši za turizem. Načeloma se gozdovi uporabljajo samo za omejene turistične dejavnosti, kot so pohodništvo, fotolov, obiski gozdnih učnih poti, po gozdnih cestah in označenih gozdnih vlakah ter drugih poteh pa tudi vožnja s kolesom brez motorja in ježa, če to ni v nasprotju z zagotavljanjem mirnih con.

(4) Na odmaknjenih podeželskih območjih se turizem usmerja v pohodništvo in opazovanje narave ter kulturne dediščine (na primer gorniške vasi). Nastanitvene možnosti se izboljšujejo s prenovo objektov (na primer nastanitvene kapacitete z uporabo obstoječega stavbnega fonda oziroma njegove prenove), lokalno kulinarično ponudbo ali z inovativnimi rešitvami v smeri samozadostnosti objektov, ob upoštevanju pogojev varstva kulturne dediščine, pri čemer imajo prednost projekti, ki omogočajo dostopnost s trajnostno mobilnostjo.

(5) V visokogorju se ne izvaja ravnanj, dejavnosti in posegov, ki bi negativno vplivali na naravo in krajino ter na nižje ležeča območja. Planinske koče so pomembna infrastruktura v podporo pohodništvu in opazovanju gorske narave ter doživljanju snovne in nesnovne kulturne dediščine, vendar se njihovega števila ne povečuje. Oskrbovanje in pravila glede delovanja planinskih koč se prilagodijo občutljivosti območja, iščejo se trajnostne in samozadostne rešitve, prednostno brez dodatne infrastrukture.

(6) Turistične možnosti rek in jezer ter omejitve se opredelijo in uskladijo v okviru regionalnega prostorskega plana. Za različne turistične namene, še posebej za plovbo veslaških čolnov za prosti čas in rekreacijo ter s plovili brez motornega pogona so zanimive zgornja Soča, zgornji deli Save, Krka, Kolpa, Ljubljanica, Savinja, Mura, Reka in druge manjše reke ter Bohinjsko jezero, Blejsko jezero, Cerkniško jezero in jezera antropogenega nastanka, nastala na primer z zajezitvami (Drava, srednja in spodnja Sava in Soča) ali zaradi rudarjenja (rudniška jezera in gramoznice). Pri načrtovanju umetnih ojezeritev ali zajezitev se preverijo možnosti za večnamensko rabo, vključno z upravljanjem in vzdrževanjem, na primer za turizem in rekreacijo, ob upoštevanju omejitev, ki jih take zajezitve imajo zaradi izvornega namena (energetska raba, zadrževalnik) ali sekundarnega namena (na primer ohranjanje narave).

(7) Obseg turizma v mestih in drugih naseljih se omeji na raven, ki ne ogroža cenovne dostopnosti stanovanj za lokalno prebivalstvo oziroma ohranjanja stanovanjske funkcije mestnih in drugih turističnih središč. Povečana raba naravnih virov ali storitev v mestih (vodooskrba, odvajanje vode, odpadki, hrana, potniški promet) ne sme negativno vplivati na ceno teh storitev za prebivalstvo. Za okrepitev turizma v mestih so načeloma primerna vsa slovenska mesta, saj so glede na značilnosti geografskih območij raznolika in zanimiva ter imajo stavbni fond, ki ga je mogoče prenoviti tudi za opravljanje turistične dejavnosti.

(8) V akcijskem programu za izvajanje strategije se opredelijo posebna območja za turizem, ki so podlaga za strateške opredelitve v prostorskih planih na regionalni in v prostorskih načrtih na lokalni ravni.

5.5.3 OHRANJANJE IN IZBOLJŠANJE PREPOZNAVNOSTI NASELIJ IN KRAJINE

(1) V strokovnih podlagah se za potrebe prostorskega načrtovanja na regionalni in lokalni ravni posebej opredelijo elementi prepoznavnosti, ki se ohranijo, in tisti, ki so potrebni izboljšanja. Posebej se opredelijo prepoznavna krajinska in naselbinska območja ter izjemne krajine. Zanje se določijo usmeritve. Prepoznavnost krajine oblikujejo: vidna in doživljajska kakovost krajinskega območja, reliefne oblike in smeri prostora, način ujemanja med morfološkimi in tipološkimi značilnostmi krajine in rabo prostora, sestavljenost, kompleksnost in pričevalnost krajinske zgradbe, kakovost umeščenosti grajenih oziroma ustvarjenih struktur ter zgodovinski ali simbolni pomen posameznih delov ali celote, tako naravnih kot kulturnih. Na krajinsko prepoznavnost negativno vplivajo zlasti nesanirani antropogeni posegi, kot so površinski kopi mineralnih surovin na ravnini ali pobočju, razgaljene površine in spremenjeni vodotoki, vidno izpostavljene stavbe ali grajeni objekti neustreznih oblik, stanja ali umeščenosti ter neustrezna raba na robovih naselij, javna razsvetljava zunaj naselij (in v naseljih) neustreznih dimenzij in obsega ter neustrezna raba na robovih naselij ali zanemarjene površine, na primer zaradi nelegalnega odmetavanja ali puščanje zemeljskih izkopov v okolju.

(2) Prepoznavnost naselij se zagotavlja na ravni celotnega naselja in na ravni posameznih funkcionalnih enot oziroma dela naselja. Z oblikovanjem naselij se varujejo njihova podoba, merilo in krajinski okvir, sanirajo vidno razvrednotena območja ter ustvarja nova arhitekturna prepoznavnost v sozvočju z obstoječimi kakovostnimi značilnostmi prostora. Pri tem se spoštujejo značilnosti prostora ter podedovane kulturne in naravne vrednote, poudarjajo oblikovne vrednote naselja, prilagajajo višinski gabariti obstoječi strukturi, varujejo dominantni pogledi in vedute, pazljivo obravnavajo stiki naselij in odprte krajine ter ohranja nepozidan, odprti prostor med naselji (na primer z opredelitvijo ločitvenih pasov med naselji). Z načrtno prenovo se ohranjajo zgodovinska naselja oziroma njihovi deli, zlasti tisti, ki so naselbinska dediščina. Razvoj naselij se prilagaja geometriji reliefnih oblik, omrežju vodotokov, smerem komunikacij in regulacij ter smerem in konfiguraciji pozidave.

(3) Prepoznavnost naselij se dosega z načrtnima urejanjem in prenovo – pri tem se upoštevajo regionalne urbanistične in arhitekturne značilnosti posameznih območij, ohranjena in prepoznavna kultura stavbarstva preteklih obdobij ter značilne arhitekturne stvaritve z veliko pričevalno vrednostjo, pri čemer se sodobna tehnološka in oblikovna izhodišča uravnovesijo z obstoječimi vrednotami.

(4) Pri umeščanju prostorskih ureditev, razmestitvi posameznih dejavnosti, zemljiških operacijah ali urejanju kmetijskega, gozdnega ali vodnega prostora se ohranjajo ali na novo vzpostavljajo elementi prepoznavnosti krajine. Na urbanih območjih se skrbi zlasti za morfološke elemente prepoznavnosti in strukturnega reda, na odmaknjenih in gorskih območjih pa se ohranjajo kmetijske površine kot pomemben element prepoznavnosti odprtega, svetlega prostora v krajini.

(5) Pri načrtovanju prostorskih ureditev se upoštevajo krajinske ter arhitekturne in urbanistične značilnosti alpske, predalpske, subpanonske, kraške ali primorske krajinske regije, ki se zrcalijo v tipičnih ali enkratnih krajinskih vzorcih, ter značilnosti na območjih arhitekturnih regij: soško-vipavske, kraško-primorske, idrijsko-trnovske, notranjsko-brkinske, gorenjske, ljubljanske, ribniško-kočevske, belokranjske, dolenjske, zasavske, savinjsko-kozjanske, koroške, dravske in pomurske.

(6) Prepoznavnost naselij in krajine se ohranja tudi na širših zavarovanih območjih narave in območjih dediščinskih kulturnih krajin – oblikujejo jih izjemne krajine oziroma prizorišča, naravne vrednote ter kulturna dediščina, zlasti naselbinska, stavbna in krajinska, v odvisnosti od širših krajinskih in arhitekturnih regij, v katerih ležijo.

(7) Regionalno specifične prepoznavne značilnosti se prepoznavajo in ohranjajo v okviru prostorskega načrtovanja in tudi v področnih politikah. Podrobnejše usmeritve za ohranjanje prepoznavnosti naselij in krajine se določijo v okviru načrtovanja na regionalni in lokalni ravni. Na regionalni ravni se določijo tudi območja prepoznavnosti, vključno na širših zavarovanih območjih, za katera se zagotavljajo integralna obravnava ter ohranjanje in razvoj v sklopu prostorskih aktov in razvojnih programov resorjev.

(8) Akcijski program za izvajanje strategije opredeli območja prepoznavnosti naselij in krajine na državni ravni, vključno z izjemnimi krajinami.

5.5.4 ZAVAROVANA IN VAROVANA OBMOČJA NARAVE IN OBMOČJA KULTURNE DEDIŠČINE

(1) Zavarovana in varovana območja narave ter območja kulturne dediščine so vir za regionalni in lokalni razvoj, zlasti ekosistemske storitve in koristi, ki jih nudijo (na primer ohranjenost življenjskih prostorov rastlinskih in živalskih vrst, obnavljanje vodnih virov, zagotavljanje čistega zraka, omogočanje telesne in duhovne sprostitve ljudi v naravnem okolju). Prispevajo h krepitvi prepoznavnosti krajine, izboljšanju kakovosti življenjskega okolja, vključno z izboljšanjem dostopnosti kulturnih dobrin, ter k razvoju znamk, krepitvi veščin in usposobljenosti za celostno ohranjanje narave in kulturne dediščine, k ustvarjanju novih delovnih mest, pripravi novih turističnih proizvodov ter k uveljavljanju usklajenih mehanizmov za podporo prebivalcem in lokalnemu razvoju.

(2) Spodbuja se aktivnejša raba kulturne dediščine kot razvojnega vira in krepitev razvojnih potencialov kulturne dediščine. Kulturna dediščina so dobrine, podedovane iz preteklosti, ki jih varujemo zaradi njihove pričevalnosti ter vloge za razvoj skupnosti na urbanih območjih in podeželju. Območja kulturne dediščine so pomemben in nedeljiv del prostora ter dediščine Republike Slovenije in njenih regij, dopolnjujejo kakovost življenjskega okolja ter so neprecenljiva za prepoznavnost krajine in naselij zato se spodbuja njeno aktivno rabo kot razvojni potencial.

(3) Izvajanje dejavnosti in razvoj na zavarovanih in varovanih območjih narave se načrtuje v skladu z varstvenimi cilji in nameni teh območij ter v ravnovesju s cilji varstva kulturne dediščine.

(4) Širša zavarovana območja narave in območja kulturne dediščine se razvijajo kot integralne prostorske kategorije. Zanje se lahko pripravijo ustrezne strokovne podlage s katerimi se prostorsko uskladita izvajanje varstvenih ciljev narave in varstvenih ciljev kulturne dediščine ter zadovoljevanje potreb lokalnega razvoja in drugih dejavnosti.

5.5.5 OBMOČJA PRESTRUKTURIRANJA

(1) Na območjih prestrukturiranja se načrtuje po načelih trajnostnega prostorskega razvoja. Prednostno se razvijajo gospodarske dejavnosti, ki temeljijo na endogenih prostorskih potencialih območja. Spodbuja se razvoj tistih gospodarskih dejavnosti, ki z uporabo naprednih tehnologij, načel in tehnik krožnega gospodarstva omogočajo prehod v podnebno nevtralno družbo, ustvarjajo kakovostna delovna mesta, uvajajo ukrepe za krepitev socialne kohezije. Nove dejavnosti ali širitev obstoječih dejavnosti se umešča tako, da se spodbudi sanacija degradiranega okolja in prenovijo razvrednotena zemljišča. Posebna skrb se namenja ustvarjanju in ohranjanju kakovostnega bivalnega okolja. Pri prestrukturiranju območij se upoštevajo usmeritve regionalnega prostorskega plana in usmeritve strokovnih podlag krajinske in urbanistične zasnove.

(2) Za območja postopnega opuščanja rabe premoga se pripravi program prestrukturiranja območja – prehod gospodarstva se izvede po načelih pravičnega prehoda s hkratnim prostorskim in družbenogospodarskim prestrukturiranjem območja.

(3) Naselja ali območja, na katerih je bila opuščena raba prostora, se namenijo za nove dejavnosti v skladu s celovitim programom prestrukturiranja in njihova nova raba se uskladi z razvojem podeželskega zaledja. Ob tem se zagotavljajo uravnoteženo razmerje med grajenimi in zelenimi površinami v naselju ter povezave z odprto krajino. Pri vzpostavitvi nove rabe razvrednotenih zemljišč se prednostno preveri možnost sanacije obstoječega stanja, ki vključuje varstvo kulturne dediščine in aktiviranje prostorskih in drugih potencialov obstoječih objektov ali zemljišč.

(4) Pri vzpostavitvi nove rabe razvrednotenih zemljišč se ustvarja nova arhitekturna prepoznavnost v sožitju z obstoječimi kakovostnimi značilnostmi prostora. Spoštujejo se značilnosti prostora ter podedovane in naravne vrednote, poudarjajo oblikovne vrednote naselja in varujejo dominantni pogledi. Prepoznavajo in ohranjajo se morfološke značilnosti, ki poudarjajo prepoznavnost naselij v skladu s krajino, v katero so umeščena. Zagotavljata se razvojna kontinuiteta in celovitost kakovostnih struktur.

(5) Pri prestrukturiranju območij se zagotovita sodelovanje in usklajevanje interesov vseh pri tem udeleženih deležnikov – zlasti lastnikov nepremičnin, investitorjev, prostorskih planerjev, drugih deležnikov pri prostorskem načrtovanju, lokalne skupnosti in civilne družbe.

6. USMERITVE ZA OBLIKOVANJE POLITIK

(1) Javne politike na posameznih področjih se oblikuje sinergijsko na konkretnih prostorskih ravneh in tako, da prispevajo k doseganju ciljev prostorske politike ter udejanjanju koncepta prostorskega razvoja države. V postopkih sprejemanja javnih politik se vrednotijo prostorski učinki vseh politik, ne glede na to, ali se izvajajo s prostorskimi ureditvami in operacijami ali z neprostorskimi ukrepi.

(2) Javne politike s področja zagotavljanja storitev splošnega pomena pri opredeljevanju ali prilagajanju mrež javnih storitev splošnega pomena (na primer na področju zdravstva, izobraževanja, uprave, socialnega varstva) upoštevajo opredeljeni policentrični urbani sistem.

(3) Pri načrtovanju prostorskih ureditev ali operacij se v največji možni meri zagotovi celovita obravnava različnih razvojnih izzivov na obravnavanem območju s ciljem dosegati večfunkcionalne rešitve v korist več javnih politik hkrati, še posebej za zagotavljanje primerljive kakovosti življenja in oskrbe prebivalcev, zdravega okolja, kakovosti in količine naravnih virov, zmanjševanja poplavne ogroženosti, ohranjanja narave in ekološke povezljivosti, varstva kulturne dediščine ter prepoznavnosti krajine in naselij.

(4) Prostorske možnosti in omejitve za načrtovanje prostorskih ureditev gospodarske javne infrastrukture se podrobneje preverijo in uskladijo v prostorskih aktih ob upoštevanju te strategije ter usmeritev in pogojev vseh relevantnih področij – s področij kulturne dediščine, varstva narave, kmetijskih zemljišč in naravnih virov, bivalnega okolja ter prepoznavnosti krajine in naselij. Predvidijo in izvedejo se tudi tehnični ukrepi in prostorsko-načrtovalski postopki za zagotovitev okoljske in družbene sprejemljivosti načrtovanih prostorskih ureditev.

6.1 USMERITVE ZA ZAGOTAVLJANJE PROSTORSKIH MOŽNOSTI ZA PODNEBNO NEVTRALNO DRUŽBO

(1) Spodbuja se večja energetska in snovna učinkovitost pri razvoju in prenovi urbanih in podeželskih naselij ter vasi, prometa, industrije in gospodarstva, turizma, kmetijstva, javne uprave in gospodinjstev. Z energetsko učinkovitim urbanističnim načrtovanjem, podprtim s trajnostno mobilnostjo ter združljivostjo dejavnosti v okviru namenskih rab, trajnostno usmerjeno prenovo, arhitekturnim oblikovanjem in pametnimi energetskimi sistemi, se stremi k zmanjšanju porabe virov in energije, učinkoviti in varčni rabi ter shranjevanju. Upoštevajo se tudi usmeritve te strategije za naselja in urbani razvoj.

(2) Spodbuja se raba obnovljivih virov energije z namenom povečanja njihovega deleža v primarni energetski bilanci države v navezavi na krovne nacionalne dokumente s področja energije in podnebnih sprememb. Fosilna goriva se nadomeščajo z rabo

tehnološko in gospodarsko izkoristljivih potencialov obnovljivih in nizkoogljičnih virov. Spodbuja se uporaba obnovljivih plinov v plinovodnem omrežju.

(3) Energetska oskrba se vključi v energetske zasnove regij, mest in lokalnih skupnosti kot strokovne podlage za regionalne prostorske plane in občinske prostorske načrte. V energetskih zasnovah regij, mest in lokalnih skupnosti se poleg možnosti lokalne samooskrbe z energijo iz obnovljivih virov, vključno s potrebnimi zmogljivostmi distribucijskih in pametnih omrežij, podajo tudi možni prihranki energije in možnosti za izboljšanje učinkovite rabe energije. Podpirajo se lokalni poslovni modeli proizvodnje energije iz obnovljivih virov (na primer energetske skupnosti), ki prispevajo k lokalni oskrbi, zlasti na gorskih in odmaknjenih območjih. Na območjih z dovolj velikim odjemom se spodbuja gradnja novih proizvodnih enot za sočasno proizvodnjo toplote in električne energije ter sistemov daljinskega ogrevanja, ki uporabljajo toploto iz soproizvodnje.

(4) Območja za proizvodnjo obnovljivih in drugih nizkoogljičnih virov energije se določijo tam, kjer je izkoristljive danosti ob uporabi najboljše dostopne tehnologije (BAT) mogoče optimalno izkoristiti – v odnosu do varstva vrst in njihovih habitatov in habitatnih tipov, varovanih območij, zavarovanih območij, naravnih vrednot, kulturne dediščine in ekološke povezljivosti, prepoznavnih značilnosti naselij in krajine ter z upoštevanjem sprejemljivosti v lokalnem okolju, zlasti zaradi vplivov na zdravje in kakovost življenja. Pri tem se spodbujajo zlasti večnamenski projekti, ki poleg proizvodnje energije iz obnovljivih in drugih nizkoogljičnih virov ustrezno zagotavljajo tudi cilje upravljanja voda, omogočajo razvoj kmetijstva, turizma ali rekreacije.

6.2 USMERITVE ZA RAZVOJ PROMETNE INFRASTRUKTURE

(1) Prometna infrastruktura in storitve na njej naj se razvijajo v podporo razvoju policentričnega urbanega sistema in vpetosti države v mednarodne prometne tokove.

(2) Prometni sistem se načrtuje celovito in usklajeno z načrtovanim prostorskim razvojem. Načrtovanje, prenova in nadgradnja prometnega sistema morajo odgovoriti na potrebe posameznega območja: prvenstveno z ukrepi, ki omogočajo izboljšanje dostopnosti delovnih mest in storitev z javnim prometom ali drugimi oblikami trajnostne mobilnosti. Pred novimi posegi v prostor s prometno infrastrukturo se prednostno izkoristijo vse možnosti za prenovo prometnega sistema z obnovo, dograditvijo in posodobitvijo obstoječe infrastrukture.

(3) Krepijo se povezave in navezave večjih središč na mednarodne prometne sisteme ter notranje povezave med središči za doseganje ustrezne ravni dostopnosti in povezanosti med regijami in omrežjem središč. Cilj je, da v mednarodnem prometu za razdalje krajše od 500-600 km železniški nadomesti letalski promet in da se z nadgradnjo železniške infrastrukture zagotovi krajše potovalne čase kot v cestnemu prometu, da postane železniški promet privlačen in konkurenčen cestnemu prometu.

(4) Železnica se dolgoročno razvija v hrbtenico državnega prometnega sistema. Železniška infrastruktura se prednostno posodablja, prenavlja in nadgrajuje tako, da se delež prevzetega tranzitnega potniškega in tovornega prometa ter potniškega prometa znotraj širših mestnih območij na železnici povečuje. Pospešeno se rešuje problematika ozkega grla na železniškem omrežju na presečišču evropskih prometnih koridorjev na območju urbanega vozlišča Ljubljana in večmodalne logistične platforme Ljubljana. V kombinaciji s cestnim prometom, prek večmodalnih vozlišč potniškega prometa, se omogoči povezanost posameznih regij in območij z javnim potniškim prometom ter drugimi načini trajnostne mobilnosti. Za zmanjšanje eksternih stroškov prometa (kakovost zraka, hrup, nesreče, zastoji ipd.) se krepijo trajnostni mobilnostni načini in mobilnostne storitve, zagotavlja se uvajanje modernih tehničnih in informacijskih rešitev. Na gorskih in odmaknjenih podeželskih območjih se zagotavljajo prilagojene mobilnostne storitve, ki omogočajo učinkovito povezanost in trajnostno mobilnost. Na turističnih območjih se rešitve trajnostne mobilnosti vključijo kot del turističnih storitev.

(5) Javna prometna infrastruktura se prilagaja tipologiji in značilnostim prostora. Tako se ohranita naselbinska in krajinska prepoznavnost, preprečuje fragmentacija prostora, varuje kmetijska zemljišča, ohranja in izboljšuje ekološka povezljivost, zmanjšujejo negativni vplivi prometa na zdravje prebivalstva, okolje, naravne vire in kulturno dediščino, na primer z odmikom infrastrukture od naselij in z zelenimi pasovi ob prometni infrastrukturi. Zmanjševanje eksternih stroškov prometa, vključno s hrupom, se prednostno dosega z izboljšanjem sistemov in storitev javnega potniškega prometa, s tehnološkimi ukrepi (kot je uvajanje okolju prijaznejših in manj hrupnih prevoznih sredstev), s prostorskim in načrtovalskim delovanjem (kot je ločitev tovornega železniškega prometa od potniškega v urbanih naseljih oziroma središčih najvišje ravni).

(6) Pri gradnji in rekonstrukciji prometne infrastrukture se prednostno uporabijo zemeljski izkopi (tudi mineralne surovine), ki se v prvotnem stanju in brez obdelave uporabijo za gradnjo na mestu, kjer so bili izkopani, pa tudi reciklirani ali drugače predelani odpadki, ki lahko nadomestijo primarne vire, ter certificirani gradbeni materiali iz sekundarnih virov.

6.2.1 KORIDORJI IN VSTOPNE TOČKE

Omrežje železniških in cestnih povezav, ki se funkcionalno povezuje z evropskim prometnim omrežjem, se razvija usklajeno s policentričnim urbanim sistemom v Sloveniji. Za povečanje učinkovitosti prometnega pretoka in dostopnosti se spodbujajo intermodalne prometne povezave in razvoj železniškega omrežja, ki naj prevzame večino daljinskega tovornega prometa. Posebna pozornost se namenja razvoju jedrnih vozlišč, ki ležijo na presečiščih prometnih koridorjev EU (Ljubljana, Koper, Maribor), ter vstopnih točk, ki so središča v policentričnem urbanem sistemu (Nova Gorica, Sežana, Jesenice, Dravograd, Brežice, Murska Sobota). Na območju vozlišč in vstopnih točk se posodablja in dograjuje intermodalna infrastruktura ter ustvarjajo pogoji za razvoj logistične dejavnosti.

6.2.2 TRAJNOSTNA MOBILNOST, JAVNI POTNIŠKI PROMET IN PROMETNA VOZLIŠČA ZA JAVNI POTNIŠKI PROMET

(1) Potrebe prebivalcev in obiskovalcev po mobilnosti se zagotavljajo z ukrepi trajnostne mobilnosti. Trajnostna mobilnost vključuje hojo, kolesarjenje, uporabo javnega potniškega prometa. V okviru načrtovanja se ukrepe trajnostne mobilnosti pripravlja z integracijo prostorskega (urbanističnega) in prometnega načrtovanja na vseh ravneh načrtovanja ter s spodbujanjem »mobilnosti kot storitev«.

(2) Javni potniški promet se razvija v integriran in učinkovit prometni sistem – s kombinacijo tirnega, cestnega, letalskega in pomorskega oziroma vodnega prevoza ter s poudarkom na železniškem javnem potniškem prometu. V središčih se razvija sistem večmodalnih potniških terminalov s povezovanjem postajališč različnih sistemov javnega potniškega prometa. Zaradi izboljšanja dostopa do delovnih mest ter omogočanja peš in kolesarske mobilnosti se območja v bližini terminalov javnega potniškega prometa preoblikujejo v območja mešane rabe prostora. Železniški javni potniški promet se prednostno razvija med središči v policentričnem

urbanem sistemu, kjer so že možnosti, in z dopolnjevanjem železniške infrastrukture. Cilj nadgradnje železniške infrastrukture in storitev je doseganje potovalnih časov, konkurenčnih potovalnim časom po cestnem omrežju daljinskih cest.

6.2.3 KOLESARSKA OMREŽJA

(1) Zasnovo kolesarskega omrežja tvori omrežje državnih daljinskih kolesarskih poti – omrežje povezuje urbana središča in turistična naselja ter se navezuje na daljinsko evropsko kolesarsko povezavo skozi Slovenijo.

(2) Na območju mest in drugih urbanih naselij ter na območju širših mestnih območij se izgrajuje kolesarsko omrežje za dnevno mobilnost – omrežje se navezuje na stanovanjska območja, območja generatorjev dnevne mobilnosti (na primer vrtci, šole, večji zaposlitvena območja, trgovska središča) ter postajališča javnega potniškega prometa in parkirne površine za motorna vozila.

6.2.4 OMREŽJE PEŠPOTI

Omrežje pešpoti zajema planinske in tematske pešpoti na urbanih in podeželskih območjih – pešpoti se povezujejo v celovito omrežje pešpoti in vključujejo navezave na evropske pešpoti E6 in E7 ter kulturne poti, ki potekajo skozi Slovenijo. Omrežje pešpoti se razvija na turističnih območjih in povezuje s kolesarskim omrežjem. Z njimi se zagotavlja povezovanje privlačnih krajinskih območij med seboj, pri njihovem umeščanju pa se skrbi za varnost pešcev oziroma pohodnikov.

6.2.5 VOZLIŠČA, PROMETNI TERMINALI ZA TOVORNI PROMET IN TRANSPORTNA LOGISTIKA

Regijska večmodalna vozlišča se navezujejo na središča prve in druge ravni oziroma tista na širših mestnih območjih – železniške postaje se na prestopnih točkah v središčih, kjer so prometni tokovi največji, preoblikujejo v sodobna večmodalna vozlišča. Prometni terminali v okviru pristanišč in letališč se usklajeno povezujejo z železniškim sistemom in cestami najvišje ravni v podporo logističnim storitvam.

6.2.6 PROMETNA INFRASTRUKTURA

(1) Prometna infrastruktura se načrtuje integralno – celovito se razrešujejo vprašanja dostopnosti, povezanosti in oskrbe z gorivom ter izberejo take kombinacije prometnih podsistemov, ki omogočajo varno, cenovno dostopno, okoljsko nevtralno obliko mobilnosti in povezanost/dostopnost med stanovanji, delovnimi mesti ter storitvami. Pri tem se rešitve prilagajajo problematiki dostopnosti in povezanosti glede na značilnosti in potrebe raznovrstnih območij – na širših mestnih in podeželskih območjih, vključno z odmaknjenimi in gorskimi območji.

(2) Ključno železniško infrastrukturo predstavljajo obstoječe glavne in regionalne železniške proge ter večmodalna prometna vozlišča. Železniško omrežje se do leta 2050 nadgrajuje tako, da se doseže konkurenčnost potovalnih časov javnega potniškega prometa z osebnim prometom in zagotavlja taktni vozni red ter zagotavlja prevozne zmogljivosti za tovorni promet, kar omogoča povečanje deleža tovornega prometa v korist železniškega prometa. Na obstoječem železniškem omrežju se zagotavljajo posodobitve (zagotavlja skladnost s TEN-T standardi, elektrikacija, zagotavljanje dvotirnosti), izvedejo se ukrepi za ločitev tovornega in potniškega prometa s ključnim ukrepom ureditvijo ljubljanskega železniškega vozlišča ter načrtujejo in izvedejo nove železniške povezave, ki povezujejo središča najvišjih ravni ter državno železniško omrežje z železniškimi omrežji sosednjih držav, tudi s progami za visoke hitrosti. Dogradijo se regionalne železniške povezave znotraj širših mestnih območij.

(3) Ključna cestna infrastruktura so cestna infrastruktura najvišjega ranga in nanj navezujoče se regionalne povezave s središči v policentričnem urbanem sistemu.

(4) Mednarodna letališča za zračni promet v Sloveniji in neposredni bližini se prednostno navezujejo na železniško omrežje. Zagotavlja se stalni razvoj letališke infrastrukture in infrastrukture za upravljanje zračnega prometa in izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa. Letališča za domači in notranji zračni promet se razvijajo tako, da se podpira mreža že vzpostavljenih prometnih povezav in je promet okoljsko sprejemljiv.

(5) Razvijajo in posodabljajo se pristanišče za mednarodni promet Koper kot vhodno-izhodno pristanišče celovitega evropskega omrežja za tovorni in potniški promet, mestna pristanišča v Ankaranu, Kopru, Izoli in Piranu, namenjene za domači in mednarodni javni potniški promet s pristanišči za posebne namene (krajevna, turistična, gospodarska), vključno z napravami za vodenje in nadzor pomorskega prometa, pri čemer se ob pristanišču za mednarodni promet Koper omogoči umestitev privezov vojaških plovil Slovenske vojske.

(6) Omogoča se vodni promet – na večjih vodotokih prvega reda oziroma akumulacijskih jezerih se lahko v okviru naravnih danosti, upoštevaje izvedene in načrtovane ureditve, povezane s delovanjem hidroenergetskih objektov, omogoča trajnostna plovba turističnih in drugih potniških plovil na motorni pogon brez škodljivih emisij ter rečna pristanišča in vstopno-izstopna mesta.

(7) Za razvoj celinske plovbe na reki Savi se med Brežicami in Obrežjem, upoštevaje izvedene in načrtovane ureditve, povezane z delovanjem hidroenergetskih objektov, vzpostavijo pogoji za razvoj plovbe po celinskih vodah in rečni pristanišči za mednarodni potniški in tovorni promet po vzpostavitvi mednarodne plovne poti na reki Savi med Obrežjem v Sloveniji in Siskom na Hrvaškem v ustrezni plovbni kategoriji (II.-IV.).

(8) Žičniški promet se razvija v okviru enovitega prometnega sistema – tam, kjer drugi prometni podsistemi zaradi reliefa tehnološko ne morejo delovati, oziroma tam, kjer je uporaba drugih prometnih podsistemov zaradi vremenskih in drugih razmer lahko začasno onemogočena ali motena. Omogoča se mobilnost potnikov in tovora do gorskih turističnih centrov državnega pomena, upoštevajo pa se tudi potrebe industrije, rudarstva, gozdarstva in drugih dejavnosti.

(9) V mestih in med kraji, kjer so primerne razmere, se omogoča uporaba celinskih in morskih plovnih poti za okolju prijazne poti v mestni in medkrajevni logistiki.

6.3 USMERITVE ZA RAZVOJ ENERGETSKE INFRASTRUKTURE

Država skrbi za zanesljivo in cenovno pravično oskrbo z energijo. Proizvodnja energije temelji na obnovljivih in drugih nizkoogljičnih virih energije. Pri načrtovanju prostorskega razvoja se zagotavlja prednostna raba obnovljivih in nizkoogljičnih virov energije pred fosilnimi viri energije.

6.3.1 OBNOVLJIVI VIRI ENERGIJE

(1) Potenciali za rabo obnovljivih virov energij se opredelijo v regionalnih in lokalnih energetskih konceptih kot strokovna podlaga za prostorske akte na regionalni in lokalni ravni. Med obnovljive vire energije uvrščamo vodni potencial, biomaso, energijo vetra, geotermalno energijo, sončno energijo, toploto okolja, bioplin, biometan, vodik (pridobljen iz obnovljivih virov energije), sintetična goriva iz lesne biomase in odpadno toploto ter energijo, ki se sprošča pri sežiganju gorljivih ostankov obdelanih komunalnih odpadkov, ki jih ni mogoče reciklirati.

(2) Povečuje se delež obnovljivih virov energije v skupni energetski bilanci. Za povečanje deleža obnovljivih virov energije se prednostno izkoristijo možnosti, ki jih omogočata tehnološka posodobitev obstoječih energetskih objektov na obnovljive vire in izboljšanje energetske učinkovitosti; za povečanje deleža proizvodnje energije iz obnovljivih virov se načrtuje tudi gradnja novih energetskih objektov na obnovljive vire energije, ustrezne prenosne infrastrukture ter sistemov za shranjevanje te energije, pri čemer se prednostno izkoristi prostorske možnosti, ki jih daje obstoječa gospodarska javna infrastruktura, grajene javne površine, stavbe ter razvrednotena območja.

(3) Možna prednostna območja za umestitev objektov državnega pomena za rabo obnovljivih virov energije s priključno infrastrukturo se opredelijo v akcijskem programu za izvajanje strategije.

6.3.1.1 HIDROENERGIJA

(1) Za rabo hidroenergetskega potenciala rek se omogočajo novogradnja ter prenova in tehnološka nadgradnja obstoječih hidroelektrarn. Hidroenergetski potencial rek se izkorišča na večjih (Drava, Sava) in manjših rekah (Kamniška Bistrica, Savinja), pri čemer imata prenova in tehnološka nadgradnja obstoječih hidroelektrarn prednost pred novogradnjami.

(2) Določijo se prednostna območja za postavitev novih hidroelektrarn z nazivno močjo nad 10 MW ob preveritvi hidroenergetskega potenciala in uskladitvi z zahtevami za varstvo vodnih in obvodnih habitatov, voda ter ekološke povezljivosti.

(3) Hidroenergetski potencial se na reki Muri ne bo izkoriščal za proizvodnjo električne energije.

(4) Male hidroelektrarne lahko omogočajo trajnostno rabo obnovljivega vira energije v sklopu regionalne energetske oskrbe. Možnosti za hidroenergetsko rabo posameznih vodotokov ali njihovih delov z malimi hidroelektrarnami za lokalne/regionalne potrebe se celovito preverijo v okviru regionalnih ali občinskih prostorskih aktov ob preveritvi izkoristljivega hidroenergetskega potenciala, prostorskih možnosti za rabo obstoječih pregrad, zahtev za varstvo vodnih in obvodnih habitatov, varstvo voda, ekološko povezljivost in ohranjanje prepoznavnosti krajine.

(5) Pri hidroenergetski rabi voda se stremi k večfunkcionalnosti. V sklopu preveritve hidroenergetske rabe se optimizira hidroenergetska raba, da omogoča tudi druge funkcije oziroma vrste rabe, poleg energetske še turistično, kmetijsko, prometno, pridobivanje mineralnih surovin, varstvo pred naravnimi nesrečami, prilagajanje na podnebne spremembe, ohranjanje ugodnega stanja habitatov in ekološke povezljivosti ter kulturne dediščine.

6.3.1.2 VETRNA ENERGIJA

(1) Pri postavitvi vetrnih elektrarn se upošteva načelo možne so-rabe prostora. Prostorske možnosti izrabe vetrne energije se v skladu s predpisi preverijo v okviru postopkov priprave prostorskih aktov.

(2) Prostorske možnosti in omejitve za postavitev vetrnih naprav se preverijo ob upoštevanju vetrnega potenciala ter pogojev in omejitev s področja varstva narave, kulturne dediščine, gozdnih in kmetijskih zemljišč, voda, zdravja, bivalnega okolja, prepoznavnosti krajine ter se opredelijo v prostorskih aktih. V primeru umeščanja vetrnih elektrarn na gozdna ali kmetijska zemljišča se v največji možni meri upošteva kriterij slabšega pridelovalnega potenciala, bližino obstoječe prometne in energetske infrastrukture ter možnosti ohranitve rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč za kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost.

(3) Uporabi se najboljšo razpoložljivo tehnologijo s katero je mogoče izkoristiti vetrni potencial z najmanj vplivi na okolje, naravo in krajino ter na zdravje in bivalne kakovost prebivalcev.

(4) Okrepi se uvajanje koriščenja obnovljivih virov energije – z izdelavo Akcijskega programa za izvajanje Strategije za področje obnovljivih virov energije se na podlagi podrobnejših preveritev opredeli območja in pogoje za podrobnejše načrtovanje.

6.3.1.3 GEOTERMALNA ENERGIJA IN TOPLOTA OKOLJA

(1) Prednostni območji za soproizvodnjo toplote in energije v bližini večjih naselij in gospodarskih con sta predvsem območje geotermalnega sistema v severovzhodni Sloveniji –med Šentiljem in Šalovci ter med Ptujem in Lendavo – in območje paleozojskega geotermalnega sistema pri Benediktu v Slovenskih goricah. Območja ob sistemih rabe geotermalne energije so tudi območja za opredelitev prednostnih območij kaskadne rabe energije, vključno za kmetijske namene, ob upoštevanju drugih prostorskih omejitev.

(2) Pri uporabi geotermalne energije je treba zagotoviti reinjeciranje vode v skladu z usmeritvami za varstvo in upravljanje voda.

(3) Za koriščenje toplote okolice s toplotnimi črpalkami tla-voda in voda-voda je primeren večji del Slovenije, razen najožjih in ožjih vodovarstvenih območij in drugih območij z omejitvami rabe – predvsem območja, kjer prevladujejo vlažna tla z velikim deležem mineralnih snovi in malo porami, kjer je akumulacija toplote v tleh (glinena, ilovnata tla). Prednostna območja za rabo toplotnih črpalk so vsa stavbna zemljišča ob predhodni preveritvi zadostnosti preskrbe z električno energijo. Toplotne črpalke, ki črpajo toploto z uporabo električne energije, morajo imeti hranilnik toplote, ki dopušča takšno delovanje toplotnih črpalk. Raba vodnih površin za ta namen je možna le, če je okoljsko sprejemljiva. Podrobnejše preveritve se zagotovijo v regionalnih in lokalnih energetskih konceptih kot strokovna podlaga za prostorske akte na regionalni in lokalni ravni.

6.3.1.4 BIOMASA IN SISTEMI ZA SOPROIZVODNJO TOPLOTE

(1) Raba biomase se prednostno spodbuja v daljinskih energetskih sistemih – in sicer na širših mestnih območjih, v večjih naseljih z razmeroma visoko gostoto poselitve (več kot 20 prebivalcev/ha) za daljinsko ogrevanje, in na območjih gospodarskih con z zagotovljenim odjemom toplotne energije ob zagotavljanju ustreznih filtrov za varstvo zraka. Decentralizirani individualni sistemi na lesno biomaso se lahko načrtujejo na območjih manjših naselij z nizko gostoto poselitve in zunaj območij, ogroženih

zaradi onesnaženosti z delci PM10 ali s slabšo prevetrenostjo, na območjih gospodarskih con in proizvodnih območjih za lastno oskrbo s toploto energijo.

(2) Sistemi za soproizvodnjo toplote in energije na bioplin se prednostno načrtujejo na območjih, ki so namenjena za kmetijsko in živilsko proizvodnjo, ter na območjih komunalne infrastrukture, ki jih je mogoče povezati neposredno z uporabniki. Sistemi za termično obdelavo odpadkov se načrtujejo na območjih, kjer je možna uporaba toplote v daljinskih energetskih sistemih. Zmogljivost sistemov se načrtuje na podlagi projekcij količine odpadkov, primernih za termično obdelavo, na območju Slovenije v življenjski dobi naprave. Pri izbiri lokacij se upoštevajo tudi možni vplivi delovanja takih naprav na kakovost življenja. Predvidi se tudi možnost priključevanja pridobivalne infrastrukture za bioplin in biometan na bližnja plinovodna omrežja.

6.3.1.5 ENERGIJA SONCA

(1) Prednostna območja in objekti za rabo sončne energije so obstoječi in novi objekti na stavbnih zemljiščih (razen zelenih površin), gradbeno-inženirski objekti ter razvrednotena območja v okviru njihove sanacije (npr. opuščena območja pridobivanja mineralnih surovin, pod določenimi pogoji tudi zaprta odlagališča odpadkov) ob upoštevanju usmeritev iz 5.3.2.4. Pri določitvi prednostnih območij za rabo sončne energije na stavbnih zemljiščih se upoštevajo usmeritve varstva kulturne dediščine ter varstvo naselbinske in arhitekturne ter krajinske prepoznavnosti. Upošteva se tudi načelo združljivosti z drugimi dejavnostmi.

(2) Dejanske prostorske možnosti in omejitve za rabo sončne energije se podrobneje preverijo ter določijo v prostorskih aktih ob upoštevanju pogojev in omejitev s področja kulturne dediščine, varstva narave, bivalnega okolja in prepoznavnosti krajine.

6.3.2 JEDRSKA ENERGIJA

(1) Nuklearna elektrarna Krško ostaja v obratovanju. Z modernizacijo in revitalizacijo se ohranja varno delovanje in ustvarja pogoje za podaljšanje njene življenjske dobe, ob sočasni zagotovitvi varnega odlaganja nizko in srednje radioaktivnih odpadkov ter varnega začasnega skladiščenja izrabljenega goriva v povezavi z določili v poglavju 6.13.2 te strategije.

(2) V okviru celovite preučitve možnosti dolgoročne energetske izrabe jedrske energije, vključno z gospodarskimi, družbenimi in okoljskimi vidiki rabe jedrske energije v energetske namene, se preučijo prostorske možnosti za pridobivanje energije v jedrskih napravah.

6.3.3 OGLJIČNO NEVTRALNI SINTETIČNI PLINI

V okviru preučitve možnosti gradnje elektrarn na ogljično nevtralne sintetične pline se preučijo prostorske možnosti za umestitev novih plinsko parnih enot na obstoječih energetskih in industrijskih lokacijah.

6.4 ENERGETSKA OMREŽJA

Energetska omrežja se prednostno umeščajo znotraj že obstoječih infrastrukturnih koridorjev.

6.4.1 ELEKTROENERGETSKI SISTEM

Za prehod v podnebno nevtralno družbo se usklajeno s povečevanjem deleža obnovljivih virov energije v energetski bilanci razvijajo prenosno in distribucijsko omrežje, pripadajoča vozlišča, objekti za pretvorbo energije in njeno hrambo ter storitve pametnih omrežij ob upoštevanju potreb različnih območij.

6.4.2 PLINOVODNO OMREŽJE

Zagotovijo se prostorski pogoji za posodobitev in nadgradnjo prenosnega plinovodnega omrežja in za širitev distribucijskega plinovodnega omrežja, pri čemer se upošteva usmeritve za prehod v nizkoogljično družbo, po katerem se zemeljski plin kot fosilno gorivo postopoma nadomešča z obnovljivimi viri energije. Spodbujata se vključevanje obnovljivih plinov, sintetičnih in drugih nizkoogljičnih plinov v plinovodna omrežja ter njihova uporaba kot hranilnik presežne energije – upoštevajo se potrebe na regionalni in lokalni ravni ter usmeritve v strateških razvojnih dokumentih energetskega sektorja. Omogoči se širitev plinovodnega omrežja v regije, ki še niso pokrite s plinovodnim omrežjem. Omogoči se mednarodna prenosna plinska povezava z Madžarsko.

6.5 PREHOD V DIGITALNO DRUŽBO

(1) Z vzpostavljanjem ustrezne digitalne infrastrukture in dostopnostjo informacijsko-komunikacijskih tehnologij se enakomerno vključijo vsi deli Slovenije v enotni slovenski in evropski digitalni prostor. Dostopna informacijsko-komunikacijska infrastruktura na celotnem ozemlju države omogoča enakomeren prostorski razvoj, zmanjšuje razvojne razlike med posameznimi območji in povečuje vključenost vsakega posameznika v sodobne družbene tokove.

(2) Pospešeni razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture se usmerja na območja (urbana in podeželska), na katerih je (tudi) zaradi neustrezne dostopnosti tovrstne infrastrukture in digitalnih storitev zaznano razvojno zaostajanje, ter na območja, kjer se pojavlja preobremenjenost informacijsko-komunikacijskih omrežij, kar se je kot posebej problematično pokazalo v času dela in šolanja na daljavo v obdobju epidemije covida-19 v letu 2020.

(3) Pospešena digitalizacija se vzpostavlja v podporo razvoju pametnih mest in drugih skupnosti ter s tem za spreminjanje mest, urbanih območij in skupnosti na podeželju v vozlišča učinkovitega upravljanja virov in nudenja podpore prebivalstvu z digitalnimi storitvami.

(4) Informacijsko-komunikacijska infrastruktura se prednostno umešča vzdolž že obstoječih infrastrukturnih koridorjev.

6.6 OSKRBA Z MINERALNIMI SUROVINAMI

(1) Oblikujejo se podlage za procese načrtovanja na državni, regionalni in lokalni ravni – določijo se lokalitete strateških, gospodarsko pomembnih in avtohtonih mineralnih surovin ter lokalitete pridobivanja pogostih mineralnih surovin. Pri tem se upoštevajo usmeritve za trajnostno rabo mineralnih surovin.

(2) Izkoriščanje avtohtonih mineralnih surovin je namenjeno za zagotavljanje tradicionalnih gradbenih materialov – ti so pomembni za prenovo kulturne dediščine in ohranjanje prepoznavnosti naselij in krajine, zato se možne lokacije za tovrstno izkoriščanje opredelijo v sodelovanju med zainteresiranimi sektorji, če se s tem ne vpliva negativno na krajinske značilnosti ter varovanje narave ali kulturne dediščine.

(3) Mesta pridobivanja drugih (pogostih) mineralnih surovin so mesta izkoriščanja mineralnih surovin za gradbeništvo (tehnični kamen), za industrijo gradbenih materialov in proizvodov ter za predelovalno industrijo. Izhajajoč iz usmeritve, da se za potrebe gradbeništva prednostno uporabljajo reciklirani gradbeni odpadki, se pričakuje zmanjšan pritisk za odpiranje novih mest za izkoriščanje mineralnih surovin za gradbene potrebe. Če pa je to vendarle potrebno, se uporabijo merilo enakomerne dostopnosti mineralnih surovin na ravni regij, merilo možnosti obnove naravnih značilnosti prostora, merilo družbene sprejemljivosti ter upošteva ohranjanje narave in kulturne dediščine. Za mivko, gramoz in pesek se lahko izkoriščajo sprotne naplavine v rekah, vendar le, kadar se ugotovi majhna ranljivost vodnega ekosistema, kakovosti vode, geohidroloških lastnosti reke gor in dolvodno ter doživljajskih možnosti vodne in obvodne krajine.

6.7 RAZVOJ PODEŽELJA, KMETIJSTVA, GOZDARSTVA IN RIBIŠTVA

(1) Pri oblikovanju ukrepov za razvoj podeželja, kmetijstva, gozdarstva in ribištva se upoštevajo tudi usmeritve iz poglavij za razvoj podeželja in podeželskih naselij, vasi in krajine, za trajnostno rabo naravnih virov in gospodarjenje z njimi ter za razvoj dejavnosti na podeželju, varstvo kmetijskih zemljišč, rabo in varstvo gozdov, voda, morja in obale, mineralnih surovin, načrtovanje zelene infrastrukture na regionalni in lokalni ravni, prepoznavnost naselij in krajine, zavarovana območja narave in območja kulturne dediščine ter za turistična območja.

(2) Za ohranjanje vitalnosti podeželskega prostora in njegovih raznolikih in pestrih krajinskih značilnosti se zagotovi ustrezna podpora dolgoročni ohranitvi gozdnih in kmetijskih zemljišč.

(3) Ukrepi za izboljšanje razmer za kmetovanje in prilagajanje na podnebne spremembe se načrtujejo kot celovite prostorske ureditve – zlasti kmetijskozemljiške operacije in namakalni sistemi. Pri načrtovanju se upoštevajo naravne razmere in danosti, zagotavljanje ekološke povezljivosti, ohranjanje biotske raznovrstnosti in naravnih vrednosti, kulturne dediščine in prepoznavnosti krajine.

6.8 USMERITVE ZA OHRANJANJE NARAVE

(1) V okviru prostorskega razvoja se zagotavljajo ohranjanje življenjskih prostorov vrst, varstvo ekosistemov in naravnih habitatov, ohranjanje krajinskih značilnosti, varstvo naravnih vrednot ter upravljanje zavarovanih območij. Ohranjena narava in zdravo bivalno okolje v Sloveniji omogočata kakovostno življenje sedanjim in prihodnjim generacijam, zato sektor skrbi za vključevanje ciljev ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot v politike ključnih sektorjev ter spodbuja k varovanju narave kot vrednote same po sebi v okviru načrtovanja prostorskih sistemov in pri razvoju posameznih dejavnosti v prostoru.

(2) Zavarovana in varovana območja so med ključnimi instrumenti za ohranjanje narave. Poleg skrbi za usklajeno izvajanje varstvenih ciljev in razvojnih usmeritev na obstoječih zavarovanih območjih ter njihovo morebitno preoblikovanje se nova zavarovana območja ustanovijo na naravovarstveno najbolj občutljivih območjih, ki potrebujejo režime in usklajeno upravljanje ob upoštevanju predlogov lokalnih skupnosti.

(3) Pri izvajanju varstvenih ciljev narave se varstvo narave povezuje, usklajuje in oblikuje v skupne sinergije z drugimi področji – zlasti kmetijstvom in gozdarstvom, varstvom in upravljanjem voda ter varstvom kulturne dediščine, turizmom in razvojem podeželja, zlasti v okviru zavarovanih območij.

(4) Pri umeščanju prostorskih ureditev se poleg vpliva na cilje varstva narave in ekološko povezljivost ocenijo tudi koristi prostorske ureditve na doseganje ciljev na področju podnebnih sprememb in prehoda v podnebno nevtralno družbo. Delež območij Natura 2000 na območju Republike Slovenije je največji med državami članicami EU, kar pomeni zelo zahtevno varstvo, pa tudi zahtevno načrtovanje in izvedbo razvojnih projektov, zlasti s področja prometne in energetske infrastrukture.

6.9 OHRANJANJE KULTURNE DEDIŠČINE

(1) V okviru prostorskega razvoja se zagotavljajo ohranjanje kulturne dediščine in značilnosti kulturne krajine. Kulturna dediščina je pomemben in nedeljiv del identitete, predstavlja kakovost življenjskega okolja in je s svojo pestrostjo in razprostranjenostjo ključni vir in priložnost uravnoteženega razvoja regij in države, zato sektor skrbi za vključevanje ciljev ohranjanja kulturne dediščine v politike ključnih sektorjev ter spodbuja k ohranjanju kulturne dediščine kot vrednote same po sebi v okviru načrtovanja prostorskih sistemov in pri razvoju posameznih dejavnosti v prostoru.

(2) Pri izvajanju ciljev strategije kulturne dediščine se varstvo kulturne dediščine povezuje, usklajuje in oblikuje skupne sinergije z drugimi področji – zlasti s prostorskim načrtovanjem, prenovo in upravljanjem prostora, ohranjanjem narave (zlasti v okviru zavarovanih območij), kmetijstvom, turizmom in razvojem podeželja.

(3) Trajnostna uporaba dediščine je vir razvoja vsake družbe. Z upoštevanjem načel in metod presoje vplivov na kulturno dediščino za izboljšanje razvojnih prostorskih dokumentov na vseh ravneh se spodbuja aktivnejšo rabo dediščine kot razvojnega vira in krepi razvojne potenciale dediščine ob spoštovanju njenih vrednot.

(4) Spremljanje stanja oziroma ogroženosti kulturne dediščine je nezadostno, zato je smiselno okrepiti možnosti za izvajanje te dejavnosti, vključno z novimi izzivi, kot so prilagajanje ohranjanja kulturne dediščine podnebnim spremembam in preprečevanje tveganj in krepitev odpornosti na nesreče (poplave, potresi).

6.10 USMERITVE ZA RAZVOJ TURIZMA

(1) Za makroregije, ki so določene z državno strategijo razvoja turizma, se upoštevajo usmeritve za turistična območja – pri oblikovanju razvojnih dokumentov in akcijskih načrtov za vzpostavitev in uskladitev razvojnih ciljev za razvoj turizma z opredelitvijo naložb v nastanitev, infrastrukturo in znamenitosti za makroregije mediteranska in kraška Slovenija, alpska Slovenija, termalna panonska Slovenija, osrednja Slovenija in Ljubljana.

(2) Pri oblikovanju usmeritev za razvoj turizma v regionalnih prostorskih planih se smiselno upoštevajo usmeritve iz prejšnjega odstavka ter prouči in vključi čezmejno povezovanje turističnih proizvodov.

6.11 USMERITVE ZA POTREBE OBRAMBE

(1) Prostor je eden od pomembnih dejavnikov pri zagotavljanju obrambe države. Za razvoj obrambnega sistema se zagotavlja ustrezno vojaško infrastrukturo in njeno razporeditev v prostoru, s katero se omogoča uspešno izvajanje obrambe v primeru agresije oziroma napada na Republiko Slovenijo.

(2) Obrambne dejavnosti se izvaja v obrambnih območjih, ki obsegajo območja izključne rabe za potrebe obrambe namenjena obrambnim aktivnostim ter varstvena režima v prostoru – območja možne izključne rabe za potrebe obrambe v določenih primerih ter območja omejene in nadzorovane rabe zaradi varnostnih ali tehničnih razlogov.

(3) Razvoj obrambnih dejavnosti se usmerja prednostno na obrambna območja, ki se že uporabljajo za obrambne namene. Postopno se zmanjšujejo območja za obrambne dejavnosti na urbanih območjih. Ključna območja za zagotavljanje obrambnih potreb se opredeljujejo kot dolgoročno perspektivna območja, medtem ko se območja, ki zaradi prostorskih danosti niso primerna za razvoj obrambnih zmogljivosti opuščajo oziroma se namenijo drugim rabam prostora. Razvoj obrambnih dejavnosti vključuje prilagajanje obstoječe vojaške infrastrukture novim potrebam, predvsem reorganizaciji obrambnega sistema, povezanega z vključitvijo Republike Slovenije v evroatlantske povezave in EU.

(4) Pri načrtovanju nadomestne in nove infrastrukture za potrebe obrambnih dejavnosti se posebna pozornost nameni ustrezni prostorski umestitvi, zmanjševanju vplivov na okolje ter zagotavljanju potrebnih varnostnih odmikov od stanovanjskih območij, gospodarskih in storitvenih dejavnosti, kulturne dediščine in naravovarstveno pomembnih območij.

6.12 VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

(1) Na področju načrtovanja prostorskega razvoja se dejavnosti, posegi in raba načrtujejo zunaj območij z omejitvami (kot so poplavna, erozijska, plazljiva in plazovita območja, vodovarstvena območja, območja kopalnih voda) s ciljem preprečiti nastanek naravnih in drugih nesreč oziroma materialne škode ali človeških žrtev, obstoječa ogrožena območja pa se sanirajo. Za zagotavljanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se prednostno spodbuja k izvajanju preventivnega ravnanja in ukrepov, zlasti na področju prostorskega načrtovanja, upravljanja voda, upravljanja z gozdom, pri prevozu nevarnih snovi in gradnji stavb.

(2) Potresna ogroženost objektov se zmanjša s potresno odporno gradnjo in protipotresno sanacijo obstoječih objektov. Protipotresni ukrepi se vključujejo v prenovo naselij in urbano prenovo.

(3) Na območjih, ki so že bila prizadeta zaradi naravnih nesreč, se umikajo dejavnosti in vrste rabe, ki bi lahko znova utrpele večjo škodo – dopuščajo se dejavnosti, za katere ponovitev naravnih nesreč ni problematična, oziroma se taka območja prepuščajo naravni dinamiki, če zaradi tega niso ogrožena sosednja območja. Na območjih tveganj zaradi možnosti porušitve visokih pregrad se dejavnosti načrtujejo tako, da morebitna porušitev ne bi imela hujših prostorskih in materialnih posledic. Poselitev se načrtuje zunaj dosega poplavnega vala, obstoječa pa se pred njihovim delovanjem zaščiti z ustreznimi ukrepi.

(4) Za uspešno izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči se načrtujejo in uporabljajo območja, namenjena za delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ter zagotavljajo možnosti za razvoj teh območij.

6.12.1 RAVNANJE Z ODPADKI

(1) V okviru preprečevanja nastajanja odpadkov se prednostno zagotavlja ponovno uporabo, podaljšanje življenjske dobe proizvodov, zmanjšanje njihovega škodljivega vpliva na okolje in človekovo zdravje (ko postanejo odpadki) in zmanjšanje vsebnosti nevarnih snovi.

(2) V okviru ravnanja z odpadki se zagotavljajo ponovna uporaba in zmanjševanje količin odpadkov ter nevarnostnega potenciala na izvoru. Treba je slediti hierarhiji ravnanja z odpadki in se prednostno usmeriti v pripravo za ponovno uporabo, recikliranje, druge postopkovne predelave (npr. energetska predelava) in le izjemoma v postopke odstranjevanja (npr. odlaganje na odlagališču odpadkov). Posebno pozornost se nameni saniranju lokacij, kjer so odpadki nelegalno odvrženi ali puščeni v okolju ter drugih starih bremen (npr. območij, ki so bila v preteklosti onesnažena zaradi odstranjevanja odpadkov). Odlaganje odpadkov se zagotavlja na prostorsko racionalen način, ob upoštevanju zahtev za varstvo okolja in ob družbeni sprejemljivosti lokacije.

(3) Ravnanje s komunalnimi odpadki se zagotavlja na treh ravneh, in sicer na lokalni, regijski oziroma medobčinski in državni. V okviru obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja se:

– na lokalni ravni izvajajo predvsem ločeno zbiranje komunalnih odpadkov in, glede na naravne, prostorske, transportno-logistične in druge razmere, lahko tudi naknadno sortiranje, ter oddaja odpadkov v nadaljnjo obdelavo, prednostno v recikliranje, in ponovna uporaba nekaterih ločeno zbranih frakcij odpadkov, trženje sekundarnih surovin in predelava biološko razgradljivih odpadkov;

– na regijski oziroma medobčinski ravni zbrani odpadki naknadno sortirajo, zagotovijo se njihova obdelava in predelava, recikliranje in ponovna uporaba ločeno zbranih frakcij odpadkov, trženje sekundarnih surovin, za zbrane mešane komunalne odpadke zagotovi mehansko biološko obdelavo v centrih za ravnaje s komunalnimi odpadki, oddajo nereciklabilnih odpadkov, priprava odpadkov za v termično obdelavo ter odlaganje ostankov obdelave komunalnih odpadkov na odlagališč odpadkov;

– na državni ravni zagotavlja sežig nereciklabilnih ostankov obdelave komunalnih odpadkov, načrtuje pa tudi nove zmogljivosti za energijsko predelavo gorljivih ostankov obdelanih komunalnih odpadkov, ki niso primerni za recikliranjem, v največ štirih napravah za energetsko izrabo komunalnih odpadkov z učinkovito soproizvodnjo toplote in električne energije za daljinsko ogrevanje in hlajenje z nizkimi emisijami v življenjskem ciklu, tako da se zagotovi pokritost in samozadostnost Slovenije.

(4) Za prostorske ureditve za termično obdelavo odpadkov se zagotavlja priključitev na obstoječa energetska omrežja, to je elektroenergetski sistem in plinovodni sistem, možnost izkoristka toplotne energije za daljinsko ogrevanje ali v gospodarske namene. Prostorske ureditve za termično obdelavo odpadkov se načrtuje kot gospodarske objekte in naprave na območjih z možnostjo navezave na železniško prometno omrežje in zagotovljenimi prostorskimi možnostmi za odlaganje preostankov po termični obdelavi odpadkov.

(5) Prostorske ureditve za termično obdelavo odpadkov se načrtujejo zunaj trajno varovanih kmetijskih zemljišč, varovanih območij in naravnih vrednot, zavarovanih območij in objektov kulturne dediščine, območij izjemnih krajin in krajinskih območij s prepoznavnimi značilnostmi na državni ravni.

(6) Preprečuje se gradnja presežnih zmogljivosti, tako da se v primerih, ko je že zagotovljena samozadostnost naprav za izvajanje javne gospodarske službe s področja odpadkov, prednostno uporabi obstoječo primerno infrastrukturo v eni od najbližjih primernih naprav ali objektov.

(7) Za umeščanje infrastrukture, potrebne za izvajanje gospodarske javne službe s področja ravnanja z odpadki, se uporabi lokacijska merila, opredeljena v programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov.

6.12.2 RAVNANJE Z RADIOAKTIVNIMI ODPADKI

(1) Uredi se trajno odlagališče radioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina – namenjeno je odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki nastajajo v Nuklearni elektrarni Krško (pri obratovanju in pozneje, pri razgradnji), ter radioaktivnih odpadkov, ki nastajajo v medicini, raziskovalni dejavnosti in industriji v Sloveniji. Območje se vzdržuje in nadgrajuje ob izvajanju vseh varnostnih ukrepov s področja varstva pred ionizirajočimi sevanji in jedrske varnosti ter mednarodnih konvencij in pogodb, katerih podpisnica je Republika Slovenija.

(2) Rešitve za trajno odlaganje visokoradioaktivnih odpadkov se poiščejo v sodelovanju s širšo mednarodno skupnostjo. Izhodiščna območja za izbor možne lokacije za odlagališče visokoradioaktivnih odpadkov se preverijo na podlagi rezultatov ekspertnega vrednotenja ozemlja glede na primernost in temeljijo na merilih, ki pogojujejo varnost odlagališča. Presoja alternativnih lokacij znotraj izhodiščnih območij se v skladu z mednarodnimi usmeritvami izvede ob presojanju in vrednotenju variantnih rešitev z vidika vplivov na okolje ter na regionalni in urbani razvoj, z gospodarskega vidika, z vidika funkcionalne in tehnične ustreznosti ter z vidika družbene sprejemljivosti. Izbor lokacije se izvede s kombiniranim postopkom, ki vključuje strokovno – ekspertno presojo in pridobivanje lokalnih ponudb za lokacijo ter zagotavlja visoko stopnjo vključevanja javnosti.

(3) Pri izboru možne lokacije za odlagališče visokoradioaktivnih odpadkov se izogiba varovanim območjem narave in kulturne dediščine.

7. IZVAJANJE STRATEGIJE

Pri izvajanju strategije medsebojno tesno sodelujejo vsi sistemi – prostorski, gospodarski, družbeni in okoljski. Doseganje sinergijskih in presečnih rezultatov v prostoru na ravni države, regij ali lokalnih skupnosti se dosega s povezovanjem med sektorji in njihovimi ukrepi, pa tudi z aktivnim meddržavnim usklajevanjem razvojnih politik.

7.1 PROSTORSKI INSTRUMENTI

(1) Aktivnosti za uveljavljanje in doseganje prostorske kohezije:

– nadgrajujejo se obstoječi prostorski instrumenti in razvija nabor ukrepov, ki dodatno krepijo uveljavljanje teritorialnega pristopa;

– razširi se nabor instrumentov z gospodarskimi, razvojnimi, participativnimi in komunikacijskimi instrumenti (na primer izobraževanje, usposabljanje, ozaveščanje, informiranje, promocija) ter upravljavskimi instrumenti za usklajevanje navzkrižnih interesov v prostoru;

– preverijo in uveljavijo se vse možnosti doseganja prostorskih ciljev in izvajanja prednostnih nalog z ukrepi drugih resorjev;

– vzpostavi in izvaja se integralno presojanje učinkov javnih politik na prostor, vključno s presojanjem učinkov na okolje in prilagajanjem na podnebne spremembe;

– izvajanje strategije se poveže z evropskimi programi, ki so pomembni za prostorski razvoj;

– razvija se integralno upravljanje na čezmejni ravni v skladu s prostorskimi cilji (na primer evropsko združenje za teritorialno sodelovanje – EZTS).

(2) Uporaba instrumentov prostorskega načrtovanja:

– smernice za prostorsko načrtovanje;

– načrt za izvajanje strategije;

– tematski akcijski programi;

– regionalni prostorski plan s krajinskimi in urbanističnimi zasnovami v povezavi z regionalnim razvojnim programom posamezne razvojne regije;

– pomorski prostorski plan v povezavi s Protokolom o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (protokol ICZM) in načrtom za upravljanja morja (NUMO);

– državni prostorski načrt;

– uredba o najustreznejši varianti;

– uredba o državnem prostorskem ureditvenem načrtu;

– občinski prostorski plan s krajinskimi in urbanističnimi zasnovami;

– občinski prostorski načrt s krajinskimi in urbanističnimi zasnovami;

– občinski podrobni prostorski načrt;

– odlok o urejenosti naselij in krajine.

(3) Prednostna priprava akcijskih programov – v akcijskem programu se v skladu z zakonom celovito načrtujejo vsebinska področja, ki so v pristojnosti države in so pomembna za njen prostorski razvoj, zlasti akcijski programi za:

– opredelitev območij z večjo prostorsko ustreznostjo za rabo obnovljivih virov energije (kot podlaga za nadaljnje načrtovanje na državni ali lokalni ravni).

– območja prepoznavnosti naselij in krajine na državni ravni, vključno z izjemnimi krajinami;

– območja za turizem, ki so podlaga za strateške opredelitve v prostorskih planih na regionalni in v prostorskih načrtih na lokalni ravni.

(4) Podrobnejša pravila v okviru državnega prostorskega reda – pravila urejanja prostora, splošne smernice in priporočila za prostorsko načrtovanje, pripravo in izvajanje ukrepov zemljišče politike in izvajanje drugih nalog urejanja prostora, vključno s primeri dobre prakse:

– podrobnejša pravila in merila za umeščanje objektov za rabo obnovljivih virov energije v prostor;

– podrobnejša vsebina in način prikaza sorabe v prostorskih aktih (na primer prikaz stanja prostora, usmeritve za enote urejanja prostora – EUP), kot so soraba energetske namenske rabe s kmetijsko, stanovanjsko ali centralnimi dejavnostmi;

– podrobnejša pravila ali priporočila za načrtovanje zelene infrastrukture v povezavi z zelenimi sistemi regije in naselij, vključno z ločitvenimi zelenimi pasovi;

– podrobnejša pravila za določitev elementov prostorske identitete ter ohranjanje naselbinske in krajinske prepoznavnosti;

– priporočila za spodbujanje zgoščanja naselij v uravnoteženem razmerju med zidanimi ter javnimi grajenimi in zelenimi površinami naselja ob upoštevanju potreb za prilagajanje na podnebne spremembe;
– priporočila na temo razvoja endogenih prostorskih potencialov ob prestrukturiranju območij;
– priporočila za celovito prenovo razvrednotenih zemljišč;
– podrobnejša pravila za oblikovanje načrta gospodarjenja z zemljišči in pripravo zemljišč za nove investicije;
– podrobnejša pravila in merila za osvetljevanje gospodarske javne infrastrukture in naselij.

(5) Regionalni prostorski plani in regionalni razvojni programi za območja razvojnih regij se pripravijo v skladu s cilji in usmeritvami iz strategije.

(6) Za prometno infrastrukturo, energetsko infrastrukturo in energetska omrežja se izdelajo smernice, metodologija in postopki za ravnanje pri zbiranju informacij o ekstremnih vremenskih pojavih ter pri načrtovanju in izvajanju:
– ukrepov za izboljšanje odpornosti cestnega omrežja in energetske infrastrukture na poplave,
– ukrepov za izboljšanje odpornosti cestnega in energetskega omrežja na snežne padavine in
– ukrepov za izboljšanje odpornosti železniškega in energetskega omrežja na žled.

(7) Za rabo geotermalnih virov energije se določijo tehnični pogoji za preprečitev trajnih vplivov na hidrološke razmere vodonosnikov (za določitev najprimernejše lokacije vira geotermalne energije, opredelitev občutljivosti vodonosnika na škodljive vplive, način reinjektiranja medija pri izkoriščanju geotermalnih virov nizke entalpije, način izkoriščanja toplote iz plitvih vodonosnikov in druge tehnike za zmanjšanje pritiskov na obstoječe stanje vodnega okolja na vplivnem območju izkoriščanja geotermalnega vira toplote).

(8) Uporaba instituta razrešitve nasprotja javnih interesov – je skrajno sredstvo vlade za primere, ko v postopku priprave prostorskih aktov kljub usklajevanju med državnimi nosilci urejanja prostora ni mogoče oblikovati vsestransko strokovno sprejemljive in izvedljive rešitve. Izvede se po postopku in ob uporabi meril, ki jih na podlagi zakona sprejme vlada.

(9) Javna korist na področju urejanja prostora se opredeli na podlagi ciljev urejanja prostora, ki so v javnem interesu, kot to določa zakon – priprava, sprejem in izvajanje prostorskih aktov; varstvo prostora kot omejene dobrine; zagotavljanje racionalne rabe prostora in ohranjanje prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije; doseganje prostorsko usklajene in medsebojno dopolnjujoče in več-funkcijske razmestitve različnih dejavnosti v prostoru; omogočanje kakovostnih življenjskih razmer in zdravega življenjskega okolja; ustvarjanje in ohranjanje prepoznavnih značilnosti in kulturne identitete v prostoru; ter pestrosti, prepoznavnosti in kakovosti krajine; omogočanje policentričnega razvoja naselij, urbanega razvoja mest in širših mestnih območij ter univerzalnega dostopa do družbene in gospodarske javne infrastrukture ter javnih površin; ustvarjanje, varovanje in razvoj kakovostnih mest in drugih naselij; omogočanje prilagajanja na podnebne spremembe, prehod v podnebno nevtralno družbo, preprečevanje naravnih in drugih nesreč, varstvo okolja, ohranjanje narave, varovanje kulturne dediščine, kmetijskih zemljišč in obrambo države.

(10) Uporabijo oziroma nadgradijo ali razvijejo se tudi drugi prostorski instrumenti:
– podrobnejši prostorski instrumenti za posamezna področja, na primer mešana raba prostora, trajnostna gradnja in prenova stavb;
– integralna orodja skupnega upravljanja za čezmejne aglomeracije ali čezmejno spojeno urbano strukturo na podlagi izkušenj evropskih združenj za teritorialno sodelovanje;
– instrumenti za spodbujanje urbanega razvoja, na primer funkcionalno povezovanje in načrtovanje na širših mestnih območjih na področjih mobilnosti, stanovanj, delovnih mest, podnebnih sprememb in zelenega sistema regij (priprava skupnih razvojnih strategij); načrtovanje in vzpostavitev ločenih večmodalnih prometnih vozlišč za potniški in tovorni promet ter nanje navezanih sistemov trajnostne mobilnosti; zagotavljanje kakovostnih in cenovno dostopnih stanovanj za različne skupine prebivalstva; urbanistične in krajinske zasnove (v okviru priprave regionalnih prostorskih planov); celostne funkcionalne prenove naselij, revitalizacije in reurbanizacije; natečaji (urbanistični, arhitekturni, krajinskoarhitekturni) za izboljšanje ureditvenih predlogov; in z uveljavljanjem evropskih načel kakovosti pri posegih, ki vplivajo na kulturno dediščino;
– instrument za doseganje ničelne neto letne rasti pozidanih zemljišč;
– aktivna zemljiška politika in odlok o komunalnem opremljanju stavbnih zemljišč;
– presoja pobude za pripravo prostorskega akta za državno prostorsko ureditev;
– prostorski informacijski sistem (e-prostor, e-plan, e-graditev, e-MOP);
– specifični ukrepi za zmanjševanje ranljivosti prostora, ki vključujejo ukrepe za zmanjševanje posledic podnebnih sprememb in posledic naravnih in drugih nesreč (na primer na poplavnih in plazovitih ter plazljivih območjih);
– instrumenti vzpostavitve in upravljanja sistema zelene infrastrukture na različnih ravneh ter zagotavljanja ekološke povezljivosti, zmanjševanja izpostavljenosti naravnim nesrečam in toplotnim otokom na urbanih območjih: zeleni sistem regij; zeleni sistem naselij; ločitveni zeleni pasovi med naselji za ohranjanje prepoznavnosti naselij in krajine ter med naselji in območji z intenzivno kmetijsko pridelavo; povezave med varovanimi in zavarovanimi območji narave;
– sprejetje in izvajanje krajinske politike (na primer izdelava atlasa izjemnih krajin, določitev območij s prepoznavnimi krajinskimi značilnostmi, spodbujanje sanacije ali nove rabe razvrednotenih območij v krajini);
– urbanistične zasnove v okviru regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja;
– krajinske zasnove v okviru priprave regionalnih in občinskih prostorskih planov ter občinskih prostorskih načrtov za zaokrožena krajinska območja ali za območja s posebnimi prostorskimi izzivi;
– dodatni prostorski instrumenti, ki bi se izkazali za potrebne, na primer opredelitev odprtega prostora in njegova uporaba v prostorskem načrtovanju;
– digitalna preobrazba in nadaljnji razvoj tehnoloških inovacij (na primer digitalni dvojček, umetna inteligenca, obogatena resničnost) ter uporaba digitalnih storitev so ključni predpogoji za doseganje ciljev prostorskega razvoja.

7.2 UPRAVLJAVSKI INSTRUMENTI

(1) Uporabijo, izboljšajo in vzpostavijo se upravljavski ukrepi, vključno s sistemsko zagotovitvijo financiranja, kadrov, raziskav, informacijske podpore za spremljanje stanja:
– izboljšanje medsektorskega sodelovanja in spodbujanje priprave integralnih razvojnih dokumentov, na primer krepitev povezanega načrtovanja prostorskega in prometnega razvoja; spodbujanje prepoznavanja in vključevanja prostorske identitete v sektorske razvojne dokumente;
– izboljšanje medsektorskega in večnivojskega sodelovanja za izvajanje ukrepov, na primer zagotavljanje ustrezne ravni opremljenosti središč v policentričnem urbanem sistemu;

– vzpostavitev pogojev za vodenje in izvajanje teritorialnega dialoga med deležniki;

– spodbujanje interdisciplinarnega in integralnega načrtovanja ter upravljanja mest (povezati gospodarske, družbene, kulturne, oblikovalske, tehnične, tehnološke in okoljske vidike);

– uvajanje načel krožnega gospodarstva, industrijske simbioze in drugih inovativnih metod v upravljanje in razvoj mest v skladu s prostorskimi cilji;

– vzpostavitev usklajenega reševanja strateških izzivov urbanega razvoja v okviru širših mestnih območij;

– oblikovanje medsektorskega delovanja pri oblikovanju ukrepov za celostno ohranjanje prostorske identitete na območjih prepoznavnosti krajine in varovanih območjih; za doseganje energetske učinkovitosti na ravni stavb, sosesk in naselij v okviru celovitih (funkcionalnih) prenov, ob hkratnem upoštevanju ranljivosti kulturne dediščine*;*

– spodbujanje interdisciplinarnega in integralnega načrtovanja ter upravljanja varovanih območij – narave, kulturne dediščine, krajine (povezati gospodarske, socialne, kulturne, oblikovalske, tehnične, tehnološke in okoljske vidike);

– razvoj orodij za čezmejno povezovanje prostorskih sistemov in vzpostavitev čezmejnega usklajenega upravljanja prostora;

– usposabljanje prostorskih načrtovalcev za prostorsko načrtovanje na obmejnih območjih;

– okrepitev monitoring vrst in habitatov kot strokovne podlage za odločanje o nadaljnjih ukrepih na posebnih varstvenih območjih;

– razvoj prilagojenih razvojnih modelov za odmaknjena in gorska območja za ohranjanje njihove dolgoročne vitalnosti, na primer zagotavljanje ustrezne infrastrukturne povezanosti in primernega standarda dostopnosti storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena;

– vzpostavljanje usklajevanja med varstvom kmetijskih zemljišč in lokalnimi partnerstvi za oskrbo s hrano urbanih in podeželskih območij;

– dopolnitev in uskladitev notranjih predpisov za i) zmanjšanje ranljivosti infrastrukture in naselij na podnebne spremembe, ii) za ohranjanje kmetijske pridelave na kmetijskih zemljiščih na razlivnih območjih, namenjenih preprečevanju poplavne ogroženosti in iii) za sanacijo tal na območjih, ki so bila v preteklosti onesnažena z odpadki;

– dopolnitev in uskladitev notranjih predpisov s predpisi EU na področju emisij snovi v zrak in voda iz naprav za termično obdelavo odpadkov.

(2) V okviru širših mestnih območij se izvaja usklajen urbani razvoj – o njem se dogovorijo lokalne skupnosti v širšem mestnem območju in sicer na področjih oskrbe s stanovanji, ob upoštevanju koncepta prostorskega razvoja in območij za prednostni razvoj stanovanjske oskrbe (PROSO), gospodarskih dejavnosti, organizacije in dostopnosti z javnim prometom ter o nosilnih elementih zelene infrastrukture, na katero se navezujejo zeleni sistemi mest in regij. Mestne občine in lokalne skupnosti se lahko dogovorijo tudi glede drugih elementov, če za to obstajajo utemeljeni razlogi, kot so skupna energetska oskrba in razporeditve storitev splošnega pomena. Usklajene vsebine se upoštevajo pri pripravi regionalnih prostorskih planov.

(3) Odmaknjena in gorska območja se osredotočeno obravnavajo – zaradi svojih naravnogeografskih, družbenih in gospodarskih značilnosti zahtevajo posebno obravnavo razvojnih izzivov območij in iskanje sinergij z usklajenim naborom razvojnih ukrepov in instrumentov različnih področij, predvsem s prostorskega, kmetijskega, regionalnorazvojnega, izobraževalnega, zdravstvenega, socialnega in zaposlovalnega področja. Posebnosti prostorskega razvoja odmaknjenih in gorskih območij se upoštevajo pri pripravi regionalnih prostorskih planov. Za odmaknjena in gorska območja se poiščejo prilagojeni razvojni modeli, ki temeljijo na teritorialnem dialogu med regionalnimi in lokalnimi deležniki upravljanja prostora ter ustreznimi sektorji. Namen prilagojenih razvojnih modelov je dolgoročna ohranitev vitalnosti odmaknjenih in gorskih območij.

(4) Usmeritve strategije se kot prostorski vidik vključijo v:

– pripravo področnih politik, strategij in programov;

– pripravo programskih dokumentov v okviru kohezijske in drugih politik EU;

– oblikovanje projektov in pobud v okviru makroregionalnega povezovanja;

– oblikovanje programskih dokumentov v okviru transnacionalnih, medregionalnih in čezmejnih programov;

– oblikovanje regionalnih in lokalnih energetskih zasnov;

– oblikovanje skupnostnih načinov preskrbe z energijo;

– pripravo celostnih prometnih strategij;

– pripravo in izvajanje ukrepov prometne politike;

– oblikovanje alternativnih oblik javnega prevoza in izboljšanje trajnostnih oblik mobilnosti;

– izvajanje resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu (ReNSP) za zagotavljanje prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo (PROSO);

– oblikovanje in izvajanje ukrepov za skladen regionalni razvoj, zlasti v povezavi z gorskimi in odmaknjenimi območji ter s pripravo programov za prestrukturiranje območij;

– oblikovanje prilagojenih področnih normativov za posamezne dejavnosti (na primer za osnovne šole, vrtce, zdravstvene domove) glede na ugotovljene regionalne/lokalne posebnosti prostora;

– oblikovanje integralnih instrumentov in metod delovanja (na primer v okviru zavarovanih območij narave, zavarovanih območjih kulturne dediščine v mestih).

(5) V okviru medsektorskega povezovanja se stremi k doseganju sinergij, ki krepijo izvajanje prostorske in resornih politik. Politike, ki morajo okrepiti sinergije v prostoru, so zlasti: arhitekturna in kulturna; prometna, energetska in okoljska; kmetijska, okoljska in naravovarstvena; stanovanjska, gospodarska in okoljska.

(6) Izvaja se zakonsko določilo, da razvojni dokumenti posameznih področij in dejavnosti niso v nasprotju s strategijo:

– za vse razvojne dokumente posameznih področij in dejavnosti na podlagi presoje učinkov javnih politik na prostor;

– za vse regionalne prostorske plane in programske dokumente posameznih področij na regionalni ravni. za vse lokalne prostorske dokumente.

Določilo, kadar se nanaša na prvo in drugo alinejo, se preverja v okviru komisije za prostorski razvoj, in kadar je to potrebno, na podlagi predhodnega mnenja prostorskega sveta. Določilo, kadar se nanaša na tretjo alinejo, se preverja na ministrstvu, pristojnem za prostor.

(7) Izvajajo se ukrepi za krepitev strokovne usposobljenosti deležnikov za izvajanje strategije:

– usposabljanje javne uprave za zaznavanje izzivov raznolikih območij in inovativno povezovanje strateškega načrtovanja z oblikovanjem primernih ukrepov ter spremljanje učinkov;

– usposabljanje lokalnih deležnikov za oblikovanje in izvajanje politik;

– usposabljanje za spodbujanje različnih oblik (poslovnih modelov) podpore razvoju lokalnega gospodarstva in povezovanje z gospodarstvom zunaj teh območij (na primer mala podjetja, socialna podjetja, zadruge);

– izobraževanje o prostorski identiteti in o načinih vključevanja prostorske identitete v prostorski razvoj;
– ozaveščanje o prostoru in urejanju prostora;
– povečanje občutljivosti javnega medijskega prostora za vprašanja prostorske identitete;
– strokovno izpopolnjevanje in izobraževanje za strateško načrtovanje;
– spodbujanje dobrih praks (na primer takih, ki krepijo prostorsko identiteto);
– usposabljanje za aktivno državljanstvo na področju prostora/urejanja prostora;
– podpira se izvajanje raziskav in študij, kot so: raziskave in metodologije na področju urbanega razvoja, stanovanj, analitična podpora odločanju o prostorskem razvoju, načrtovanje zelene infrastrukture in zelenih sistemov regij, vključevanje ekološke povezljivosti v prostorske akte, prenova strokovnih podlag s področja naselbinske in krajinske prepoznavnosti;
– usposabljanje za spremljanje prostorskega razvoja;
– usposabljanje za presoje učinkov na prostor;
– krepitev strokovnosti in harmonizacije prostorskih načel in metod v širšem prostoru z vključevanjem v medregionalne in transnacionalne programe evropskega teritorialnega sodelovanja, še posebej ESPON in URBACT;
– spodbujanje usklajenih prostorskih metod v čezmejnem delovanju z vključevanjem v čezmejne programe evropskega teritorialnega sodelovanja.

(8) V izvajanje strategije prostorskega razvoja se aktivno vključujejo z zakonom določeni deležniki – prostorski svet, komisija vlade za prostorski razvoj, razvojni svet regije, medresorske delovne skupine (na primer za trajnostno mobilnost, za prilagajanje podnebnim spremembam, za pripravo državnega energetsko-podnebnega načrta, za izvajanje Alpske konvencije), Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, svet ministrstev, pristojnih za naravne vire, prostor, okolje, podnebje in energetiko za sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

8. SPREMLJANJE USPEŠNOSTI IZVAJANJA STRATEGIJE

(1) Uspešnost izvajanja aktivnosti in ukrepov ter doseganja ciljev strategije se spremlja v okviru sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja. Spremljanje uspešnosti izvaja ministrstvo, pristojno za prostor, ki analizo izvajanja strategije vključi v poročila o prostorskem razvoju. Poročilo o prostorskem razvoju lahko vsebuje predloge za spremembe in dopolnitve strategije ter drugih državnih predpisov v zvezi z urejanjem prostora.

(2) V okviru spremljanja uspešnosti izvajanja strategije se spremljata doseganje ciljev prostorskega razvoja in izvajanje aktivnosti, opredeljenih v akcijskem programu za izvajanje strategije.

(3) Doseganje ciljev prostorskega razvoja se spremlja z uporabo v strategiji opredeljenih kazalnikov (priloga 1). Vodilo pri izboru kvantitativnih kazalnikov so značilnosti kazalnikov: merljivost, dosegljivost, realnost, jasnost in zanesljivost. Kazalniki tako v največji možni meri temeljijo na podatkih, ki jih zbira, obdeluje in objavlja Statistični urad Republike Slovenije. V nabor so vključeni še kazalniki s področja rabe tal, za katere se pričakuje dosegljivost podatkov po letu 2025, ter kazalniki, ki jih je treba še razviti oziroma prilagoditi (kazalniki: zelene površine, javne odprte in zelene površine, osvetljenost prostora/nočna osvetljenost, raba zemljišč, poplavna območja in plazovita območja).

(4) Poleg v strategiji opredeljenih kazalnikih, se sledi tudi drugim kazalnikom, vključenim v prostorski informacijski sistem ministrstva, pristojnega za prostor, kazalnikom s prostorskimi podatki, vključenim v informacijske sisteme drugih državnih organov, ter drugemu strokovnemu gradivu in študijam z znanstvenih področij, povezanih s prostorskim razvojem. Za oceno razvoja na stanovanjskem področju se uporablja nabor kazalnikov, opredeljenih v resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu.

(5) S spremljanjem izvajanja aktivnosti se sprotno ugotavlja uspešnost izvajanja projektov. Projekti so skupaj z navedbo aktivnosti, nosilcem (organizacija, zadolžena za izvedbo aktivnosti) in rokom za izvedbo določeni v akcijskem programu. Za spremljanje uspešnosti izvajanja teh projektov in aktivnosti, opredeljenih v akcijskem programu, se določijo dodatni kazalniki ter merila uspešnosti.

(6) Spremljanje izvajanja strategije ter v njej opredeljenih ciljev in ukrepov se izvaja z uporabo kazalnikov, in sicer kazalnikov ciljev (z opredeljenimi ciljnimi vrednostmi) in kazalnikov stanja.

CILJ	PODROČJE	KAZALNIK/ŽELENI TREND
C1: vzpostaviti pogoje za prehod v podnebno nevtralno družbo	Gibanje števila prebivalstva in gostota poselitve	Gostota poselitve v urbanih naseljih Želeni trend: naraščanje
	Površina občin, vključenih v FUO	Površina občin, vključenih v funkcionalno urbano območje (FUO) središč (do vključno III. ravni) – obseg FUO posameznega središča Želeni trend: zmanjšanje
	Opremljenost središč s storitvami splošnega pomena	Delež prebivalcev znotraj radija dostopnosti po cestnem omrežju do središča izbrane ravni Želeni trend: ohranjanje doseženega deleža
	Raba zemljišč	Površina stavbnih zemljišč na prebivalca v občini Želeni trend: zmanjševanje
C2: doseči mednarodno konkurenčnost slovenskih mest	Opremljenost središč s storitvami splošnega pomena	Število središč z ustrezno opremljenostjo (storitve splošnega gospodarskega pomena) – do IV. ravni Cilj: ustrezna opremljenost vseh središč do IV. ravni
	Mednarodna vpetost Slovenije	Število mednarodnih ustanov, mednarodnih šol, sedežev mednarodnih podjetij v središčih (do I. ravni) Želeni trend: rast
	Ponudba stanovanj	Dostopnost stanovanj (število oziroma delež javnih najemnih stanovanj) Želeni trend: povečevanje deleža javnih najemnih stanovanj
	Dostopnost zemljišč za gradnjo	Razpoložljivost komunalno opremljenih zemljišč za gradnjo Cilj: povečanje deleža komunalno opremljenih zemljišč

C3: kakovostno življenje na urbanih območjih in na podeželju	Zelene površin	Dostopnost javnih (javno dostopnih) zelenih površin (za urbana naselja): 5 min hoje (300 m) do javne zelene površine v velikosti > 0,5 ha strnjenega in zaokroženega območja oziroma 15 min hoje (900 m) do javne zelene površine v velikosti > 1 ha strnjenega in zaokroženega območja Cilj: ustrezna dostopnost do zelenih površin za vse prebivalce
	Javne odprte in zelene površine	Delež javnih odprtih in zelenih površin v naselju (za urbana naselja) Cilj: vsaj 40 % ureditvenega območja naselja
	Trajnostna mobilnost	Delež prebivalcev v radiu 1 km od postajališča JPP z zadovoljivo in primerno frekvenco Želeni trend: rast
	Trajnostna mobilnost	Gibanje števila osebnih vozil na 100 prebivalcev v občini Želeni trend: zmanjševanje
	Osvetljenost prostora/nočna osvetljenost	Opredelitev primernega kazalnika oziroma vključitev kazalnika v spremljanje, ko bodo na razpolago ustrezni podatki ali metodologija priprave kazalnikaCilj/trend: na osnovi kazalnika
C4: okrepiti prostorsko identiteto	Razvrednotena območja	Delež površin razvrednotenih območij po naseljih Želeni trend: zmanjševanje
	Raba zemljišč	Neto letna rast površin pozidanih zemljišč Želeni trend: zmanjševanje neto letne rasti pozidanih zemljišč do 0 % v letu 2050
	Ekološka povezljivost	Opredeljeni zeleni sistemi regij v RPP Cilj: zeleni sistem regij opredeljen v vseh RPP
	Kulturna dediščina	Stanje kulturne dediščine (vpis enot kulturne dediščine v RKD) Cilj: kulturna dediščina je ohranjena in vključena v prostorski razvoj
C5: izboljšati odpornost in prilagodljivost prostora na spremembe	Izvajanje študij, dostopnost dobrih praks	Število študij in njihove uporabe, število razvitih modelov (upravljanja); število dobrih praks (izvajanje) Želeni trend: rast števila izvajanja
	Izvajanje študij, dostopnost dobrih praks	Število izdelanih krajinskih zasnov za krajinsko prepoznavna območja in izjemne krajine Cilj: izdelane krajinske zasnove za vsa območja
	Poplavna območja	Število in delež prebivalcev na poplavno ogroženih območjih Želeni trend: zmanjševanje števila prebivalcev
	Plazovita območja	Število in delež ogroženih prebivalcev na plazovitih območjih Želeni trend: zmanjševanje števila prebivalcev

9. VIRI

Dokumenti, izhodišča in strokovne podlage, upoštevane pri pripravi strategije:

– Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030, Organizacija Združenih narodov, New York, September 2015
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMKRR%2FAgenda-2030%2FAgenda_za_trajnostni_razvoj_2030.doc&wdOrigin=BROWSELINK

– Dogovor iz Amsterdama o uvedbi nove urbane agende EU, sprejet na sestanku ministrov EU, pristojnih za urbane zadeve, 30. maja 2016 v Amsterdamu na Nizozemskem
https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Urbani-razvoj/Dogovor_,Amsterdam_slo.pdf

– ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (Evropska prostorska razvojna perspektiva), sprejeto na sestanku ministrov EU, pristojnih za prostorski razvoj, Potsdam, 1999
https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf

– Evropska konvencija o krajini, Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini (MEKK) (Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 19/03)
https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2003-02-0046?sop=2003-02-0046
http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3712

– Izhodišča in strokovne podlage priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050
Izhodišča in strokovne podlage priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 | GOV.SI

– Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih, sprejeta na sestanku ministrov EU, pristojnih za urbani razvoj in teritorialno kohezijo, Leipzig, 24. in 25. maja 2007
https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Urbani-razvoj/leipziska_listina.pdf

– Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (MLP) (Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 10/08)
http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5321
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL

– New Leipzig Charter, transformative power of cities for the common good (Nova Leipziška listina, transformativna moč mest za skupno dobro), sprejeta na sestanku ministrov EU, pristojnih za urbani razvoj, Leipzig, 2020
https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/new_leipzig_charter_en.pdf

– Nova urbana agenda, Resolucija Združenih narodov A/RES/71/256*, dne 23. decembra 2016
https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Publikacije/bcd4138362/NUA.pdf

– Pariški sporazum o podnebnih spremembah. Zakon o ratifikaciji Pariškega sporazuma (MPS) (Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 16/16 z dne 2. 12. 2016).

http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7545

– Strategija razvoja Slovenije 2030, sprejeta na 159. redni seji Vlade RS, 7. decembra 2017

https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf

– Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, sprejet na 122. redni seji Vlade RS, 28. aprila 2022

https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Operativni-programi/op_odpadki_2022.pdf

– Teritorialna agenda 2030, sprejeta na sestanku ministrov EU, pristojnih za prostorsko načrtovanje, prostorski razvoj in/ali prostorsko kohezijo, Leipzig, 2020

https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_21jul2021_sl.pdf

– Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine na ravni Sveta Evrope (Guiding Principles for sustainable spatial development of the European continent, Conference Europeenne des Ministres Responsables de l'Amenagement du Territoire – CEMAT, Hannover, 2000)

https://rm.coe.int/1680700173

– Konvencija o varstvu Alp, Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu Alp (MKVA), Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 5/95)

http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO663

– Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju, Zakon o ratifikaciji Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (MPIOS) (Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 16/09)

http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5594

– Zakon o ratifikaciji sprememb Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaženjem (Barcelonska konvencija) (MKVSMPO) (Uradni list RS, – Mednarodne pogodbe, št. 26/02)

http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3478

– ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (Evropska prostorska razvojna perspektiva), sprejeto na sestanku ministrov, pristojnih za prostorski razvoj, Potsdam, 1999

https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf.

Št. 800-01/23-5/14
Ljubljana, dne 28. junija 2023
EPA 772-IX

Državni zbor
Republike Slovenije
Nataša Sukič
podpredsednica

MINISTRSTVA

2296. Pravilnik o spremembah Pravilnika o lokacijski informaciji

Na podlagi petega odstavka 279. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 18/23 – ZDU-1O) minister za naravne vire in prostor izdaja

P R A V I L N I K
o spremembah Pravilnika o lokacijski informaciji

1. člen

V Pravilniku o lokacijski informaciji (Uradni list RS, št. 92/22) se v 2. členu drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Lokacijska informacija vsebuje naslednje podatke o:

– namenski rabi prostora,

– prostorskih aktih in prostorskih aktih ali njihovih spremembah v pripravi,

– začasnih ukrepih,

– tem, ali je zemljišče v območju predkupne pravice občine ali države,

– pravnih režimih,

– razvojni stopnji nepozidanega stavbnega zemljišča,

– tem, ali je nepozidano stavbno zemljišče v območju plačevanja takse za neizkoriščeno stavbno zemljišče,

– tem, ali je zemljišče v območju, kjer je treba pridobiti soglasje za spreminjanje meje parcele.«.

2. člen

V 4. členu se v desetem odstavku črtata vejica in besedilo »ter žig in podpis odgovorne osebe«.

3. člen

Besedilo 8. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Ne glede na drugo alinejo drugega odstavka 2. člena tega pravilnika se do vzpostavitve prostorskega informacijskega sistema v skladu s prvim odstavkom 326. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 18/23 – ZDU-1O) kot priloga lokacijski informaciji priloži tudi podatek o prostorskih izvedbenih pogojih, če prostorski izvedbeni akti niso dostopni na svetovnem spletu in vlagatelj to zahteva. Pri tem se navedejo prostorski izvedbeni pogoji, prostorski akt, iz katerega izhajajo, in datum njegove objave.«.

4. člen

Priloga 1 se nadomesti z novo Prilogo 1, ki je kot Priloga 1 sestavni del tega pravilnika.

5. člen

Priloga 2 se nadomesti z novo Prilogo 2, ki je kot Priloga 2 sestavni del tega pravilnika.

KONČNA DOLOČBA

6. člen

(začetek veljavnosti)

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 007-64/2023
Ljubljana, dne 23. maja 2023
EVA 2023-2560-0044

Uroš Brežan
minister
za naravne vire in prostor

Priloga 1:

»PRILOGA 1

Ime občine, navedba pristojnega občinskega organa

ZAHTEVA ZA IZDAJO LOKACIJSKE INFORMACIJE

1. VLAGATELJ ZAHTEVE

Navodilo: Navedejo se podatki o vlagatelju zahteve. Telefonska številka in elektronski naslov nista obvezna podatka.

Ime in priimek/ime pravne osebe: _____

Naslov/sedež: _____

Telefonska številka: _____

Elektronski naslov: _____

☐ Želim, da se mi lokacijska informacija pošlje samo v elektronski obliki na elektronski naslov.

2. ZEMLJIŠKA PARCELA

Navodilo: Navede se zemljiška parcela ali največ 10 zemljiških parcel znotraj iste katastrske občine. Če je zemljiških parcel več, je treba izpolniti nov obrazec.

Šifra in ime katastrske občine: _____

Številka/e zemljiške parcele/parcel: _____

3. VSEBINA ZAHTEVANE LOKACIJSKE INFORMACIJE

☐ Lokacijska informacija vsebuje podatke o:
- namenski rabi prostora,
- prostorskih aktih in prostorskih aktih v pripravi,
- začasnih ukrepih,
- tem, ali je zemljišče v območju predkupne pravice občine ali države,
- podatek o pravnih režimih,
- razvojni stopnji nepozidanega stavbnega zemljišča,
- tem, ali je nepozidano stavbno zemljišče v območju plačevanja takse za neizkoriščeno stavbno zemljišče,
- o tem, ali je zemljišče v območju, kjer je treba pridobiti soglasje za spreminjanje meje parcele.

☐ Priloga: izsek grafičnega dela prostorskega akta.

☐ Priloga: prostorski izvedbeni pogoji.

Navodilo: naročnik lahko zahteva za podatke o prostorskih izvedbenih pogojih le do vzpostavitve prostorskega informacijskega sistema in če prostorski izvedbeni akti niso dostopni na svetovnem spletu

Priloga: potrdilo o plačilu upravne takse.

Datum: _____ Podpis vlagatelja: _____«.

Priloga 2:

»PRILOGA 2

Ime občine, navedba pristojnega občinskega organa
Številka: _____
Datum: _____

Naslovnik (vlagatelj zahteve za izdajo lokacijske informacije)

LOKACIJSKA INFORMACIJA

1. ZEMLJIŠKA PARCELA, ZA KATERO SE IZDA LOKACIJSKA INFORMACIJA

Šifra in ime katastrske občine: _____

Številka/e zemljiške parcele/parcel: _____

2. NAMENSKA RABA PROSTORA

Št. parcele	Oznaka EUP	Oznaka namenske rabe	Naziv namenske rabe	Opis namenske rabe

3. VELJAVNI PROSTORSKI AKTI IN PROSTORSKI AKTI V PRIPRAVI

Št. parcele	Veljavni prostorski akti	Prostorski akti v pripravi

☐ Za zemljiško parcelo velja državni prostorski izvedbeni akt in občina namenske rabe prostora še ni določila v skladu z njim.

Št. parcele: _____, pravna podlaga: _____

4. ZAČASNI UKREPI

Št. parcele	Vrsta začasnega ukrepa	Pravna podlaga	Vzpostavitev in čas trajanja začasnega ukrepa

5. PREDKUPNA PRAVICA

☐ Zemljiška parcela se nahaja v območju predkupne pravice občine.

Št. parcele: _____, pravna podlaga: _____

☐ Občina izjavlja, da v skladu z zakonom, ki ureja urejanje prostora, ne uveljavlja svoje predkupne pravice na naslednji zemljiški parceli št.: _____.

☐ Zemljiška parcela se nahaja v območju predkupne pravice države, ki je bila ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja urejanje prostora.

Št. parcele: _____, pravna podlaga: _____

6. PRAVNI REŽIMI

Št. parcele	Pravni režim	Pravna podlaga

☐ Vlagatelj tega podatka ni zahteval.

7. RAZVOJNA STOPNJA NEPOZIDANEGA STAVBNEGA ZEMLJIŠČA IN OBMOČJE PLAČEVANJA TAKSE

☐ Zemljiška parcela je stavbno zemljišče.

Št. parcele: _____, oznaka: _____

Naziv razvojne stopnje zemljišča: _____

☐ Zemljiška parcela se nahaja v območju plačevanja takse za neizkoriščeno stavbno zemljišče.

Št. parcele: _____, pravna podlaga: _____

8. SOGLASJE ZA SPREMINJANJE MEJE PARCELE

☐ Zemljiška parcela se nahaja v območju, na katerem je treba pridobiti soglasje za spreminjanje meje parcele.

Št. parcele: _____, pravna podlaga: _____

☐ Vlagatelj tega podatka ni zahteval.

9. PRILOGA: IZSEK GRAFIČNEGA DELA PROSTORSKEGA AKTA

☐ Izsek grafičnega dela prostorskega akta: _____

☐ Vlagatelj tega podatka ni zahteval.

10. PRILOGA: PROSTORSKI IZVEDBENI POGOJI

☐ Prostorski izvedbeni pogoji iz prostorskega akta: _____

☐ Vlagatelj tega podatka ni zahteval.

PLAČILO UPRAVNE TAKSE

☐ Plačana upravna taksa.

Opozorilo: Izdana lokacijska informacija velja, dokler ni glede predmetnih nepremičnin uveljavljen nov ali spremenjen prostorski izvedbeni akt oziroma dopolnjen veljavni prostorski izvedbeni akt ali dokler ni uveljavljena nova ali spremenjena pravna podlaga.

Žig: Odgovorna oseba:«.

USTAVNO SODIŠČE

2297. Odločba o ugotovitvi, da so četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ter drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z Ustavo, ter o ugotovitvi, da drugi in tretji odstavek 23. člena in 32.b člen tega zakona niso v neskladju z Ustavo

Številka: U-I-772/21-37
Datum: 1. 6. 2023

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, na seji 1. junija 2023

o d l o č i l o :

1. V neskladju z Ustavo so:

– četrti, peti in šesti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač;

– drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na sodnike.

2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju niso v neskladju z Ustavo.

4. Zahteva za oceno ustavnosti 32.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena ter prvega odstavka 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15 in 72/19) se zavrže.

5. Postopek za oceno ustavnosti 53. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15) se ustavi.

O B R A Z L O Ž I T E V

A.

1. Sodni svet (predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ureditev materialnega položaja sodnikov. V zahtevi in njeni dopolnitvi izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) ter drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen tega zakona, 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) ter 53. člen Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS). Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave. Zaradi neizpolnjevanja zahteve po (materialni) neodvisnosti sodnikov je izpodbijana ureditev po njegovem mnenju tudi v neskladju s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU).

2. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Navaja, da plače sodnikov niso urejene primerljivo s plačami funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Sklicujoč se na podatke o plačah funkcionarjev, ki naj bi izhajali iz dopisa Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju MJU) z dne 15. 7. 2021, navaja, da je bila v letu 2020 mediana (statistični parameter, ki podaja srednjo vrednost statističnega znaka) plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike), 61, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji zakonodajne oblasti, 57, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji sodne oblasti, pa le 53. Še večje razlike naj bi bile pri modusu (statistični parameter, ki pove, katera vrednost v porazdelitvi nastopa največkrat) plačnega razreda, ki naj bi bil pri funkcionarjih izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike) 61, pri funkcionarjih zakonodajne oblasti 60 in pri funkcionarjih sodne oblasti 52. Razliko v plačnem položaju funkcionarjev utemeljuje predlagatelj tudi s sklicevanjem na podatke o povprečni bruto plači funkcionarjev v letu 2020. Navaja, da je za funkcionarje izvršilne veje oblasti (skupaj s predsednikom republike) ta znašala 4.917,00 EUR, za funkcionarje zakonodajne veje oblasti 4.284,00 EUR in za funkcionarje sodne veje oblasti 3.815,00 EUR. To naj bi pomenilo, da je bila povprečna mesečna bruto plača funkcionarjev izvršilne veje oblasti za približno 29 odstotkov (kar je skoraj tretjina) višja od povprečne mesečne bruto plače funkcionarjev sodne veje oblasti, pri čemer naj bi bili v izračun všteti tudi dodatki. V zvezi z utemeljevanjem nedopustnih razlik med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti se predlagatelj sklicuje še na izjavo predstavnika MJU v delovni skupini za ureditev plačnega položaja sodnikov 12. 7. 2019, iz katere naj bi izhajalo, da je bila povprečna plača v sodstvu takrat nižja od povprečne plače v drugih dveh vejah oblasti (sodna veja oblasti naj bi imela za 20 odstotkov nižjo plačo). Predlagatelj navaja, da se razmerja med plačami funkcionarjev tudi v letu 2021 niso izboljšala. Poudarja, da so povprečne plače funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti na tako visoki ravni, kot so plače vrhovnih sodnikov svetnikov, sodniki na prvi in drugi stopnji pa naj bi bili degradirani v nasprotju z načelom delitve oblasti.

3. Izpodbijani ureditvi predlagatelj očita tudi neskladje z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Opozarja, da je del sodniške neodvisnosti tudi materialna neodvisnost sodnikov. Sklicuje se na stališča slovenskega in drugih ustavnih sodišč, stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) in Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) ter na številne mednarodne instrumente s področja neodvisnosti sodnikov. Predlagatelj meni, da mora biti materialni položaj sodnika primeren oziroma takšen, da je sodnik varovan pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje, oziroma mora ustrezati dostojanstvu poklica in obsegu sodnikove odgovornosti. Opozarja na sklepne predloge generalnega pravobranilca SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, iz katerih naj bi izhajalo, da mora biti plača sodnika dovolj visoka in stabilna ter se ne sme ločiti od ekonomske in socialne resničnosti in zlasti ne od povprečnega življenjskega standarda v državi. Navaja tudi, da je zaradi omejitev v zvezi z nezdružljivostjo sodniške funkcije z drugimi poklici možnost pridobitve drugih dohodkov sodnikov manjša, in opozarja, da drugi funkcionarji v zvezi z možnostjo opravljanja drugega dela nimajo tako strogih omejitev, kot veljajo za sodnike.

4. Predlagatelj zatrjuje, da slovenski sodniki ne prejemajo plačila, ki bi, upoštevaje družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo opravljajo. Navaja, da se pojem plačila ne nanaša le na plačo, temveč obsega širši socialno-ekonomski položaj sodnikov, to je tudi druge prejemke, povezane z delom, in različne socialne prejemke, s posebnim poudarkom na starostni pokojnini. Meni, da slovenski sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, na kar

naj bi kazala celostna obravnava po različnih kriterijih. Zatrjuje, da se je v Republiki Sloveniji vzpostavil sistem, ki je sodnike kot posebno ustavno kategorijo, kar se tiče njihovega materialnega položaja, potisnil ne le nižje od funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, temveč celo nižje od večine javnih uslužbencev.

5. Predlagatelj navaja, da so plače sodnikov v obdobju 2012–2020 naraščale občutno in bistveno počasneje kot plače v javnem sektorju (v javnem sektorju naj bi se plače povišale za 25,37 odstotka, sodnikom pa le za 5,68 odstotka, kar naj bi pomenilo 4,4-krat počasnejšo rast). Še bistveno hitreje naj bi se povečevale plače v državni upravi, in sicer za 37,5 odstotka v letih 2015–2020, kar naj bi pomenilo 6,6-krat hitrejšo rast kot pri sodnikih. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je v letu 2015 povprečna bruto plača sodnika v Republiki Sloveniji znašala 2,2-kratnik povprečne mesečne plače v državi, decembra 2020 pa le 1,9-kratnik bruto plače v državi, plača sodnika na Okrajnem sodišču v Ljubljani pa le 1,55-kratnik povprečne bruto plače v državi. Pomenljivi naj bi bili tudi podatki, ki se nanašajo na povprečno mesečno bruto plačo pri pravnih osebah (v javnem in zasebnem sektorju skupaj). Ta naj bi se v obdobju 2015–2020 povečala za 21,68 odstotka, plača sodnikov pa le za 5,68 odstotka.

6. Predlagatelj opozarja tudi na to, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov. Navaja, da je rast cen življenjskih stroškov v obdobju 2010–2020 znašala 12,2 odstotka, v obdobju 2012–2020 pa 8,6 odstotka. Zatrjuje, da od leta 2008 dalje pada realna vrednost plač sodnikov. Plače sodnikov naj bi se večkrat celo znižale. Vrednost plačnih razredov po plačni lestvici naj bi bila enaka že od 1. 9. 2016. Kupna moč sodnikov naj bi močno slabela, zaradi visoke stopnje inflacije v letu 2022 pa naj bi se to stanje še poslabšalo. Predlagatelj opozarja, da se Beneška komisija v okviru Evropskih standardov o neodvisnosti sodstva sklicuje na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1, 62. točka, v katerem naj bi bilo zavzeto stališče o pomenu zakonskih določb, ki preprečujejo zniževanje sodniških plač oziroma zagotavljajo njihovo *de facto* rast z rastjo življenjskih stroškov. Predlagatelj navaja, da slovenska zakonodaja takih določb ne pozna, poleg tega pa naj ta standard ne bi bil izpolnjen niti dejansko. Sklicuje se tudi na odločbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 6. 2022, iz katere naj bi izhajalo, da je indeks cen življenjskih potrebščin eden od kriterijev pri presoji ustavnosti plačne ureditve sodnikov, in na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84 – v nadaljevanju odločba št. U-I-60/06), iz katere naj bi izhajalo, da visoko stopnjo neodvisnosti uživa le sodnik, čigar višina prihodkov ni le primerna, temveč tudi stabilna.

7. Po mnenju predlagatelja kaže na slab finančni položaj sodnikov tudi primerjava plač sodnikov s plačami javnih uslužbencev. Predlagatelj opozarja, da lahko javni uslužbenci dosežejo 57. plačni razred, kar je plačni razred višjega sodnika po dveh napredovanjih, in navaja, da številni sodniki tega plačnega razreda v svoji karieri ne bodo nikoli dosegli. Dodaja, da prejemki javnih uslužbencev večinoma bistveno presegajo prejemke sodnikov tudi zaradi različnih dodatkov, ki so si jih izborili v okviru socialnih pogajanj.

8. Sklicujoč se na Poročilo Evropske komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (v nadaljevanju CEPEJ) št. 26, izdano leta 2018, predlagatelj opozarja tudi na to, da na področju sodniških plač Republika Slovenija negativno odstopa od evropskega povprečja. Povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji naj bi v letu 2016 znašala le 1,72 količnika povprečne bruto plače v državi, količnik povprečja vseh držav Sveta Evrope pa je bil 2,46. V Republiki Sloveniji naj bi izstopal tudi velik zaostanek pri absolutnih vrednostih, saj je letna bruto plača okrajnega sodnika začetnika znašala 32.828,00 EUR, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa je bilo 50.529,00 EUR.

9. Predlagatelj zatrjuje, da je plačni sistem destimulativen za prihod najkvalitetnejših pravnikov v sodni sistem, kar naj bi prav tako ogrožalo obstoj neodvisnega delovanja sodstva. Poudarja, da so se v letih 2015–2020 za 21,27 odstotka povečale plače višjih pravosodnih svetovalcev in za 11,85 odstotka plače pravosodnih svetnikov. Plača pravosodnih svetnikov naj bi bila v letu 2020 tudi za 5,11 odstotka višja od izhodiščnega plačnega razreda sodnika začetnika. To naj bi pomenilo, da te osebe, čeprav naj bi bile perspektivni kadri, niso stimulirane za vstop v sodniške vrste. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71), 26. točka obrazložitve, po katerem mora biti sodnikom zagotovljen takšen položaj, da bodo za izvajanje sodne oblasti kandidirali najboljši pravniki. Opozarja tudi na to, da se, upoštevaje razliko v zahtevnosti dela in zanemarljivo razliko v plači, na prosta mesta na okrožnih sodiščih prijavlja sorazmerno nizko število okrajnih sodnikov. Dodaja, da se zaradi slabega plačila sodnikov na prosta sodniška mesta prijavlja tudi relativno malo kandidatov iz vrst odvetnikov, in se sklicuje na primer, ko naj bi se odvetnik zaradi prenizkega plačila odpovedal kandidaturi za mesto okrožnega sodnika.

10. Izpodbijanim zakonskim določbam o dodatkih k sodniškim plačam, povračilu stroškov iz naslova dela in nekaterih drugih prejemkih sodnikov očita predlagatelj neskladje s 14. členom Ustave. To neskladje naj bi bilo podano zato, ker naj bi bili dodatki k plači in druga plačila iz naslova dela, ki jih prejemajo sodniki, urejeni drugače oziroma določeni v nižjih zneskih in odstotkih, kot so urejeni za javne uslužbence, čeprav naj bi šlo za istovrstne prejemke. Zakonodajalec naj bi brez razumnega razloga različno uredil enake položaje. Različno naj bi bili urejeni položajni dodatek, dodatek za delo v posebnih pogojih, regres za prehrano med delom, odpravnina ob odhodu v pokoj, nadomestilo za zadržanost z dela zaradi bolezni, jubilejna nagrada, nadomestilo za ločeno življenje, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice za službeno potovanje v državi, kilometrina za uporabo lastnega avtomobila v državi. Po mnenju predlagatelja bi morali sodnikom pripadati tudi dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, dodatek za mentorstvo, dodatek za nezdružljivost ter dodatek za delo v rizičnih razmerah. Ob tem predlagatelj poudarja, da plača nima oziroma ne sme imeti nobenega vpliva na povračilo stroškov v zvezi z delom oziroma na plačilo drugih prejemkov.

11. Zahteva in njena dopolnitev sta bili poslani v odgovor Državnemu zboru, ki nanju ni odgovoril. Mnenje o zahtevi in nato še mnenje o njeni dopolnitvi je Ustavnemu sodišču poslala Vlada.

12. Vlada navaja, da zaradi povišanja plač javnih uslužbencev in drugih pravic javnih uslužbencev iz naslova delovnega razmerja (npr. dodatki, delovna uspešnost, napredovanje), do katerih funkcionarji praviloma niso upravičeni (izjema velja za pravosodne funkcionarje, ki jim pripadajo dodatek za delovno dobo, položajni dodatek, dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in za pripravljenost), prihaja do zmanjševanja razlik med plačami funkcionarjev in javnih uslužbencev. Pojasnjuje, da lahko javni uslužbenci na najvišjih uradniških delovnih mestih, npr. pravosodni svetniki ali svetniki v pravosodju, z napredovanji dosežejo ali celo presežejo plačne uvrstitve funkcij okrajnega in celo okrožnega sodnika. Vendar pa naj bi, upoštevaje odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, določanje višine sodniških prejemkov, če se pri tem ne posega v ustavne pravice posameznikov, sodilo v polje proste presoje zakonodajalca, odločitvi zakonodajalca v zvezi s tem pa naj bi bilo neskladje s 125. členom Ustave mogoče očitati le, če bi bila višina teh prejemkov določena očitno neprimerno. Dejstvo, da se plače sodnikov za razliko od plač javnih uslužbencev niso spremenile (povišale), po mnenju Vlade ne more pomeniti, da bi bila ureditev sodniških prejemkov očitno neprimerna. Plače, ki jih prejemajo sodniki, po mnenju Vlade ne morejo pomeniti, da je materialni položaj sodnikov sporen z vidika finančne (materialne) neodvisnosti sodnikov in da bi se lahko v tej zvezi govorilo o izpostavljenosti sodnikov različnim (političnim) pritiskom in korupciji.

13. Glede zatrjevanega neskladja izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, ker plačni položaj sodnikov naj ne bi bil urejen primerljivo s plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, Vlada opozarja na realizacijo odločb Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bila ugotovljena protiustavnost izpodbijane ureditve iz tega razloga. Poudarja, da se razmerja med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij drugih dveh vej oblasti niso več spreminjala. Vlada opozarja, da je treba ob primerjanju ureditve plačnega položaja nosilcev sodne veje oblasti in nosilcev drugih dveh vej oblasti upoštevati razlike med funkcijami sodne in drugih dveh vej oblasti. Navaja, da za sodnike velja sistem napredovanja, v okviru katerega lahko dosežejo višje plačne uvrstitve. Poleg tega naj bi sodniki poleg osnovne plače in dodatka za delovno dobo, ki pripada vsem funkcionarjem, prejemali še dodatek za dvojezičnost, položajni dodatek in dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Funkcionarji drugih dveh vej oblasti, za razliko od sodnikov, tudi naj ne bi imeli trajnega mandata in hierarhične organiziranosti funkcij. Vlada pojasnjuje, da so najvišje funkcije v vseh treh vejah oblasti (predsednik, predsednik vlade, predsednik državnega zbora, predsednik vrhovnega sodišča) uvrščene v isti, to je 65. plačni razred.

14. Po mnenju Vlade so neutemeljeni tudi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave, ker naj bi za sodnike veljala drugačna ureditev dodatkov k plači, povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov iz naslova dela, kot naj bi veljala za javne uslužbence. Vlada opozarja na različnost položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Meni, da nekoliko nižji dodatki sodnikov ne morejo pomeniti, da bi bila ureditev v neskladju s 14. členom Ustave. Poudarja, da je višina nekaterih dodatkov za javne uslužbence posledica pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Opozarja tudi, da se dodatki, ki niso določeni v nominalni višini, obračunavajo glede na urno postavko osnovne plače, ki je za javne uslužbence praviloma nižja kot za sodnike. Navaja še, da ni mogoče zaključiti, da bi za nekaj odstotkov nižji dodatek lahko vplival na odločanje sodnika v konkretnem primeru. Tudi razlike glede drugih plačil iz naslova dela naj bi bile posledica kolektivnih pogajanj. V zvezi z zatrjevano protiustavno ureditvijo nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe izven dela za sodnike Vlada navaja, da nadomestilo sodnikov ni nižje, kot velja za javne uslužbence. Sicer pa Vlada opozarja, da so bile z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 139/22 – v nadaljevanju ZSPJS-AA) razlike v ureditvi plačila stroškov in drugih prejemkov iz naslova dela za sodnike in javne uslužbence odpravljene. Prav tako naj bi po uveljavitvi ZSPJS-AA sodnikom pripadali dodatki za delo ponoči, za delo v nedeljo in za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, v enaki višini, kot je določena za javne uslužbence.

15. V zvezi z ZSPJS-AA opozarja Vlada tudi na to, da je na podlagi tega zakona s 1. 10. 2022 prišlo do 4,5-odstotne uskladitve vrednosti plačnih razredov v plačni lestvici iz Priloge 1 ZSPJS, kar velja tudi za sodnike. Dodaja, da bo s 1. 4. 2023 v plačni lestvici dodan še en plačni razred in da se bodo uvrstitve sodnikov v plačne razrede povišale za en plačni razred.

16. Predlagatelj v odgovoru na mnenji Vlade navaja, da je zahtevo vložil zaradi neskladja aktualne zakonske ureditve prejemkov sodnikov z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave ter tudi zaradi neskladja s pravom EU, zlasti z drugim pododstavkom prvega odstavka 19. člena, 2. členom in prvim pododstavkom tretjega odstavka 4. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU). Sklicujoč se na sodbo SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, C-64/16, z dne 27. 2. 2018 predlagatelj navaja, da se glede na *ratione materiae* predmetna zadeva nanaša na drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena in 2. člen PEU, saj se nanaša na področja, ki jih ureja pravo EU, ne glede na položaj, v katerem konkretno sodišče Republike Slovenije izvaja to pravo v smislu prvega odstavka 51. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Iz navedene sodbe naj bi izhajalo, da morajo sodniški prejemki ustrezati pomembnosti sodniške funkcije, ker naj bi bilo to neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov. Ker naj bi v Republiki Sloveniji obstajale sistemske napake glede nagrajevanja sodnikov, naj zahtevam prava EU ne bi bilo zadoščeno.

17. Predlagatelj navaja, da je zahtevo primarno vložil zaradi ustavno nedopustnega nesorazmerja med prejemki sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti in zato, ker naj bi bili prejemki sodnikov tudi v objektivnem pogledu očitno neprimerni. Veljavna zakonska ureditev višine sodniških prejemkov naj ne bi bila v skladu z zahtevo, da morajo biti prejemki sodnikov takšni, da varujejo sodnike pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njihovo odločanje, in da morajo ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Da naj ureditev sodniških prejemkov ne bi ustrezala vlogi sodstva v družbi, naj bi izhajalo tudi iz primerjave med prejemki slovenskih in evropskih sodnikov, iz primerjave prejemkov sodnikov s prejemki nekaterih javnih uslužbencev in iz tega, da so sodniki zaradi spoštovanja zahteve po nezdružljivosti omejeni pri pridobivanju morebitnih dodatnih virov dohodka.

18. Predlagatelj opisuje ureditev materialnega položaja sodnikov vse od prenove plačnega sistema v javnem sektorju dalje. Zatrjuje, da je uvrstitev sodnikov v enoten plačni sistem javnega sektorja popolnoma neustrezna zakonska rešitev urejanja prejemkov sodnikov, saj naj bi bila ureditev prejemkov sodnikov v preveliki meri odvisna od socialnega dialoga med Vlado in sindikati javnega sektorja, katerih člani sodniki ne morejo biti. Poleg tega naj bi bilo sodstvo omejeno tudi v pravnih možnostih varstva svojega položaja, ker naj bi imelo na voljo le vložitev zahteve. Predlagatelj navaja tudi, da ustavnost zakonske ureditve, ki je v uporabi od leta 2012 dalje, še ni bila preizkušena, ampak je predmet obravnave te zahteve.

19. Glede zatrjevanih protiustavnih nesorazmerij med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti predlagatelj navaja, da je zakonsko določena razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (47. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (55. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar 8 razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom (62. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti pa kar 15 plačnih razredov. Najnižja možna uvrstitev ministra naj bi celo presegala najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 61. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika Vrhovnega sodišča. Poleg tega naj bi bil svetovalec predsednika republike (55. plačni razred) uvrščen kar osem plačnih razredov višje kot najnižje uvrščeni sodnik (47. plačni razred), državni sekretar pa celo 12 plačnih razredov višje (59. plačni razred).

20. Predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve tako ministri kot državni sekretarji uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, do česar naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade, ko naj bi bili ti funkcionarji uvrščeni v najvišji možni plačni razred, torej ministri v 64. plačni razred, državni sekretarji pa v 61. plačni razred. Ob tem dodaja, da lahko ministri in državni sekretarji tako visoke plačne razrede pridobijo na podlagi gole uvrstitve s strani predsednika Vlade oziroma Vlade, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja.

21. V zvezi s primerjavo materialnega položaja sodnikov s poslanci opozarja predlagatelj tudi na to, da poslancem na podlagi 29. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22 – v nadaljevanju ZPos) pripada mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti (v nadaljevanju mesečni pavšalni znesek). Šlo naj bi za pavšalni prejemek iz naslova povračila stroškov za delo z volivci, ki se ne prikazuje v okviru njihove plače. Znesek pavšala, ki ga prejme posamezni poslanec, naj bi bil odvisen od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Dr-

žavnega zbora. Po Sklepu o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012, ki ga je izdala mandatno-volilna komisija, naj bi poslancem glede na oddaljenost stalnega bivališča od sedeža Državnega zbora pripadal mesečni znesek od 500,00 do 800,00 EUR. Ta znesek naj bi poslancu pripadal ne glede na dejanske stroške, saj naj teh ne bi bilo treba izkazovati, od tega zneska pa poslancu tudi naj ne bi bilo treba plačevati davkov in prispevkov. Poslancem in generalnemu sekretarju Državnega zbora naj bi bilo na voljo tudi 49 službenih stanovanj po neprofitni najemnini, na podlagi 28. člena ZPos pa naj bi imeli tudi pravico do povračila stroškov za izobraževanje, ki naj bi, upoštevaje Sklep o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012 in Sklep o spremembi Sklepa o izobraževanju poslancev z dne 25. 10. 2018, lahko znašali do 800,00 EUR letno, pri čemer naj bi ta sredstva poslanci lahko porabili tudi za nakup avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Predlagatelj opozarja še na prvi odstavek 13. člena ZPos, po katerem sme poslanec po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu Državnega zbora samostojno ali v delovnem razmerju opravljati dejavnost, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega ali določenega za redno opravljanje dejavnosti, če gre za opravljanje zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del. Predlagatelj navaja, da sodniki naštetih prejemkov in možnosti opravljanja drugih dejavnosti nimajo. Dodatke, do katerih naj bi bili upravičeni, naj bi lahko prejemala le peščica sodnikov.

22. Predlagatelj prereka sklicevanje Vlade, da so razlike med plačnimi razredi sodnikov in predstavnikov drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi možnosti napredovanja sodnikov v višje plačne razrede. Navaja, da določen plačni razpon obstaja tudi pri funkcijah drugih dveh vej oblasti, pri čemer so lahko ti funkcionarji v najvišje plačne razrede uvrščeni brez ugotavljanja njihovih sposobnosti. Bistven po oceni predlagatelja je tudi podatek, da lahko sodnik najnižje stopnje na podlagi napredovanja doseže največ 51. plačni razred oziroma okrajni sodnik svetnik 52. plačni razred, najnižji plačni razred poslanca oziroma ministra pa naj bi bil 55. oziroma 62. plačni razred in ministra 62. plačni razred. Najvišji plačni razred, ki ga lahko – po praviloma več letih dela – doseže okrajni sodnik, naj bi bil tako povsem nesorazmeren s plačnimi razredi, v katere naj bi bili lahko takoj ob izvolitvi oziroma imenovanju uvrščeni funkcionarji izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

23. Sklicevanje Vlade na to, da so najvišji predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v isti plačni razred, pomeni po mnenju predlagatelja zgolj navidezno primerljivost.

24. Neutemeljeno po mnenju predlagatelja je tudi sklicevanje Vlade na to, da so sedanje razlike med plačnimi razredi sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi organiziranosti sodišč na različnih ravneh. Odgovor na ta argument naj bi izhajal že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06. Iz njene obrazložitve po mnenju predlagatelja izhaja, da organiziranost sodišč na različnih ravneh sicer lahko utemeljuje različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more pa npr. utemeljiti razlik med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti, niti ne tega, da je npr. najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija uvrščena nižje (v 61. plačni razred) kot najnižja možna uvrstitev ministra (62. plačni razred) kot tipičnega predstavnika izvršilne veje oblasti.

25. V zvezi s sklicevanjem Vlade na trajnost sodniškega mandata predlagatelj navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-60/06 navedlo, da način izvolitve in trajanje mandata v določeni meri sicer lahko vplivata na višino funkcionarjeve plače, ne upravičujeta pa tako velikih razlik med plačnimi razredi (in dejanskimi prejemki, ki jih omogoča zakonodaja) funkcij posameznih vej oblasti. Upoštevati naj bi bilo treba, da gre za funkcionarje različnih vej oblasti, z različnimi, a enako pomembnimi pristojnostmi v sistemu delitve oblasti. Trajni mandat naj bi bil določen zaradi varstva neodvisnosti sodstva in po mnenju predlagatelja ne more biti razlog za to, da prejemki sodnikov niso ustrezno primerljivi s prejemki funkcionarjev drugih dveh vej oblasti.

26. Predlagatelj vztraja pri trditvi, da so prejemki sodnikov določeni očitno neprimerno. Ponovno opozarja, da lahko določeni javni uslužbenci po prejemkih celo presežejo sodnike. Posebej omenja delovno mesto svetnika v pravosodju in delovno mesto pravosodnega svetnika, ki naj bi lahko z napredovanji dosegla 52. oziroma 55. plačni razred, kar naj bi bilo več, kot lahko doseže katerikoli sodnik prve stopnje. Opozarja tudi na to, da bo s 1. 4. 2023 odpravljena zakonska omejitev, da lahko javni uslužbenci dosežejo (zgolj) 57. plačni razred.

27. Da sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, izhaja po mnenju predlagatelja tudi iz tega, da naj bi bilo vedno več sodnikov upravičenih do socialnih transferjev, kot so otroški dodatki, državne štipendije za otroke iz družin sodnikov, subvencionirana plačila vrtcev in šolske prehrane, pogoste pa naj bi bile tudi težave s kreditno sposobnostjo sodnikov. Vse to naj bi bila tudi posledica stroge zakonske ureditve (ne)združljivosti sodniške funkcije z ostalimi (zlasti pridobitnimi) dejavnostmi. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na konkreten primer dveh dolgoletnih okrajnih sodnikov, uvrščenih v 50. in 51. plačni razred, ki imata tri otroke, družina pa naj bi prejemala otroški dodatek in državno štipendijo za enega otroka. Predlagatelj navaja, da gre v obeh primerih za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, v zvezi s katerima se natančno ugotavlja materialni položaj družine. Poudarja, da družina glede obeh pravic sodi v dohodkovni razred, ki ni niti blizu meje, ki jo je država določila za upravičenost do pridobitve teh pravic. Ob tem dodaja, da je država sama določila prag za upravičenost do posameznih socialnih prejemkov, kar pomeni, da je s tem sama posredno priznala, da so plače sodnikov neustrezne.

28. Predlagatelj posebej opozarja tudi na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije med sodniki, iz katerega naj bi izhajalo, da so primerne plače, pokojnine in drugi socialni prejemki, obvladljiva delovna obremenitev, ustrezno delujoča infrastruktura in varnost zaposlitve tako za sodnike kot za sodno osebje pomembno jamstvo v boju proti korupciji v sodstvu. Opozarja tudi na Poročilo CEPEJ z dne 5. 10. 2022 (s podatki za leto 2020), iz katerega naj bi glede povprečne bruto plače sodnikov v primerjavi s povprečno bruto plačo v posamezni državi članici Sveta Evrope za Republiko Slovenijo izhajali še slabši rezultati, kot so izhajali iz predhodnega poročila. Slovenski sodnik začetnik naj bi v letu 2020 prejel 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik. Slovenski sodnik na najvišji instanci naj bi v letu 2020 prejel 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje ostalih držav pa naj bi bilo 4,5-kratnik. Tako sodniki začetniki kot sodniki na najvišji instanci naj bi sodili med najslabše plačane sodnike v državah članicah Sveta Evrope. Ob tem predlagatelj opozarja tudi na dejstvo, da višina plače sodnika (in v zvezi z njo plačanih prispevkov) vpliva tudi na višino njegove pokojnine in seveda tudi na druge prejemke (različna nadomestila plače).

29. Predlagatelj nasprotuje tudi navedbam Vlade o dopustnosti razlik med višino dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov zaradi različnosti položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Poudarja, da razlike v višini dodatkov dodatno dokazujejo očitno neprimernost prejemkov sodnikov kot celote. Navaja, da Vlada po eni strani trdi, da so sodniki zaradi dodatkov, ki jih prejemajo, privilegirani v primerjavi s funkcionarji drugih dveh vej oblasti, po drugi strani pa skuša prikazati, da razlike v višini istovrstnih dodatkov sodnikov in javnih uslužbencev niso pomembne oziroma bistvene.

30. V zvezi z navedbami Vlade, da so bile z ZSPJS-AA odpravljene razlike med prejemki sodnikov in javnih uslužbencev, predlagatelj navaja, da niso bile odpravljene razlike v razmerju do plačnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Prav tako naj ne bi bila popravljena razmerja do večine javnih uslužbencev, saj so bili povišanj deležni vsi, ker pa je šlo za povišanje v odstotnih točkah, naj bi se v absolutni številki

nesorazmerje le še povečalo.

31. Predlagatelj posebej opozarja tudi na to, da se stališče Vlade o primernosti prejemkov sodnikov, zavzeto v mnenju v tej zadevi, razlikuje od stališč, ki jih predstavniki Vlade podajajo v javnosti in na sestankih s Sodnim svetom ter predstavniki sodstva.

32. V zvezi s sklicevanjem predlagatelja na mesečni pavšalni znesek poslancev je Ustavno sodišče pridobilo pojasnila Državnega zbora oziroma njegove mandatno-volilne komisije. Mandatno-volilna komisija poudarja, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava njihovega dela. Navaja, da Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012 v 3. členu določa, da poslanci mesečni pavšal prejemajo namensko za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti, ter opredeljuje tudi dopustne namene porabe teh stroškov. Pojasnjuje, da navedeni sklep v 4. členu poslance zavezuje k letnemu poročanju, pri čemer poročilo vsebuje tako navedbe o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti v preteklem letu kot o nastalih stroških in njihovi namenski porabi, k čemur jih zavezuje 3. člen navedenega sklepa. Iz zakonske opredelitve naj bi izhajalo, da gre pri tem prejemku za povračilo stroškov v pavšalnem znesku, katerega izračun temelji na povprečnih stroških, zato se poraba teh sredstev ne izkazuje z verodostojnimi listinami (npr. računi). Delo poslancev naj ne bi bilo omejeno le na sedež Državnega zbora, temveč ga poslanci opravljajo tudi na terenu. Skladno z ZPos je poslanski pavšal nadomestilo za pokrivanje stroškov za delo v volilni enoti in ne dodatni dohodek v katerikoli obliki. Poslanci za delo v volilni enoti niso upravičeni do kakršnihkoli drugih povračil stroškov (dnevnic, kilometrin, službenih avtomobilov in podobno). Opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti in s tem povezani stroški so tako nujni element ustavne ureditve, ki temelji na načelu, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave), in na načelu, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo državljani in državljanke izvršujejo z volitvami (drugi odstavek 3. člena Ustave). Poleg tega temelji na ustavnih določbah, da so poslanci izvoljeni predstavniki ljudstva, ki niso vezani na kakršnakoli navodila (prvi odstavek 82. člena Ustave) in ki za opravljanje svoje funkcije dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom (95. člen Ustave). Poslanci svojega poslanskega mandata brez povračila normiranih stroškov za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti ne bi mogli izvrševati, saj so materialna sredstva, ki med drugimi aktivnostmi poslancem zagotavljajo tudi strokovno in administrativno pomoč v volilni enoti (35. člen ZPos), bistvena za poslansko neodvisnost in samostojnost, ki je odraz ustavne zahteve po nevezanosti poslanca na kakršnakoli navodila.

33. Predlagatelj v odgovoru na ta pojasnila navaja, da vztraja pri tem, da je treba pri ugotavljanju višine prejemkov oziroma dohodkov poslancev upoštevati tudi *sui generis* dohodek poslancev, t. i. poslanski pavšal. V zvezi s sklicevanjem Državnega zbora na to, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava dela poslancev, predlagatelj navaja, da imajo tudi sodniki specifičen ustavni položaj in je tudi naravo njihovega dela mogoče opredeliti kot posebno. Neodvisno opravljanje sodniške funkcije naj bi bil nujno element slovenske ustavne ureditve, zlasti njenega 2. člena. Tudi za sodnike naj bi veljalo, da je temelj svobodnega, neodvisnega in neovira-nega opravljanja sodniške funkcije ustrezen materialni položaj sodnikov. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je ZPos *lex specialis* za določitev nezanemarljivega mesečnega dohodka poslancev, katerega višino in pogoje za njegovo pridobitev si v skladu s 30. členom ZPos določijo poslanci sami. Meni, da je treba poslanski pavšal presojati po vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja oziroma formalne opredelitve. Tudi če iz njegovega poimenovanja izhaja, da ne gre za del plače, to po mnenju predlagatelja še ne pomeni, da prejemek ne vpliva na višino dohodka, ki ga poslanec prejme za svoje delo. V zvezi s tem predlagatelj opozarja na odločitev Upravnega sodišča št. I U 2134/2018 z dne 23. 2. 2021, iz katere naj bi izhajalo stališče, da poslanski pavšal pomeni dohodek. Predlagatelj navaja tudi, da stroški, katerih pokrivanju naj bi bil namenjen poslanski pavšal, niso izkazani, ampak poslanci mandatno-volilno komisijo le enkrat letno obveščajo o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti, preveritve porabe mesečnega pavšalnega zneska pa poročila ne omogočajo.

B. – I.

Izpodbijana ureditev

34. Predlagatelj izpodbija določbe več zakonov, s katerimi je urejen materialni položaj sodnikov.

35. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero je določena osnovna plača sodnikov. Predlagatelj navaja, da izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS. Drugi odstavek 10. člena ZSPJS določa, da so uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede in razponi možnih napredovanj v višji plačni razred določeni v Prilogi 3 tega zakona. S to prilogo so torej določeni uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede in možni razponi teh napredovanj.[1] Vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da predlagatelj ne nasprotuje le golim uvrstitvam sodniških funkcij v plačne razrede kot takšnim (zgolj to je lahko bistveno le z vidika primerjave plačnih uvrstitev sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti), temveč tudi višini osnovne plače sodnikov. Višina osnovne plače sodnikov ni določena le z uvrstitvijo sodniških funkcij v plačne razrede, temveč tudi z vrednostjo plačnih razredov, ta pa je določena s plačno lestvico iz Priloge 1 ZSPJS.[2] Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj v zvezi z ureditvijo osnovne plače sodnikov ne izpodbija le 10. člena ZSPJS v zvezi s Prilogo 3, temveč tudi v zvezi s Prilogo 1 tega zakona.

36. Predlagatelj v zahtevi opisuje razvoj ureditve plač sodnikov vse od uveljavitve ZSPJS, ki je uvedel nov plačni sistem v javnem sektorju. Vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da je predlagatelj v izhodišču izpodbijal ureditev o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede, kot je bila določena s 16. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 91/09 – v nadaljevanju ZSPJS-L),[3] in ob vložitvi zahteve veljavno plačno lestvico. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem se je ta ureditev spremenila. S 1. 10. 2022 je začela veljati prehodna plačna lestvica, ki se je začela uporabljati pri plači za oktober 2022 in se je uporabljala do 31. 3. 2023 (glej 10. člen ZSPJSS-AA), s 1. 4. 2023 pa sta se začeli uporabljati novi Priloga 1 in Priloga 3 ZSPJS (glej prvi in drugi odstavek 12. člena ZSPJS-AA). Že s prehodno plačno lestvico so bile določene višje vrednosti plačnih razredov. Te vrednosti je povzela tudi nova Priloga 1 ZSPJS. Ta je k obstoječim plačnim razredom dodala še nov, 66. plačni razred. Z novo Prilogo 3 ZSPJS so bile določene nove uvrstitve funkcij v plačne razrede, s čimer so bile vse sodniške funkcije uvrščene za en plačni razred višje. Navedeno pomeni, da se je plačni položaj sodnikov med postopkom pred Ustavnim sodiščem izboljšal. Ne glede na to pa je predlagatelj Ustavnemu sodišču sporočil, da še vedno vztraja pri izpodbijanju ureditve o plačah sodnikov. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo,

---

[1] Gre za uvrstitev funkcij vseh funkcionarjev, ki so razdeljeni v več skupin, in sicer A1 (plačni razredi funkcij predsednika republike in funkcij izvršilne oblasti), A2 (plačni razredi funkcij zakonodajne oblasti), A3 (plačni razredi funkcij sodne oblasti) in A4 (plačni razredi funkcij v drugih državnih organih).

[2] V določenih obdobjih je bila vrednost plačnih razredov določena tudi z drugimi predpisi. Glej npr. 236. člen ZUJF, 44.a člen Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 46/13 – ZSPJS-R) ter 2. člen Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 (Uradni list RS, št. 95/14 – ZUPPJS15).

[3] Gre za ureditev, ki je bila sprejeta kot odziv na odločbo št. U-I-159/08, s katero je Ustavno sodišče že drugič ugotovilo protiustavnost ureditve o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede.

da so predmet presoje v tej zadevi drugi odstavek 10. člena v zvezi s sedaj veljavnima Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS.

37. Predlagatelj v okviru zatrjevanj o neskladju zakonske ureditve plačnega položaja sodnikov s 125. členom Ustave poudarja tudi to, da slovenska zakonodaja ne pozna določb, ki bi preprečevale zniževanje sodniških plač oziroma bi zagotavljale *de facto* rast sodniških plač z rastjo življenjskih stroškov. Navedeno pomeni očitek o protiustavnosti ureditve o usklajevanju sodniških plač. Usklajevanje plač, določenih z ZSPJS, torej tudi sodniških plač, je urejeno s četrtim, petim in šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija tudi navedene določbe 5. člena ZSPJS.

38. Predlagatelj navaja, da izpodbija tudi drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF. Gre za zakonske določbe, ki se nanašajo na ureditev dodatkov k sodniški plači, ureditev povračil stroškov, do katerih so upravičeni sodniki, in ureditev nekaterih drugih prejemkov, ki pripadajo sodnikom.

39. V zvezi s tem delom zahteve Ustavno sodišče ugotavlja, da čeprav predlagatelj navaja, da izpodbija tako 24. kot 32.b člen ZSPJS, dejansko nasprotuje le vsebini 32.b člena ZSPJS. Člen 24 ZSPJS je namreč splošna določba o položajnem dodatku. V prvem odstavku tega člena je podana definicija tega pojma, v drugem odstavku je določeno, koliko najmanj in koliko največ sme znašati ta dodatek, v tretjem odstavku tega člena pa je določeno, da se višina položajnega dodatka za funkcionarje določi z zakonom, za javne uslužbence pa kriterije za določitev višine določi Vlada z uredbo. Višina položajnega dodatka sodnikov je nato urejena z 32.b členom ZSPJS. Ker predlagatelj ne nasprotuje ureditvi položajnega dodatka kot takšni, temveč ga moti le to, da sodniki položajnega dodatka ne prejemajo v enaki višini kot javni uslužbenci, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj dejansko izpodbija le 32.b člen ZSPJS. Na tem mestu Ustavno sodišče pojasnjuje še, da je zahtevo za oceno ustavnosti 53. člena ZSS predlagatelj med postopkom umaknil.

B. – II.

Upravičenost Sodnega sveta za vložitev zahteve

40. Predlagatelj vlaga zahtevo na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 ZSSve). Po tej zakonski določbi je Sodni svet pristojen podajati zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice sodstva.

41. Z izpodbijanimi zakonskimi določbami je urejen materialni položaj sodnikov. Kot takšne se te določbe dotikajo materialne neodvisnosti sodnikov. Ta je, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, eden izmed bistvenih vidikov sodniške neodvisnosti, varovane s 125. členom Ustave. Glede na to izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in jih je predlagatelj načeloma upravičen izpodbijati.

42. To nedvomno velja za tiste izpodbijane zakonske določbe, ki jih predlagatelj tudi izpodbija z vidika neskladja z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ali katere druge ustavne določbe, ki v temelju opredeljuje ustavnopravni položaj sodstva in sodnikov.[4] Zastavilo pa bi se lahko vprašanje, ali je predlagatelj upravičen izpodbijati tudi tiste zakonske določbe, ki sicer določajo materialni položaj sodnikov in s tem ustavnopravno varovano materialno neodvisnost sodnikov, vendar jim predlagatelj očita neskladje s kakšno splošno določbo Ustave, ki se v osnovi ne nanaša le na varstvo ustavnega položaja sodstva in sodnikov. Gre za drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave.[5]

43. Vendar pa Ustavnemu sodišču v tej zadevi na navedeno vprašanje ni treba odgovoriti. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, namreč predlagatelj večine zakonskih določb, ki jim očita neskladje z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ni upravičen izpodbijati že zato, ker so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehale veljati in za njihovo nadaljnjo presojo niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Glede še veljavnih zakonskih določb, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave, pa je treba ugotoviti, da niso v neskladju s to določbo Ustave. Navedeni odločitvi lahko Ustavno sodišče sprejme, ne da bi se moralo posebej ukvarjati še z vprašanjem, ali je predlagatelj te zakonske določbe iz zgoraj navedenega razloga sploh upravičen izpodbijati.

B. – III.

Presoja ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS)

44. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero so določene osnovne plače sodnikov. Gre za ureditev, s katero so določeni plačni razredi sodnikov in vrednost teh plačnih razredov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS).

45. Bistvena očitka, s katerima predlagatelj izpodbija to ureditev, sta njeno neskladje z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) in z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave). Na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti se predlagatelj sklicuje zaradi zatrjevano ustavno nedopustnih razmerij med plačnimi razredi sodnikov in plačnimi razredi funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Z načelom sodniške neodvisnosti pa naj bi bila, strnjeno povzeto, izpodbijana ureditev v neskladju zato, ker naj bi bilo plačilo sodnikov določeno očitno prenizko.

46. S pojmom osnovna plača sodnikov je mišljena plača brez upoštevanja dodatkov k plači, različnih povračil stroškov, ki nastanejo v zvezi z delom, in drugih prejemkov, do katerih so upravičeni sodniki.[6] Pri tem je z vidika primerjave plačnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti bistven le drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, s katero so določeni plačni razredi posameznih funkcij, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti pa je upoštevna tudi Priloga 1 ZSPJS, s katero je določena vrednost plačnih razredov.

47. Ustavno sodišče na tem mestu poudarja, da je z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z obema navedenima ustavnima določbama načeloma upoštevna ureditev materialnega položaja sodnikov in z njimi primerjanih funkcionarjev drugih dveh vej oblasti v celoti. Na materialni položaj sodnikov

[4] Za takšne je treba šteti tudi 129., 130., 131., 132., 133. in 134. člen Ustave. Poleg tega pa to nedvomno velja tudi za načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

[5] V okviru navedb o neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti predlagatelj sicer navaja, da se pojem plačila ne nanaša le na plačo, temveč obsega širši socialno-ekonomski položaj sodnikov, to je tudi druge prejemke, povezane z delom, in različne socialne prejemke, s posebnim poudarkom na starostni pokojnini, kar bi lahko kazalo na to, da se očitki o neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti nanašajo tudi na zgoraj navedene zakonske določbe. Vendar pa iz nadaljevanja zahteve izhaja, da je bistveno, kar očita predlagatelj tem zakonskim določbam, njihovo neskladje z načelom enakosti pred zakonom.

[6] Tudi po drugem odstavku 9. člena ZSPJS je osnovna plača funkcionarja določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oziroma s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem, če lahko napreduje v skladu z zakonom.

in nosilcev drugih dveh vej oblasti namreč ne vpliva le njihova osnovna plača, temveč plača kot celota in tudi vsi drugi prejemki oziroma materialne ugodnosti, do katerih so upravičeni funkcionarji.

48. Ne glede na navedeno pa se je, kar se tiče sodnikov, Ustavno sodišče pri presoji skladnosti ureditve njihovega materialnega položaja z ustavnima načeloma sodniške neodvisnosti in delitve oblasti osredotočilo (le) na ureditev osnovne plače sodnikov. Glede na veljavno ureditev namreč drugi deli plače sodnikov oziroma drugi prejemki sodnikov niso takšne narave oziroma nimajo tako bistvenega vpliva na materialni položaj sodnikov, da bi jih bilo treba pri ugotavljanju ureditve njihovega materialnega položaja dodatno upoštevati. Drugi prejemki, do katerih so upravičeni sodniki, pomenijo namreč praviloma le povračilo določenih stroškov, ki nastanejo sodniku v zvezi z delom (npr. regres za prehrano, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice, kilometrina za uporabo lastnega vozila v službene namene), in kot takšni dejansko ne izboljšajo njihovega materialnega položaja, ali pa gre za prejemke, do katerih so sodniki upravičeni le enkrat oziroma občasno (npr. odpravnina ob upokojitvi, jubilejna nagrada). Enako velja glede večine dodatkov k sodniški plači; ti so namreč vezani na določene okoliščine oziroma pogoje dela in pripadajo le sodnikom, ki delajo v teh okoliščinah oziroma pogojih (dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in dodatek za pripravljenost), ali pa sodnikom, ki imajo poleg opravljanja sodniške funkcije še kakšno drugo zadolžitev, ki bistveno vpliva na njihovo delo (položajni dodatek). Zato ne pomenijo splošne ureditve materialnega položaja sodnikov. Drugače bi načeloma lahko veljalo glede dodatka za delovno dobo (25. člen ZSPJS).[7] Ta namreč pripada vsem sodnikom in kot tak pomeni redni dohodek vseh sodnikov. Zato z vidika ugotavljanja materialnega položaja sodnikov načeloma ni zanemarljiv. Vendar pa upoštevaje višino tega dodatka, vsaj kar se tiče večine sodnikov, prejemek iz tega naslova ne pomeni tako bistvenega izboljšanja materialnega položaja sodnikov, da bi ga bilo treba posebej upoštevati pri ugotavljanju skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo.[8] Poleg tega, kot je razvidno iz nadaljevanja te odločbe, presoja skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti v tej zadevi temelji na merilu, z vidika katerega zadošča osredotočenost na osnovno plačo sodnikov. Bistveno za presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov s tem ustavnim načelom v tej zadevi je namreč vprašanje ohranjanja realne vrednosti prejemkov sodnikov. Odgovor na to vprašanje pa je mogoče podati že na podlagi podatkov o gibanju sodniških osnovnih plač. Tudi osnova za odmero dodatka za delovno dobo je namreč osnovna plača sodnikov (glej tretji odstavek 25. člena ZSPJS). Prav tako pa dodatka za delovno dobo ni treba posebej upoštevati z vidika zatrjevane neskladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti. Dodatek za delovno dobo pripada namreč v enaki višini vsem funkcionarjem (tretji odstavek 23. člena ZSPJS). To pa pomeni, da se, ker se navedeni dodatek odmeri v odstotku od osnovne plače, razmerje med prejemki različnih funkcionarjev odrazi že ob primerjavi njihovih osnovnih plač.

Presoja z vidika skladnosti z načelom neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave)

49. Ustavno sodišče je presojo skladnosti ureditve osnovne plače sodnikov z Ustavo najprej osredotočilo na vprašanje skladnosti te ureditve z načelom (materialne) sodniške neodvisnosti. Presoja s tega vidika pomeni namreč temeljni preizkus skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo. Presoja z vidika tega načela izhaja namreč iz ureditve plačnega položaja sodnikov kot takšnega oziroma iz ureditve plačnega položaja sodnikov samega po sebi. V okviru presoje skladnosti ureditve plačnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti pa gre (zgolj) za primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov z ureditvijo materialnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Povedano drugače, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti, kot je podrobneje razvidno iz obrazložitve te odločbe, je upoštevnih več ustavnih zahtev oziroma meril. Ustrezno razmerje med ureditvijo materialnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, ki je upoštevno z vidika načela delitve oblasti, pa je le eden od elementov, ki kaže na to, ali so plače sodnikov urejene skladno z Ustavo.

50. Ustava načelo neodvisnosti sodnikov opredeljuje v 125. členu. Ta določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni ter vezani samo na Ustavo in zakon. Neodvisnost sodnikov kot človekovo pravico zahteva tudi prvi odstavek 23. člena Ustave, ki med drugim določa, da mora biti sodišče, ki odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ter o obtožbah zoper njih, neodvisno. Ob navedeni splošni ustavni zahtevi po neodvisnosti Ustava določa tudi posamezne institucionalne predpostavke sodniške neodvisnosti. Gre za določbe o trajnosti sodniške funkcije (129. člen Ustave), prenehanju in odvzemu sodniške funkcije (132. člen Ustave), nezdružljivosti sodniške funkcije (133. člen Ustave) in imuniteti sodnika (134. člen Ustave).

51. Med določbami Ustave, ki so pomembne z vidika načela neodvisnosti sodnikov, je treba posebej omeniti tudi načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče, da načelo neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti.[9] Z načelom delitve oblasti je zapovedana organizacija državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna oblast izvršujejo neodvisno druga od druge in v kateri so med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugima dvema (sistem zavor in ravnovesij).[10] Pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Razmerja med njimi morajo biti postavljena tako, da nista ogroženi relativna neodvisnost in integriteta posamezne veje oblasti pri izvajanju njene funkcije.[11]

52. Pravica do neodvisnega sodnika zavzema pomembno mesto tudi v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v drugih modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Vsebujeta jo 10. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/18, MP, št. 3/18) in 1. točka 14. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Med človekove pravice jo uvrščata tudi EKČP (prvi odstavek 6. člena EKČP) in Listina (drugi odstavek 47. člena Listine). SEU poudarja, da je zahteva po neodvisnosti sodišč del bistvene vsebine pravice do učinkovitega sodnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglaviten pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava EU, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v 2. členu PEU, zlasti vrednote pravne države.[12]

53. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, na ustavno načelo neodvisnosti sodnikov ni mogoče gledati kot na

---

[7] Po tretjem odstavku 25. člena ZSPJS funkcionarjem pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

[8] Za 40 let delovne dobe ta dodatek pomeni 13,2-odstotno povišanje osnovne plače sodnikov.

[9] Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-60/06, 58. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-159/19 z dne 23. 2. 2023 (Uradni list RS, št. 34/23), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 22/21, in OdlUS XXVI, 1), 90. točka obrazložitve.

[10] Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), 14. točka obrazložitve, št. U-I-159/08, 23. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19, 63. točka obrazložitve.

[11] Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 24. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19, 63.–67. točka obrazložitve.

[12] Sodbi velikega senata SEU v zadevah *Evropska komisija proti Poljski*, C-619/18, z dne 24. 6. 2019, 58. točka obrazložitve, in *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)*, C-216/18 PPU, z dne 25. 7. 2018, 48. točka obrazložitve.

privilegij sodnikov. Neodvisnost sodnikov je bistvena predpostavka zagotavljanja varstva pravic oseb, ki so udeleženke v sodnih postopkih. Zagotovitev pravice do sodnega varstva, katere sestavni del je tudi pravica do neodvisnega sodnika, lahko pomeni bistveno predpostavko za možnost uresničitve vseh drugih pravic. Uresničitev načela neodvisnosti sodnikov zato služi predvsem tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Neodvisnost sodnikov je tudi predpogoj za njihovo nepristranskost v konkretnih sodnih postopkih, kar vse krepi tudi legitimnost sodstva ter zaupanje javnosti v njegovo delovanje.[13]

54. Neodvisnost sodstva ima več vidikov. Poleg individualne neodvisnosti sodnikov mora biti zagotovljena tudi neodvisnost sodstva kot celote (t. i. kolektivna neodvisnost, ki se nanaša na primer na vprašanja v zvezi z možnostjo sodelovanja sodstva pri odločanju o določitvi sredstev za poslovanje sodišč, pri sprejemanju odločitev v zvezi s pomožnim osebjem na sodiščih, tehnično opremljenostjo sodišč in vzdrževanjem sodnih stavb ter pri odločanju o odgovornosti svojih članov), saj se posegi v neodvisnost sodstva kot celote nujno odrazijo v neodvisnosti posameznih sodnikov. V zvezi z neodvisnostjo sodnika kot posameznika sta pomembni tako funkcionalna kot organizacijska neodvisnost. Medtem ko se funkcionalni vidik nanaša na neodvisnost sodnika pri sojenju, gre pri organizacijskem vidiku za ustrezno varstvo sodniškega mandata in ureditev pogojev za izvrševanje sodniške funkcije. Omenjena vidika sodniške neodvisnosti se poskušata zagotoviti z različnimi sredstvi, med katerimi velja omeniti predvsem pravila o imenovanju in razrešitvi sodnikov, o trajnem mandatu sodnikov, o imuniteti sodnikov in o nezdružljivosti sodniške funkcije. Na sodniško neodvisnost pomembno vpliva tudi ureditev sistema izobraževanja in nagrajevanja sodnikov (materialna neodvisnost sodnikov).[14] Kot poseben vidik neodvisnosti sodnikov je treba omeniti tudi notranjo neodvisnost sodnikov, pri kateri gre za neodvisnost sodnika v razmerju do drugih sodniških kolegov oziroma nadrejenih.[15]

55. Sporen v tej zadevi je materialni vidik sodniške neodvisnosti. Predlagatelj zatrjuje, da je plačilo sodnikov urejeno očitno prenizko. Upoštevaje družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, naj to plačilo ne bi ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo sodniki opravljajo.

56. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da materialna varnost sodnikov pomeni eno od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti.[16]

57. Ustavno sodišče ob tem, ne da bi se podrobneje ukvarjalo z vprašanjem, na koga vse se to nanaša, dodaja, da ustavnopravno varstvo neodvisnosti in s tem tudi materialne neodvisnosti sicer ni zagotovljeno le sodnikom. Iz dosedanje ustavnosodne presoje npr. že izhaja, da je ustavno varstvo (materialne) neodvisnosti zagotovljeno tudi državnim tožilcem,[17] prav tako pa tudi funkcionarjem varuha človekovih pravic.[18] Vendar pa je Ustavno sodišče v obeh navedenih primerih poudarilo, da Ustava navedenim funkcionarjem glede (materialne) neodvisnosti ne zagotavlja enakih jamstev, kot za sodnike izhajajo iz 125. člena Ustave.[19] Iz dosedanje ustavnosodne presoje že izhaja, da je razlog za različen ustavnopravni položaj varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov v oblastni funkciji sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti.[20] Gre za posebne pristojnosti oziroma poseben pomen, ki ga ima sodna veja oblasti.

58. Klasična funkcija sodišč oziroma sodnikov je razsojanje o pravicah in obveznostih posameznikov iz njihovih zasebnih razmerij ter ugotavljanje odgovornosti in izrekanje kazni za storjena kazniva dejanja. Poleg tega ima sodna oblast v sistemu delitve oblasti, kot ga je vzpostavila Ustava, določen poseben položaj, ki se odraža v močno poudarjeni vlogi nadzora, zlasti nad izvršilno oblastjo.[21] V sistemu delitve oblasti je sodstvo pravna oblast. Čeprav morajo vsi državni organi pri svojem delovanju spoštovati pravo, je vendarle to še posebej naloga sodne oblasti, saj prav sodstvo v konkretnih primerih zavezujoče pove, kaj je pravo. V tem smislu ima sodstvo odločilen pomen za uresničevanje načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki v najsplošnejšem pomenijo, da je državna oblast omejena s pravom in se izvaja v skladu s pravom (t. i. vladavina prava). Medtem ko načelo delitve oblasti samo po sebi temelji na ločevanju, nadzoru in sodelovanju treh vej oblasti, pa skupaj z načelom omejene oblasti, ki izhaja iz načel pravne države, poudarja posebno vlogo sodne oblasti. Sodna oblast je pogoj za učinkovito omejevanje državne oblasti, torej za delovanje države kot ustavne demokracije.[22] Z drugimi besedami, sodna oblast ima vlogo t. i. hrbtenice pravnega sistema. Če ta ne deluje ali ne deluje nepristransko in učinkovito, je ogroženo delovanje sistema delitve oblasti in družbe kot celote.

59. Glede na navedeno je sodnikom še posebej pomembno zagotoviti ustrezna jamstva kot garancijo za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije. Upoštevaje njihov posebni ustavnopravni položaj, jim je treba zagotoviti še temu položaju ustrezno visoko raven ustavnopravnega varstva neodvisnosti. To velja tudi za varstvo njihove materialne neodvisnosti. Ustrezno nagrajevanje sodnikov je namreč predpogoj, da se lahko sodnik v celoti posveti sodniški službi oziroma njenemu poslanstvu.

60. V zvezi s presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo je treba najprej poudariti, da je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da sodi določanje višine plač javnih uslužbencev in funkcionarjev (med njimi sodni-

---

[13] Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 55. točka obrazložitve, št. U-I-246/19, 65. točka obrazložitve, in št. U-I-159/19, 11. točka obrazložitve.

[14] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 63. točka obrazložitve. Enako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/19, 10. točka obrazložitve.

[15] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/19, 10. točka obrazložitve.

[16] Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. točka obrazložitve.

[17] V odločbi št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 17/13, in OdlUS XX,1) se je Ustavno sodišče obsežno ukvarjalo z ustavnim položajem državnega tožilstva in je pojasnilo, da je državno tožilstvo v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno (kar izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave), medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno (kar izhaja tako iz prvega odstavka 135. člena Ustave kot tudi iz načela delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave) (glej 28. točko obrazložitve te odločbe). Na to stališče se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi v odločbi št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021 (Uradni list RS, št. 130/21, in OdlUS XXVI, 24), 74. točka obrazložitve. Z vprašanjem materialne neodvisnosti državnih tožilcev pa se je Ustavno sodišče ukvarjalo v odločbi št. U-I-60/06 (glej 108.–111. točko obrazložitve).

[18] V odločbi št. U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009 (Uradni list RS, št. 107/09, in OdlUS XVIII, 56) je Ustavno sodišče navedlo, da bi lahko bila plačna ureditev, ki bi ogrožala neodvisni položaj varuha (in njegovih namestnikov), v neskladju s 159. členom Ustave (19. točka obrazložitve).

[19] Splošno stališče, da stopnja neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev ni tako visoka kot stopnja neodvisnosti sodnikov, izhaja že iz odločb Ustavnega sodišča št. U-I-42/12 (28. točka obrazložitve) in št. U-I-214/19, Up-1011/19 (78. točka obrazložitve). Glede materialne neodvisnosti državnih tožilcev pa je Ustavno sodišče takšno stališče zavzelo v odločbi št. U-I-60/06 (111. točka obrazložitve), posredno pa tudi v odločbi št. U-I-10/08 (26. točka obrazložitve), v kateri se je v osnovi ukvarjalo z vprašanjem materialne neodvisnosti funkcionarjev varuha. V tej odločbi (25. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da funkcionarji varuha nimajo kvalitativno enakega varstva materialne neodvisnosti (šlo je za varstvo pred znižanjem plače v času trajanja mandata) kot sodniki.

[20] Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 111. točka obrazložitve, št. U-I-10/08, 25. točka obrazložitve, in št. U-I-42/12, 28. točka obrazložitve.

[21] Več o tem v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 25. točka obrazložitve.

[22] Glej prav tam, 26. in 27. točka obrazložitve odločbe. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 67. točka obrazložitve.

kov) načeloma v polje proste presoje zakonodajalca.[23] Vrednotenje posameznih delovnih mest oziroma funkcij, vključno z odločitvami za spremembo uveljavljenih plačnih razmerij, je prepuščeno plačni politiki zakonodajalca.[24] Ustavno sodišče lahko v odločitve zakonodajalca na področju uvrščanja posameznih funkcij v plačne razrede poseže samo, če izpodbijana ureditev krši Ustavo.[25] Pri tem lahko odločitvi zakonodajalca glede višine sodniških prejemkov Ustavno sodišče neskladje s 125. členom Ustave očita le, če bi bila višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno.[26]

61. Na omenjeno polje proste presoje zakonodajalca pri določanju plačne politike se v svojem mnenju o zahtevi, v katerem prereka očitke predlagatelja o neskladnosti izpodbijane ureditve plač sodnikov s 125. členom Ustave, sklicuje tudi Vlada. Vendar pa pri tem spregleda, da navedbe predlagatelja merijo prav na to, da je plačilo sodnikov določeno očitno prenizko. To pomeni zatrjevanje, da je višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno, kar pa je, kot je bilo že navedeno, bistven očitek z vidika načela sodniške neodvisnosti.

62. Predlagatelj nasprotuje naslednji ureditvi osnovnih sodniških plač. Okrajni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 48. plačni razred (kar znese 2.907,45 EUR bruto plače) in lahko z napredovanjem dosežejo 52. plačni razred (kar znese 3.401,31 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrajni sodnik svetnik, so uvrščeni v 53. plačni razred (kar znese 3.537,36 EUR bruto plače). Okrožni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 51. plačni razred (kar znese 3.270,49 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 54. plačni razred (kar znese 3.678,86 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrožni sodnik svetnik, so uvrščeni v 55. plačni razred (kar znese 3.826,01 EUR bruto plače). Višji sodniki so v izhodišču uvrščeni v 56. plačni razred (kar znese 3.979,04 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 58. plačni razred (kar znese 4.303,74 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv višji sodnik svetnik, so uvrščeni v 59. plačni razred (kar znese 4.475,88 EUR bruto plače). Vrhovni sodniki so uvrščeni v 61. plačni razred (kar znese 4.841,11 EUR bruto plače), ob pridobitvi naziva vrhovni sodnik svetnik pa so uvrščeni v 62. plačni razred (kar znese 5.034,77 EUR bruto plače) (glej Prilogo 3 in Prilogo 1 ZSPJS).

63. Pri presoji tega, ali so sodniške plače določene očitno neprimerno in so kot takšne v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, se Ustavno sodišče praviloma ne more opreti zgolj na višino osnovne plače sodnika. Višina sodniških prejemkov sama po sebi še ne pove, ali je z njo zagotovljena materialna neodvisnost sodnikov. Oceno o očitni neprimernosti ureditve osnovnih sodniških plač lahko Ustavno sodišče praviloma poda le na podlagi upoštevanja več meril, ki sama po sebi ali pa kot celota kažejo na to, ali je plača sodnikov v skladu z zahtevami, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhajajo iz ustavnega načela sodniške neodvisnosti.

64. V zvezi z določitvijo ustavnih zahtev, ki izhajajo iz načela (materialne) sodniške neodvisnosti, je treba najprej ugotoviti, da Ustava vsebine načela sodniške neodvisnosti (in s tem tudi njenega materialnega vidika) izrecno ne določa. Nekatere predpostavke sodniške neodvisnosti izhajajo iz posameznih zgoraj naštetih drugih določb Ustave (prvi odstavek 129. člena, 132., 133. in 134. člen Ustave). Poleg tega si je pri zapolnjevanju vsebine tega ustavnega načela mogoče pomagati tudi z različnimi mednarodnimi akti, katerih predmet je konkretizacija načela sodniške neodvisnosti. V kontekstu obravnavane zadeve, v kateri je poudarjen materialni vidik sodniške neodvisnosti, so upoštevno izhodišče Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva,[27] Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (94) 12 o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov (v nadaljevanju Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov), Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov (Evropska listina o statutu sodnikov)[28] in Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. CM/Rec (2010)12. Poleg tega se je mogoče opreti tudi na posamezna mnenja in akte Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov,[29] npr. na Mnenje št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, Mnenje št. 2 (2002) o financiranju in vodenju sodišč v zvezi z učinkovitostjo sodstva in s členom 6 EKČP, Magno Carto sodnikov[30] in Mnenje št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije v sodstvu. Omeniti kaže tudi stališča Beneške komisije.[31] Upoštevati pa je mogoče tudi standarde sodniških stanovskih organizacij (npr. Evropska sodniška listina,[32] Splošna listina o položaju sodnikov[33]), ki odražajo skupna stališča predstavnikov sodstva različnih držav o vprašanjih, povezanih s sodniško neodvisnostjo. Ne glede na to, da ti akti niso bili sprejeti v obliki mednarodnopravno zavezujočih instrumentov, lahko pri določanju vsebine 125. člena Ustave služijo kot razlagalno orodje. Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.[34]

65. Iz navedenih aktov izhajajo v zvezi z materialnim vidikom sodniške neodvisnosti naslednje zaveze oziroma stališča:

– Temeljna načela položaja sodnikov morajo biti določena v najvišjem normativnem aktu države, normativna raven celotne ureditve tega področja pa ne sme biti nižja od zakonske.[35] Zahteva po zakonski ureditvi se nanaša tudi na ureditev sodniških prejemkov.[36]

– Sodniki so po svojih predstavnikih in po svojih združenjih udeleženi pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo upravljanje sodišč in določanje proračunskih sredstev zanje, in enako pri izvrševanju teh odločitev, tako na državni kakor na lokalni ravni. Na enak način jim je omogočeno, da dajo mnenje o vsaki spremembi predpisov, ki urejajo sodniško službo in izhodišča za določanje višine njihovih prejemkov ter njihovo socialno varnost.[37]

– Država mora sodstvu zagotoviti zadostna sredstva za korektno opravljanje njegove funkcije.[38]

---

[23] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve.

[24] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-10/08, 19. točka obrazložitve.

[25] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve, in primerjaj z 19. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-10/08.

[26] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve.

[27] Sprejeta so bila leta 1985 na 7. Kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminala in ravnanju z obtoženimi, potrdila pa jih je Generalna skupščina Organizacije združenih narodov.

[28] European Charter on the Statute for judges. Sprejeli so jo udeleženci multilateralnega srečanja o zakonski ureditvi položaja sodnikov v Evropi, ki ga je od 8. do 10. 7. 1998 organiziral Svet Evrope.

[29] Gre za svetovalno telo Sveta Evrope.

[30] Magna Carta of judges, ki jo je na 11. plenarnem zasedanju 17. 11. 2010 sprejel Posvetovalni svet evropskih sodnikov.

[31] Venice Comission: European Standards on the Independence of the Judiciary.

[32] Judges' Charter in Europe z dne 4. 11. 1997.

[33] The Universal Charter of the Judge z dne 17. 11. 1999.

[34] Tako Ustavno sodišče že v 62. točki obrazložitve odločbe št. U-I-60/06.

[35] Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točka 1.2.

[36] Točka 11 Temeljnih načel določa: »Primerna plačila sodnikov morajo biti ustrezno urejena z zakonom.« Iz določbe I(2)(a)(ii) Priporočila o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov izhaja: »Trajanje mandata in nagrajevanje sodnikov morata biti zagotovljena z zakonom.« V zvezi s tem glej tudi 56. točko Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope št. CM/Res (2010)12 in 7. točko Magne Carte sodnikov. Glej tudi 70. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06.

[37] Glej točko 1.8 Evropske listine o zakonski ureditvi položaja sodnikov. V zvezi s tem glej tudi 71. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06.

[38] Glej Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva, 7. točka.

– Plačilo sodnikov mora biti primerno oziroma zadostno, tako da jim je zagotovljena dejanska ekonomska neodvisnost.[39]

– Sodniki, ki opravljajo sodniško funkcijo poklicno, so upravičeni do plačila v višini, ki mora biti določena tako, da jih ščiti pred pritiski, katerih namen je vplivati na njihovo odločanje in tudi njihovo ravnanje v okviru njihovih pristojnosti nasploh, s čimer sta ogroženi njihovi neodvisnost in nepristranskost.[40]

– Plačilo sodnikov mora ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica in teži odgovornosti sodnikov.[41]

– Potrebne so posebne zakonske določbe o varstvu sodniških plač pred znižanjem in o rasti plač sorazmerno z rastjo življenjskih stroškov.[42]

– Ustrezno mora biti poskrbljeno tudi za dohodkovno varnost sodnikov v primeru nastopa socialnih rizikov.[43]

66. Pri zapolnjevanju vsebine načela sodniške neodvisnosti je mogoče upoštevati tudi v zvezi s tem načelom izoblikovana stališča ESČP.[44] Poleg tega pa pri presoji skladnosti izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ni mogoče spregledati, da, kot je bilo že navedeno, zahteva po zagotovitvi neodvisnosti sodnikov izhaja tudi iz prava EU. Po stališču SEU morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz prvega pododstavka tretjega odstavka 4. člena PEU[45] in kot to določa drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena PEU,[46] države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU.[47] Za zagotovitev tega varstva je ključna ohranitev neodvisnosti organa, ki zagotavlja takšno varstvo, kot to potrjuje drugi odstavek 47. člena Listine, v katerem je med zahtevami v zvezi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva omenjen dostop do neodvisnega sodišča.[48] Glede na to je treba pri razlagi 125. člena Ustave upoštevati tudi koncept (materialne) neodvisnosti sodnikov, izoblikovan v pravu EU oziroma sodni praksi SEU. Pri tem kaže poudariti, da je po stališču SEU to, da sodniki prejemajo plačo, ki ustreza pomembnosti funkcije, ki jo izvajajo, jamstvo, ki je neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov.[49]

67. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da iz ustavnega načela neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave), kar se tiče materialne neodvisnosti sodnikov, izhajajo (vsaj) naslednje ustavne zahteve:

– Dohodki morajo sodnika varovati pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje.[50]

– Dohodki sodnikov morajo biti primerne višine za zagotavljanje njihovih osebnih oziroma družinskih potreb. Sodnik, čigar dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih osebnih oziroma družinskih potreb, je namreč bolj izpostavljen različnim političnim pritiskom in koruptivnosti.[51]

– Dohodki sodnikov morajo biti v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica in ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim.[52] Ob tem zakonodajalec pri določanju dohodkov sodnikov ne sme spregledati strogih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati posamezniki, da lahko postanejo sodniki.[53]

– Pri določanju dohodkov sodnikov mora zakonodajalec upoštevati tudi stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja drugih virov zaslužka.[54] Gre za omejitve, ki pomenijo udejanjanje načela nezdružljivosti sodniške funkcije kot enega od elementov sodniške neodvisnosti. Namen teh omejitev ni le v preprečevanju nasprotja interesov pri sojenju, temveč gre za odraz celovitega poslanstva sodniške službe in sodnikov. S tem se želi doseči, da se sodnik poklicno posveti le sojenju.[55] To pa se mora odraziti tudi v prejemkih sodnika. Pri tem iz Ustave ne izhaja zahteva po določitvi posebnega dodatka k plači sodnikov iz tega naslova, temveč zadošča, da

---

[39] Glej Evropsko sodniško listino, 8. točka, in Splošno listino o položaju sodnikov, 13. člen.

[40] Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točka 6.1.

[41] Glej Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov, točka III (1)(b) in Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 61 in 73/8.

[42] Glej Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 62 in 73/8. Glej tudi stališča Beneške komisije.

[43] Glej Evropsko listino o zakonski ureditvi položaja sodnikov, točki 6.3 in 6.4, in Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, točki 61 in 73/8. Glej tudi 13. člen Splošne listine o položaju sodnikov.

[44] Glej npr. odločitev ESČP v zadevi *Zubko in drugi proti Ukrajini* z dne 26. 4. 2006, 68. točka obrazložitve.

[45] Po tej določbi se EU in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.

[46] Drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena PEU določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU.

[47] Sodba velikega senata SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 34. točka obrazložitve.

[48] Prav tam, 41. točka obrazložitve. Enako tudi sodbi velikega senata SEU v zadevah *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)*, 53. točka obrazložitve, in *Evropska komisija proti Poljski*, 58. točka obrazložitve.

[49] Sodba velikega senata SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 45. točka obrazložitve.

[50] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 80. točko obrazložitve.

[51] Glej prav tam, 64. točka obrazložitve.

[52] Glej prav tam, 80. točka obrazložitve, v kateri se Ustavno sodišče v zvezi s tem sklicuje na več zgoraj navedenih mednarodnih aktov.

[53] Glej 8. člen ZSS in naslednje.

[54] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. točka obrazložitve.

[55] Sodniki poleg sodniške službe z lukrativnim namenom ne smejo opravljati ničesar drugega, z izjemo pedagoških, znanstvenih, raziskovalnih, publicističnih ali drugih podobnih del v pravni stroki, ki jih lahko opravljajo z dovoljenjem predsednika sodišča, tudi v tem primeru pa ne v okviru delovnega razmerja.

Te omejitve so za sodnike urejene v 41.– 43. členu ZSS, ki določajo:

»41. člen

Sodnik ne sme opravljati odvetniških ali notarskih poslov oziroma gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti.

Sodnik ne sme opravljati poslovodskih poslov in ne sme biti član upravnega ali nadzornega odbora gospodarske družbe ali druge pravne osebe, ki se ukvarja s pridobitno dejavnostjo.

42. člen

Sodnik ne sme sprejeti nobene zaposlitve ali dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju službe ali nasprotovalo ugledu sodniške službe oziroma vzbujalo vtis, da pri opravljanju svoje službe ni nepristranski. Sodnik sme opravljati pedagoška, znanstvena, publicistična, raziskovalna ali druga podobna dela v pravni stroki, če s tem ni ovirano opravljanje sodniške službe.

Za opravljanje del iz prejšnjega odstavka ali drugih del, ki jih sodnik lahko opravlja poleg sodniške službe, sodnik ne sme skleniti delovnega razmerja.

43. člen

O sprejemu dela, ki ga sodnik lahko opravlja poleg sodniške službe, mora sodnik predhodno pisno obvestiti predsednika sodišča, predsednik sodišča pa predsednika neposredno višjega sodišča.

Če predsednik sodišča meni, da gre za delo, ki ga sodnik po določbah tega zakona ne sme opravljati, predlaga sodnemu svetu, da odloči o nezdružljivosti dela s sodniško funkcijo, in o tem obvesti sodnika.

Če sodni svet odloči, da je delo nezdružljivo s sodniško funkcijo, ga sodniku prepove sprejeti.«

Gre za specialne določbe v odnosu do ureditve v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20 – v nadaljevanju ZIntPK). V zvezi s tem glej prvi odstavek 3. člena ter 26. in 27. člen ZIntPK.

se navedena omejitev odrazi v ustrezni višini osnovne plače sodnika.

– Dohodki sodnikov morajo biti relativno stabilni. Ta zahteva se nanaša tako na ustrezno varstvo sodnikov pred formalnim znižanjem njihovih plač kot tudi na zahtevo po usklajevanju sodniških plač, ki preprečuje *de facto* znižanje sodniških plač.[56]

– Oceno o morebitni očitni neprimernosti višine sodniških plač je treba vpeti tudi v kontekst gospodarskega razvoja države in s tem razvoja življenjskega standarda v državi, tako da dohodki sodnikov za tem razvojem ne zaostajajo.

68. Glede na navedeno je treba v okviru presoje ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti preveriti, ali je izpodbijana ureditev v skladu z navedenimi ustavnimi zahtevami. Pri tem za ugotovitev, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, kolikor gre za posebej bistveno zahtevo, zadostuje že ugotovitev neskladja z eno izmed teh zahtev. Oceno skladnosti ureditve s temi zahtevami je mogoče podati na podlagi upoštevanja različnih meril, ki so upoštevna z vidika vsake posamezne izmed njih. Ustavno sodišče se bo v tej zadevi osredotočilo zlasti na tista merila, ki jih poudarja predlagatelj.

Očitki predlagatelja o znižanju realne vrednosti sodniških plač

69. Predlagatelj opozarja, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov oziroma stopnji inflacije in da je kupna moč sodnikov močno oslabela.[57] Vprašanje relativne stabilnosti sodniških plač oziroma ohranjanje njihove realne vrednosti je eno izmed meril, ki lahko že samo po sebi kaže na to, da plače sodnikov niso v skladu z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da varstvo pred znižanjem sodnikove plače v času trajanja mandata in v tem okviru tudi varstvo pred dokajšnjim padcem njene realne vrednosti pomeni enega izmed bistvenih elementov sodniške neodvisnosti. Zgolj sodnik, čigar materialni položaj je varovan v največji možni meri, lahko namreč deluje zares neodvisno. V tem smislu pomeni omenjeno jamstvo predvsem ukrep, s katerim se skuša preprečiti, da bi bili sodniki pri odločanju podvrženi pritiskom za upoštevanje meril, ki ne temeljijo na Ustavi in zakonu. Poleg tega stabilen materialni položaj sodnikov omogoča tudi visoko stopnjo njihove neodvisnosti v najširšem smislu (varstvo pred pritiski strank, javnosti …).[58]

70. Oceno o tem, ali je prišlo do ustavno nedopustnega padca realne vrednosti sodniških plač, je mogoče opreti na primerjavo stopnje rasti sodniških plač v določenem obdobju in stopnje rasti cen življenjskih potrebščin oziroma stopnje inflacije[59] v tem obdobju. Če rast plač sodnikov v tem obdobju upoštevno (dokaj) zaostane za stopnjo inflacije, je mogoče govoriti o ustavno nedopustnem padcu realne vrednosti sodniških plač in posledičnem neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob tem kot rast osnovne plače sodnikov ni mogoče upoštevati morebitnih povišanj osnovne plače sodnikov zaradi napredovanja. Povišanje plače v takšnem primeru namreč ni odraz uskladitve sodniških plač in s tem ohranjanja njihove realne vrednosti, temveč posledica povišanja oziroma ohranjanja realne vrednosti sodnikove plače zaradi zasluženega napredovanja sodnika.

71. Ustavno sodišče je kot obdobje primerjave v tej zadevi upoštevalo obdobje od 1. 6. 2012 do konca maja 2023. Datum 1. 6. 2012 je kot izhodiščni datum izbralo zato, ker je predlagatelj v osnovi izpodbijal ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede, ki se je začela uporabljati tega dne. Kot zaključni datum pa je Ustavno sodišče konec maja 2023 izbralo zato, ker gre za zadnji datum, do katerega so v času presoje znani podatki o rasti cen življenjskih potrebščin oziroma o stopnji inflacije v Republiki Sloveniji. Hkrati to obdobje vključuje vsa z ZSPJS-AA predvidena povišanja sodniških plač, ki jih ni mogoče zanemariti pri ugotavljanju, ali so plače sodnikov rasle skladno z rastjo inflacije.

72. Podatke o stopnji inflacije v navedenem obdobju je Ustavno sodišče pridobilo s pomočjo t. i. kalkulatorja, objavljenega na spletni strani SURS.[60] Od SURS je pred tem pridobilo informacijo, da je navedeni kalkulator zanesljivo in natančno orodje, ki ga je mogoče uporabiti za preračun inflacije v poljubnih obdobjih. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je stopnja inflacije v obdobju od začetka junija 2012 do konca maja 2023 znašala 25,4 odstotka. Podatki o stopnji rasti sodniških plač v tem obdobju izhajajo iz predpisov, s katerimi je bila določena osnovna plača sodnikov v tem obdobju. Navedene podatke pa je Ustavnemu sodišču poslalo tudi MJU. Sporočilo je, da so se v obdobju od 1. 6. 2012 do vključno 1. 4. 2023 izhodiščne osnovne plače sodniških funkcij glede na stanje na dan 1. 6. 2012 najprej povišale za 4,5 odstotka (dvig plačnih razredov plačne lestvice za 4,5 odstotka s 1. oktobrom 2022) in za dodatne 4 odstotke s 1. aprilom 2023 (dvig uvrstitev funkcij za en plačni razred s 1. aprilom 2023).[61] Gre sicer za podatke do 1. 4. 2023, ki pa so upoštevni, ker se osnovne plače sodnikov po tem datumu niso več spreminjale.

73. Navedeno pomeni, da je bila stopnja inflacije v primerjanem obdobju bistveno višja od stopnje rasti sodniških plač. Plače sodnikov v primerjanem obdobju so torej celo zelo občutno izgubile svojo realno vrednost. Kot takšne so očitno neprimerne. Zato je izpodbijana ureditev že iz tega razloga v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob navedenem Ustavno sodišče dodaja, da se zaveda, da bi bila stopnja rasti sodniških plač, če bi se kot začetni datum obdobja primerjave upošteval datum pred 1. 6. 2012, še manjša. S 1. 6. 2012 je namreč začela veljati plačna lestvica po ZUJF (235. člen in Priloga 1 ZUJF), s katero so bile vrednosti plačnih razredov znižane.

Drugi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave

74. Ugotovitev neskladja izpodbijane ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave že iz navedenega razloga pomeni, da se Ustavnemu sodišču do nadaljnjih očitkov predlagatelja, s katerimi utemeljuje neskladje izpodbijane ureditve s to ustavno določbo, niti ne bi bilo treba opredeliti. Da ob odpravljanju ugotovljene protiustavnosti ne bi bili spregledani določeni drugi z vidika zagotavljanja materialne neodvisnosti sodnikov prav tako upoštevni vidiki, pa se je Ustavno sodišče v nadaljevanju na načelni ravni opredelilo tudi do drugih očitkov predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave. To pomeni, da se je opredelilo (le) do tega, ali so očitki, ki jih

---

[56] Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, ter št. U-I-159/08, 33. in 40. točka obrazložitve.

[57] Glej 6. točko obrazložitve te odločbe. Predlagatelj opozarja, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov. Navaja, da je rast cen življenjskih stroškov v obdobju 2010–2020 znašala 12,2 odstotka, v obdobju 2012–2020 pa 8,6 odstotka. Zatrjuje, da od leta 2008 pada realna vrednost plač sodnikov.

[58] Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve**.** To, da je zaostajanje rasti plač sodnikov za rastjo cen življenjskih potrebščin lahko pomemben kriterij pri presoji ustavnosti ureditve sodniških plač, izhaja tudi iz odločitve nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 5. 2020 (glej med drugim 100. odstavek in 136.–139. odstavek te odločitve).

[59] S spletne strani Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) izhaja, da se za merilo inflacije uporablja indeks cen življenjskih potrebščin, s katerim merimo spremembe drobnoprodajnih cen izdelkov in storitev glede na sestavo izdatkov, ki jih domače prebivalstvo namenja za nakupe predmetov končne porabe doma in v tujini.

[60] Glej <https://www.stat.si/inflacija>.

[61] Konkretni izračuni rasti osnovnih sodniških plač v obdobju od 1. 12. 2012 do 1. 4. 2023 dajejo nekoliko višje rezultate (govorimo lahko npr. o 8,68-odstotnem povišanju osnovne plače funkcij okrajnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu, višjega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu, vrhovnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu in npr. o 8,89-odstotnem povišanju plače funkcije okrožnega sodnika v izhodiščnem plačnem razredu), kar pa so z vidika končnega rezultata primerjave zanemarljive razlike.

uveljavlja predlagatelj, sploh lahko upoštevni z vidika načela sodniške neodvisnosti, ni pa se spuščalo v konkretno presojo utemeljenosti teh očitkov v obravnavani zadevi.

75. Predlagatelj navaja, da rast plač sodnikov zaostaja za rastjo povprečne plače v državi, v javnem sektorju, v državni upravi in za rastjo plač drugih zaposlenih na sodiščih. Na načelni ravni se Ustavno sodišče strinja, da so lahko, glede na to, da iz načela sodniške neodvisnosti izhaja tudi zahteva, da dohodki sodnikov sledijo splošnemu gospodarskemu razvoju oziroma razvoju splošnega življenjskega standarda v državi, ki se odrazi tudi v višini plač zaposlenih v državi oziroma na ožjem zaposlitvenem področju, to upoštevni očitki z vidika skladnosti ureditve sodniških plač z načelom sodniške neodvisnosti. Upoštevno zaostajanje rasti plač sodnikov za rastjo povprečne plače v državi oziroma v javnem sektorju ali v njegovem ožjem, s sodniki še tesneje povezanim segmentom, kolikor niso za ta odstopanja izkazani utemeljeni razlogi, kaže namreč na očitno neprimernost sodniških plač in s tem na neskladje ureditve, s katero so določene plače sodnikov, s 125. členom Ustave.[62]

76. Vpogled v to, ali so plače sodnikov določene očitno neprimerno, lahko daje tudi podatek o razmerju med plačo sodnikov na posameznih stopnjah sodstva in povprečno plačo v državi. Ureditev sodniških plač, ki ne zagotavlja ustreznih razmerij med plačami sodnikov in plačami drugih v državi, namreč ni skladna z ustavno zahtevo, da mora biti plača sodnika v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica oziroma mora ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na očitno neprimernost ureditve sodniških plač in njihovo posledično neskladje s 125. členom Ustave zato, ker naj bi povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji v letu 2020 znašala 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik, in ker naj bi slovenski sodnik na najvišji instanci v letu 2020 prejemal 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v drugih državah pa naj bi bilo 4,5-kratnik.[63] Upoštevanje ureditev v tujih državah je lahko sicer pomembna orientacijska okoliščina pri urejanju sodniških plač. Kljub temu, da iz 125. člena Ustave ne izhaja zahteva po primerljivosti ureditve plač slovenskih sodnikov z ureditvijo plač sodnikov v drugih državah, Ustavno sodišče ocenjuje, da bi ureditev, po kateri bi povprečna plača sodnika začetnika res znašala le 1,5-kratnik povprečne plače v državi, povprečna plača sodnika na najvišji instanci pa le 2,9-kratnik povprečne plače v državi, dejansko pomenila, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu in odgovornostim sodniškega poklica in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

77. Poleg tega je lahko z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in vlogi sodnikov ter njihovim odgovornostim, upoštevna ne le primerjava med plačami sodnikov in povprečno plačo v državi, temveč tudi primerjava razmerij med plačami sodnikov in zaposlenih na določenem ožjem, s sodniki bolj povezanem zaposlitvenem segmentu, npr. primerjava plač sodnikov s plačami zaposlenih v javnem sektorju ali celo v samem sodstvu. Ob tem Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v vprašanje konkretne določitve ustavno še sprejemljivih razmerij, dodaja, da mora biti z vidika vloge, ki jo imajo sodniki v družbi, in upoštevaje njihovo odgovornost, zagotovljeno ustrezno (dovolj visoko) razmerje med izhodiščno plačo v javnem sektorju in plačami sodnikov.

78. Prav tako z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in so posledično v skladu z načelom sodniške neodvisnosti, ni zanemarljiva primerjava med plačami sodnikov in plačami zaposlenih s primerljivimi kvalifikacijami, kot jih imajo sodniki, ter s primerljivo odgovornostjo in vlogo, kot jo imajo sodniki, ne glede na to, ali gre za zaposlene v javnem oziroma v zasebnem sektorju. Pri tem je gotovo še posebej upoštevna primerjava plač sodnikov s plačami v drugih poklicih, za katere sta zahtevana pravna izobrazba in pravniški državni izpit.

79. V zvezi z navedenim se predlagatelj izrecno sklicuje na primerjavo med plačami sodnikov in javnih uslužbencev, še posebej tistih, zaposlenih na sodiščih. Navaja, da plače sodnikov naj ne bi dosegale niti plač nekaterih javnih uslužbencev. Glede teh navedb Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da iz nobene določbe Ustave ne izhaja splošna zahteva, da morajo biti plače funkcionarjev, med katere sodijo tudi sodniki, višje od plač (vseh) javnih uslužbencev. Ne glede na to pa je lahko z vidika 125. člena Ustave upoštevno sklicevanje predlagatelja na primerjavo plačnega položaja sodnikov s plačnim položajem javnih uslužbencev, zaposlenih na rednih sodiščih. V sami naravi dela teh javnih uslužbencev je namreč pomoč sodnikom rednih sodišč pri opravljanju njihove funkcije, kar jih uvršča hierarhično nižje od sodnikov. Glede na to pa bi ugotovitev, da sodnikom dejansko pripadajo nižje osnovne plače kot (njim podrejenim) javnim uslužbencem, kazala na to, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

80. V določeni meri je lahko z vidika načela sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave upoštevno tudi to, če zaradi prenizkih plač sodnikov ni dovolj zanimanja za opravljanje sodniške službe, na kar prav tako opozarja predlagatelj. Tudi določitev višine sodniških plač na tako nizki ravni, da iz tega razloga ni ustreznega zanimanja za vstop v sodniško službo, namreč ni v skladu z zahtevo, da mora plača sodnika ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. To še posebej velja v primeru, ko so nizke plače sodnikov vzrok za to, da se za opravljanje sodniške službe ne prijavljajo (več) najboljši pravniki.[64]

81. K navedenemu Ustavno sodišče dodaja, da predlagatelj navedenih okoliščin ni dovolj določno izkazal. Podatke v zvezi s tem je Ustavno sodišče pridobilo od Vrhovnega sodišča.[65] Vrhovno sodišče je v dopisu z dne 26. 4. 2023 Ustavnemu sodišču sporočilo, da je bilo leta 2013 (od avgusta dalje) razpisanih sedem sodniških mest, na katera se je prijavilo 66 kandidatov; leta 2014 je bilo razpisanih 15 sodniških mest, na katera se je prijavilo 148 kandidatov; leta 2015 je bilo razpisanih 22 sodniških mest, na katera se je prijavilo 172 kandidatov; leta 2016 je bilo razpisanih 23 sodniških mest, na katera se je prijavilo 273 kandidatov; leta 2017 je bilo razpisanih 28 sodniških mest, na katera se je prijavilo 313 kandidatov; leta 2018 je bilo razpisanih 53 sodniških mest, na katera se je prijavilo 517 kandidatov; leta 2019 je bilo razpisanih 30 sodniških mest, na katera se je prijavilo 380 kandidatov; leta 2020 je bilo razpisanih 19 sodniških mest, na katera se je prijavilo 285 kandidatov; leta 2021 je bilo razpisanih 41 sodniških mest, na katera se je prijavilo 568 kandidatov; leta 2022 je bilo razpisanih 31 sodniških mest, na katera se je prijavilo 377 kandidatov; v letu 2023 pa je bilo (do 25. 4. 2023) razpisanih 10 sodniških mest, na katera se je prijavilo 110 kandidatov. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno razpisano sodniško mesto v vseh navedenih letih približno 11, kar je težko opredeliti kot očitno prenizko število. Poleg tega je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno

[62] To, da je zaostajanje plač sodnikov za rastjo plač drugih lahko pomemben kriterij pri presoji ustavnosti ureditve sodniških plač, prav tako izhaja tudi iz odločitve nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 5. 20 (glej med drugim 100. odstavek in 132.–135. odstavek te odločitve).

[63] Predlagatelj navaja, da se pri tem opira na Poročilo CEPEJ iz leta 2022. Ustavno sodišče ugotavlja, da iz tega poročila izhaja, da se v večini držav plače sodnikov gibljejo od 1,5- do 3,5-kratnika povprečne plače na začetku kariere in od 2,5- do 6,5-kratnika povprečne plače na koncu kariere.

[64] Primerjaj z odločbo št. U-I-159/08, v kateri se je Ustavno sodišče na to sklicevalo v zvezi z vlogo sodišč in sodnikov v okviru načela delitve oblasti.

[65] Vrhovno sodišče je po prvem odstavku 15. člena ZSS organ, ki je pristojen za razpis prostih sodniških mest.

prosto sodniško mesto v zadnjih letih (to je letih 2020, 2021, 2022 in 2023) celo višje. Res pa je, da se navedeni podatki, kot izhaja iz dopisa Vrhovnega sodišča, nanašajo na število razpisanih sodniških mest in število prijavljenih kandidatov na vseh stopnjah sodišč. Iz podatkov, ki jih je za leta 2020, 2021, 2022 in 2023 Vrhovno sodišče poslalo posebej glede sodišč prve stopnje, pa, zlasti glede okrožnih sodišč, izhajajo nekoliko drugačni rezultati. V letu 2020 se je na razpisanih 24 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 209 kandidatov, na razpisana štiri prosta mesta okrajnih sodnikov pa 82 kandidatov. V letu 2021 se je na razpisanih 16 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 145 kandidatov, na razpisanih 24 prostih mest okrajnih sodnikov pa 296 kandidatov. V letu 2022 se je na razpisanih 23 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 154 kandidatov, na razpisanih 12 prostih mest okrajnih sodnikov pa 130 kandidatov. V letu 2023 se je na razpisanih devet prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 74 kandidatov, na razpisano eno prosto mesto okrajnega sodnika pa 36 kandidatov. To pomeni, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na mesta okrajnih sodnikov relativno visoko, na mesta okrožnih sodnikov pa se je, povprečno gledano, prijavljalo manj kot 10 kandidatov. Iz podatkov, ki se nanašajo na razpise na posameznih okrajnih in okrožnih sodiščih v navedenih letih (preglednica kot priloga k omenjenemu dopisu Vrhovnega sodišča), sicer izhaja, da se navedena ugotovitev ne nanaša na vse razpise in da se je res majhno število kandidatov (celo manj kot pet) prijavilo le na nekaj razpisov. Ne glede na navedeno pa ni mogoče spregledati, da je zlasti v letih 2021 in 2022 opazno poraslo število razpisov na prosta mesta okrožnih sodnikov, na katera se je prijavilo manj kot 10 kandidatov. To je glede na ugled, ki bi ga morala uživati sodniška služba, relativno nizko število, ki bi lahko bilo tudi posledica prenizkega plačila.

82. Zanimanje za sodniško službo je pomemben pokazatelj odnosa tako javnosti kot drugih vej oblasti do sodstva. Bolj ko je sodniška služba cenjena, večji ko je njen ugled v družbi, več kandidatov lahko zanima. In obratno. Na vlogo sodstva v družbi vplivajo različni dejavniki, nedvomno tudi sodniki sami z dostojanstvenim, nepristranskim in kakovostnim opravljanjem dela. Vsekakor pa na vlogo sodstva v družbi in zagotavljanje dostojanstva sodniškega poklica vpliva tudi ustrezno nagrajevanje sodniškega dela. S tem se lahko vzdržuje zadostno zanimanje za sodniško službo in dosega stanje brez generacijskih vrzeli. Na te je treba paziti oziroma jih vnaprej preprečevati. V prejšnji točki obrazložitve omenjeni kazalniki, ki ne odražajo velikega zanimanja za razpisana prosta mesta sodnikov, so zato lahko pomemben pokazatelj tudi glede vprašanja nagrajevanja. Ni mogoče izključiti, da lahko ugotovljeno daljše obdobje zaostajanja rasti sodniških plač za rastjo cen življenjskih potrebščin in morebitno neskladje izpodbijane ureditve sodniških plač z Ustavo tudi iz drugih razlogov, ki so lahko upoštevni z vidika materialne sodniške neodvisnosti (glej 69. točko obrazložitve in naslednje), vplivata tudi na upad zanimanja za sodniško službo.

83. Z vidika načela sodniške neodvisnosti ni povsem neupoštevno niti sklicevanje predlagatelja na to, da naj bi bilo vedno več sodnikov oziroma njihovih družin upravičenih do socialnih transferjev in da imajo sodniki težave s kreditno sposobnostjo. Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v preverjanje dejanske utemeljenosti teh trditev, na načelni ravni ugotavlja, da bi upravičenost sodnikov do socialnih transferjev, ki so odvisni od materialnega položaja posameznika oziroma njegove družine, lahko kazala na to, da dohodki sodnikov ne zadostujejo za zagotavljanje osebnih oziroma družinskih potreb sodnika, kar je ena od zahtev, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhaja iz 125. člena Ustave. Vendar pa Ustavno sodišče, ne da bi se pri tem opredeljevalo do narave socialnih transferjev, na katere se sklicuje predlagatelj v tej zadevi (otroški dodatek, državna štipendija, subvencionirano plačilo vrtcev in prehrane učencev in dijakov), ob tem poudarja, da je lahko sklicevanje na očitno neprimernost sodniških plač, ker so sodniki upravičeni do posameznih socialnih transferjev, z vidika 125. člena Ustave upoštevno samo, če ni upravičenost sodnikov do posameznih socialnih transferjev posledica tega, da je pravica do posameznega socialnega transferja že sama po sebi urejena tako, da je dostopna širokemu krogu oseb, to je tudi osebam z relativno visokimi dohodki, ali pa je upravičenost do posameznega socialnega transferja pričakovana posledica konkretnega položaja posameznih sodnikov. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da na očitno neprimernost sodniških plač kaže tudi okoliščina, da naj sodniki ne bi bili kreditno sposobni, Ustavno sodišče najprej ugotavlja, da gre za pavšalne trditve. K temu pa dodaja, da ob presojanju navedenega ne bi bilo mogoče spregledati, da je lahko upravičenost do kredita posledica spleta okoliščin posameznega primera (npr. v odvisnosti od vrste in višine kredita).

Presoja z vidika skladnosti z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave)

84. Predlagatelj zatrjuje tudi, da obstajajo ustavno nedopustne razlike med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti, zaradi česar naj bi bila ureditev osnovnih plač sodnikov tudi v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Glede na to, da je Ustavno sodišče ugotovilo že neskladje te ureditve z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave), se mu v presojo navedenih očitkov niti ne bi bilo treba spuščati. Ker pa je vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve z navedenim ustavnim načelom celo primarno vprašanje, ki ga izpostavlja zahteva, poleg tega pa je načelo delitve oblasti eno izmed bistvenih ustavnih načel, s katerimi je določen ustroj slovenske državne ureditve, je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev osnovnih plač sodnikov presodilo tudi s tega vidika.

85. Predlagatelj izpostavlja zlasti primerjavo med plačnimi razredi funkcij sodnikov, poslancev in ministrov, na kar se je pri presoji osredotočilo tudi Ustavno sodišče. Ob tem kaže pojasniti, da predlagatelj plačne uvrstitve sodniških funkcij primerja tudi s plačno uvrstitvijo funkcij državnega sekretarja in svetovalca predsednika republike, kar pa z vidika načela delitve oblasti ne more biti upoštevno. Gre namreč za neoblastveni funkciji, zaradi česar sklicevanje nanju ni bistveno z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti.

86. Drugi odstavek 3. člena Ustave določa, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Kot je bilo že navedeno, pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.

87. Ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti v primerjavi z zakonodajno in izvršilno oblastjo med drugim zahteva, da se položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti obravnava in ureja ustrezno primerljivo z drugima dvema vejama oblasti, tako da so zagotovljeni neodvisnost sodnikov ter integriteta in dostojanstvo sodne oblasti.[66] Pri tem zahteva po uravnoteženosti posameznih vej oblasti predpostavlja tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti.[67] Tri veje oblasti morajo biti namreč enakopravne tudi glede materialnega statusa njihovih funkcionarjev.[68] Pri tem ne gre za zahtevo po popolni izenačenosti, temveč za relativno primerljivost.[69] Ureditvi o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je neskladje z načelom delitve oblasti

---

[66] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

[67] Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 80. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

[68] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 28. točka obrazložitve.

[69] Primerjaj s prav tam, 29. točka obrazložitve.

iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti.[70]

88. Očitke o ustavno nedopustnih razmerjih med plačnim položajem sodnikov in plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti opira predlagatelj na več meril. V osnovi se sklicuje na primerjavo mediane plačnega razreda funkcionarjev sodne veje oblasti ter funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti; primerjavo modusa plačnega razreda funkcij vsake od vej oblasti; primerjavo povprečnih bruto plač funkcionarjev vsake od vej oblasti; in na primerjavo uvrstitev funkcij sodne, izvršilne in zakonodajne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS. Kar zadeva primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov in poslancev, predlagatelj posebej opozarja še na nekatere prejemke oziroma ugodnosti poslancev, ki naj bi še izboljševale materialni položaj poslancev (mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov poslanca pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti; 49 službenih stanovanj, ki naj bi bila na voljo poslancem; povračilo stroškov za izobraževanje poslancev; zatrjevano ugodnejši položaj poslancev glede možnosti opravljanja drugih dejavnosti).

89. V zvezi s prvimi štirimi merili (mediana in modus plačnih razredov funkcionarjev posamezne veje oblasti; povprečna plača funkcionarjev posamezne veje oblasti in dejanske uvrstitve funkcij v plačne razrede po ZSPJS) Ustavno sodišče ugotavlja, da so z različnih vidikov vsa upoštevna. Vendar pa se je z vidika primerjave plačnega položaja posameznih funkcionarjev vseh treh vej oblasti, kar je bistvo spora v tej zadevi, najbolj objektivno opreti na merilo primerjave uvrstitev posameznih funkcij sodne, zakonodajne in izvršilne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS, seveda ob dodatnem upoštevanju morebitnih drugih prejemkov funkcionarjev, ki bistveno vplivajo na njihov osnovni materialni položaj. V merilih mediane plačnega razreda posamezne veje oblasti, modusa plačnega razreda posamezne veje oblasti in povprečne plače predstavnikov posamezne veje oblasti se namreč odrazi (le) primerjava med plačnim položajem posameznih vej oblasti kot celote. Pri tem je treba upoštevati, da je sodstvo organizirano na različnih ravneh, pri čemer je največ sodnikov prve stopnje, katerih plače so nižje od plač višjih in vrhovnih sodnikov. To gotovo vpliva na nižjo uvrstitev sodstva kot celote. Tudi sicer ni jasno, ali so bili pri izračunu podatkov o mediani, modusu in povprečni plači funkcionarjev posameznih vej oblasti upoštevani samo plačni razredi primerjanih funkcij (poslanci, sodniki in ministri) ali pa tudi plačni razredi drugih funkcij, ki so po Prilogi 3 ZSPJS uvrščene med funkcije zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti.[71] Glede funkcije predsednika republike pa je sicer jasno, da je vključena v pripravo po navedenih merilih, vendar pa primerjava med plačnim razredom te funkcije in plačnimi razredi funkcij sodnikov ni predmet te zahteve.

90. Na podlagi veljavne zakonske ureditve (uporabljati se je začela 1. 4. 2023) so ministri uvrščeni v 63. do 65. plačni razred, poslanci pa v 56. do 63. plačni razred. Plačne uvrstitve sodnikov so bile predstavljene že v 62. točki obrazložitve te odločbe.

91. Po mnenju predlagatelja je v neskladju z načelom delitve oblasti ureditev, po kateri znaša razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (48. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (56. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar osem plačnih razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti (63. plačni razred) pa kar 15 plačnih razredov. Sporno z vidika omenjenega ustavnega načela je po mnenju predlagatelja tudi to, da najnižja možna uvrstitev ministra (63. plačni razred) presega celo najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 62. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika vrhovnega sodišča. V zvezi s tem predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve ministri (in državni sekretarji) na podlagi odločitve predsednika Vlade oziroma Vlade takoj uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja. Do tega naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade. Kot je bilo že navedeno, opozarja predlagatelj tudi na nekatere druge prejemke in ugodnosti poslancev, ki bi jih bilo treba po njegovem mnenju upoštevati pri ugotavljanju materialnega položaja poslancev, s katerim se bo primerjala ureditev osnovnih plač sodnikov.

92. Z vprašanjem skladnosti razmerij med plačnimi uvrstitvami sodnikov in plačnimi uvrstitvami nosilcev drugih dveh vej oblasti se je Ustavno sodišče že večkrat ukvarjalo. Z odločbo št. U-I-60/06 je presojalo ustavnost Odloka o plačah funkcionarjev (Uradni list RS, št. 14/06 – OdPF). Ugotovilo je, da navidezno primerljivost plačnih razredov funkcij zakonodajne in izvršilne oblasti na eni strani ter funkcij sodne oblasti na drugi strani ustvarja le relativno visoka uvrstitev nekaterih najvišjih položajnih funkcij sodne oblasti, dejansko pa obstajajo med plačnimi razredi funkcij sodne oblasti v primerjavi z drugima dvema vejama oblasti opazne razlike. Zaradi obstoja protiustavnih nesorazmerij med plačnimi razredi funkcij različnih vej oblasti je Ustavno sodišče izpodbijani ureditvi očitalo neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.[72] Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 16 oziroma 23 plačnih razredov. Funkcija vrhovnega sodnika je komaj dosegala najnižje uvrščeno funkcijo zakonodajne oblasti, funkcija vrhovnega sodnika svetnika pa jo je le za en plačni razred presegala. Ti sodni funkciji sta bili uvrščeni celo sedem oziroma šest plačnih razredov nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti.

93. Z namenom odprave ugotovljenih protiustavnosti je zakonodajalec sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 57/07 – ZSPJS-G) in z njim plačne razrede funkcij sodne oblasti uvrstil nekoliko višje. To ureditev je Ustavno sodišče presojalo z odločbo št. U-I-159/08 in odločilo, da so uzakonjena plačna razmerja med funkcionarji različnih vej oblasti z vidika drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave še vedno nesprejemljiva. Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 15 oziroma 22 plačnih razredov, plačni razred vrhovnega sodnika pa je bil izenačen s plačnim razredom funkcije najnižje uvrščenega poslanca.[73]

94. Odziv zakonodajalca na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 je bil v sprejetju ZSPJS-L. Ta je v 16. členu uzakonil višje plačne uvrstitve sodniških funkcij. Zaradi takratnega obdobja ekonomske krize je zakonodajalec v 17. členu ZSPJS-L določil še prehodne nižje plačne uvrstitve sodnikov. Po 16. členu ZSPJS-L je bila razlika med najnižje uvrščenim okrajnim sodnikom in najnižje uvrščenim poslancem oziroma ministrom osem oziroma 15 plačnih razredov, najnižje uvrščeni vrhovni sodnik pa je za pet plačnih razredov presegal najnižje uvrščenega poslanca. Po prehodni ureditvi iz 17. člena ZSPJS-L so bile razlike v plačnih razredih med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 12 oziroma 19 razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca.

95. Uveljavitev ZSPJS-L je skušala preprečiti skupina poslancev in poslank Državnega zbora, ki je vložila zahtevo za

[70] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-15/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15).

[71] Npr. funkcije državni sekretar, generalni sekretar vlade, generalni sekretar državnega zbora, generalni sekretar vrhovnega sodišča, državni svetnik.

[72] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 81. točka obrazložitve.

[73] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 29. točka obrazložitve.

razpis zakonodajnega referenduma o tem zakonu. Vendar pa je Ustavno sodišče v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI), začetem z zahtevo Državnega zbora, z odločbo št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50) odločilo, da bi z zavrnitvijo tega zakona na referendumu nastale protiustavne posledice. Pri tem se je glede na takrat veljavno zakonsko ureditev odločanja Ustavnega sodišča o dopustnosti referenduma in v zvezi z njo sprejeto presojo moralo Ustavno sodišče opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti zakona, o katerem se je želel sprožiti referendum.[74] V zvezi s tem je v 19. točki obrazložitve navedene odločbe Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08 (z njima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti), in stališče, da bi zavrnitev ZSPJS-L na referendumu pomenila ustavnopravno nevzdržno nadaljevanje protiustavnega stanja.

96. Z vprašanjem ustavnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 17. členom ZSPJS-L, se je Ustavno sodišče posebej ukvarjalo še v odločbi št. U-I-15/14. V tej zadevi je presojalo ustavnost drugega odstavka 9. člena Zakona o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10 – v nadaljevanju ZIU) v delu, v katerem se je nanašal na sodnike. S tem zakonom je bila podaljšana uporaba plačnih uvrstitev, določenih s 17. členom ZSPJS-L kot prehodno ureditvijo. V obrazložitvi te odločbe je Ustavno sodišče navedlo, da se kot osrednje v tej zadevi izpostavlja vprašanje, ali so bila plačna razmerja med funkcionarji treh vej oblasti v času veljavnosti izpodbijane zakonske določbe, ki je odkazovala na uporabo 17. člena ZSPJS-L, v skladu z načelom delitve oblasti. Upoštevaje, da je šlo le za prehodno ureditev, je štelo, da so ta razmerja z vidika ustavne zahteve po ustavnopravni enakovrednosti vseh treh vej oblasti sprejemljiva.[75] Pri tem je upoštevalo tudi, da so bile dejansko razlike med plačami sodnikov in poslancev ter ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah (prvi odstavek 9. člena ZIU), še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni.[76]

97. Plačna razmerja med sodniki, poslanci in ministri, kot so določena s sedaj veljavno in izpodbijano Prilogo 3 ZSPJS, ki se uporablja od 1. 4. 2023, so še vedno takšna, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L. Kot je bilo pojasnjeno, se je z vprašanjem skladnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L (in so enaka tudi po sedaj veljavni plačni ureditvi), Ustavno sodišče vsaj posredno že ukvarjalo v omenjeni odločbi št. U-II-2/09 glede dopustnosti referenduma, v okviru katere se je v skladu s takrat ustaljeno ustavnosodno presojo moralo (posredno) opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti ZSPJS-L, o katerem se je želel sprožiti referendum. V 19. točki obrazložitve navedene odločbe je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti.

98. Glede na to se lahko zastavi vprašanje, ali je Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 že presodilo, da je (bila) ureditev plačnih razmerij med funkcionarji treh vej oblasti, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L in so enaka tudi po sedaj izpodbijani ureditvi, v skladu z načelom delitve oblasti. Vendar pa Ustavnemu sodišču na vprašanje, kaj točno je pomenila (posredna) presoja ustavnosti 16. člena ZSPJS-L v zadevi št. U-II-2/09, v tej zadevi ni treba odgovoriti. Kot je razvidno iz nadaljevanja, je treba namreč pri presoji v tej zadevi upoštevati določene nove vidike, s katerimi Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 ni bilo soočeno in ki dejansko pomenijo, da gre za presojo drugačne ureditve, kot je bila predmet presoje v zadevi št. U-II-2/09, oziroma za presojo ureditve z vidikov, ki v navedeni zadevi niso bili obravnavani. Takšen pristop, ki dovoljuje oziroma celo zahteva upoštevanje v obravnavani zadevi izpostavljenih novih vidikov, utemeljuje tudi okoliščina, da je lahko bila glede na zahtevano hitrost odločanja Ustavnega sodišča v referendumskih zadevah presoja ustavnosti zakona ZSPJS-L v zadevi št U-II-2/09 nujno omejena le na takrat posebej izpostavljena vprašanja.[77]

99. Ob tem Ustavno sodišče že na tem mestu kot neutemeljene zavrača navedbe predlagatelja, da že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 izhaja, da niso utemeljene nobene razlike med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti. V odločbi št. U-I-60/06 je namreč Ustavno sodišče res navedlo, da organiziranost sodišč na različnih ravneh, ki načeloma sicer lahko utemelji različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more utemeljiti tega, da so vse nepoložajne sodniške funkcije uvrščene nižje kot najnižje uvrščene funkcije drugih dveh vej oblasti oziroma da sta tudi najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti oziroma komaj dosegata (presegata) plačni razred najnižje uvrščene funkcije zakonodajne oblasti (81. točka obrazložitve). Vendar pa to pomeni, da je Ustavno sodišče za neskladno z načelom delitve oblasti štelo le to, da nobena nepoložajna funkcija sodnikov ni dosegala uvrstitve funkcij drugih dveh vej oblasti, ne pa tega, da bi morali biti najnižje uvrščeni predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v iste plačne razrede. V zvezi s tem ne gre spregledati, da gre v sodstvu za karierni sistem, v okviru katerega se plačni položaj sodnikov z napredovanjem vendarle približuje plačnemu položaju predstavnikov drugih dveh vej oblasti oziroma se z njim izenačuje ter ga na višjih ravneh sodstva tudi presega. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da okoliščina morebiti prenizkega plačila sodnikov začetnikov ne more biti razlog za ugotovitev neskladja plačne ureditve sodnikov z

---

[74] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/09, 7. točka obrazložitve, ki se glasi:

»V odločbi št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09) je Ustavno sodišče razložilo, kaj pomeni prvi odstavek 21. člena ZRLI za obseg ustavnosodne presoje v konkretnih primerih. Ob ugotovitvi, da veljavna zakonska ureditev ni v neskladju z Ustavo, morebitna zavrnitev sprememb te zakonske ureditve na referendumu, ne glede na njihovo ustavno (ne)skladnost, ne bi mogla pomeniti nastanka protiustavnih posledic. Če je veljavna zakonska ureditev protiustavna in je namen zakonodajalca s sprejetim zakonom to protiustavnost odpraviti, je nastanek protiustavnih posledic zaradi zavrnitve zakona odvisen od tega, ali je sprejeti zakon skladen z Ustavo. Če bi bil zakon, s katerim bi želel Državni zbor odpraviti morebitne obstoječe protiustavnosti, tudi sam v neskladju z Ustavo, potem ni mogoče ugotoviti, da bi z njegovo zavrnitvijo na referendumu že same po sebi nastale protiustavne posledice. Če pa bi sprejeti zakon na ustavnoskladen način odpravljal obstoječe protiustavnosti, bi z njegovo zavrnitvijo protiustavnost obstajala še naprej in je morebiti niti v roku enega leta (25. člen ZRLI) ne bi bilo mogoče odpraviti. V tem primeru bi bilo mogoče ugotoviti nastanek protiustavnih posledic, če bi te zanesljivo nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu. Namen, ki je vodil zakonodajalca pri sprejemu prvega odstavka 21. člena ZRLI, je očitno bil, da se z odločitvijo Ustavnega sodišča prepreči, da bi volivci na referendumu lahko sprejeli odločitev, ki bi onemogočila ustavnoskladno odpravo protiustavne zakonske ureditve.«

[75] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-15/14, 22. točka obrazložitve.

[76] Glej prav tam, 21. točka obrazložitve.

[77] V času odločanja o zadevi št. U-II-2/09 je veljavni tretji odstavek 21. člena ZRLI določal, da Ustavno sodišče o zahtevi Državnega zbora, naj Ustavno sodišče presodi, ali bodo z odločitvijo o uveljavitvi zakona ali zaradi zavrnitve zakona na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, odloči v tridesetih dneh.

načelom delitve oblasti, lahko pa je očitno prenizko določena plača sodnikov sporna z vidika načela sodniške neodvisnosti.

Primerjava s poslanci Državnega zbora

100. Nov vidik, ki ga izpostavlja predlagatelj v zvezi s primerjavo plačnih uvrstitev sodnikov in poslancev, je trditev, da je treba pri presoji skladnosti plačnih uvrstitev sodnikov z načelom delitve oblasti upoštevati tudi različne prejemke oziroma ugodnosti, do katerih naj bi bili upravičeni poslanci (sredstva za izobraževanje, službena stanovanja, manj stroga pravila o nezdružljivosti, upravičenost do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti). Ustavno sodišče se mora v nadaljevanju opredeliti do teh novih vidikov.

101. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na sredstva, do katerih so poslanci upravičeni iz naslova izobraževanja, ta pravica poslancev izhaja iz sedme alineje 28. člena ZPos. Po 30. členu ZPos določi pogoje in višino tega prejemka Državni zbor oziroma njegovo pristojno delovno telo. Iz 2. člena Sklepa mandatno-volilne komisije Državnega zbora o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012, spremenjenega s Sklepom z dne 25. 10. 2018, izhaja, da znaša višina sredstev za izobraževanje poslancev 800,00 EUR na posameznega poslanca letno. S 4. členom tega sklepa je določeno, da so sredstva namenska in se lahko uporabijo za seminarje, tečaje (računalniški, jezikovni in podobno), simpozije, delavnice in druge podobne oblike funkcionalnega izobraževanja ter za nakup avdio-video pripomočkov. Ustavno sodišče ugotavlja, da kolikor gre za dejansko povračilo stroškov izobraževanj poslancev, ti praviloma ne morejo pomeniti prejemka poslanca, ki bi ga bilo treba upoštevati pri ugotavljanju njegovega plačnega položaja. Sporna bi lahko bila morda le možnost nakupa avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Glede na to, da znesek 800,00 EUR, kolikor lahko iz tega naslova porabijo poslanci, ne pomeni zneska, ki bi lahko bistveno prispeval k mesečnim prejemkom poslancev, in upoštevaje, da predlagatelj ne pojasni, kako je s sredstvi za izobraževanje sodnikov, pa je mogoče ta prejemek v kontekstu analize primerjave materialnega položaja sodnikov in poslancev zanemariti.

102. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da naj bi bilo poslancem na voljo 49 službenih stanovanj po neprofitni najemnini, Ustavno sodišče ugotavlja, da tudi te navedbe niso bistvene z vidika primerjave materialnega položaja sodnikov in poslancev. Očitno je, da stanovanja ne more dobiti vsak poslanec. Poleg tega predlagatelj ni izkazal, da bi poslanec stanovanje dobil neodvisno od določenih kriterijev, ki morda kažejo na to, da posamezni poslanci bolj kot drugi potrebujejo stanovanje v kraju sedeža Državnega zbora (npr. zaradi oddaljenosti od njihovega stalnega prebivališča). Prav tako pa predlagatelj ni pojasnil, ali so določena stanovanja po neprofitni najemnini morda na voljo tudi sodnikom.

103. Z vidika presoje skladnosti ureditve plačnih razmerij med sodniki in poslanci z načelom delitve oblasti je načeloma lahko upoštevno tudi sklicevanje predlagatelja na to, da se pri določanju teh razmerij ni upoštevala zatrjevano večja omejenost sodnikov pri možnosti opravljanja drugih del (nezdružljivost sodniške funkcije). Vendar pa se Ustavnemu sodišču s temi očitki ni treba podrobneje ukvarjati, ker so, kot je razvidno iz nadaljevanja, za presojo zadoščale že druge ugotovitve.

104. Večjo pozornost je treba posvetiti sklicevanju predlagatelja na upravičenost poslancev do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti. Gre za pravico, določeno z drugim odstavkom 29. člena ZPos, pri čemer je določitev višine tega prejemka in pogojev za upravičenost prepuščena Državnemu zboru oziroma njegovemu pristojnemu delovnemu telesu (30. člen ZPos). Mandatno-volilna komisija Državnega zbora je v zvezi s tem sprejela Sklep o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012.[78] Iz 2. člena tega sklepa izhaja, da znaša znesek, ki ga prejme posamezni poslanec iz tega naslova, od 500,00 do 800,00 EUR mesečno. Višina je odvisna od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Državnega zbora.[79] Iz 3. člena tega sklepa izhaja, da poslanci ta znesek prejemajo za pokrivanje materialnih stroškov, in sicer za stroške obiskov v volilni enoti, uporabe prostorov izven prostorov poslanske pisarne, obveščanja o aktivnostih v volilni enoti (srečanja s krajani – obvestila o sestankih, obveščanje v medijih in podobno), reprezentance ob organiziranju sej in razgovorov v volilni enoti, prevozne stroške v okviru obiskov v volilni enoti in do volilne enote, stroške priprave in distribucije gradiva, predstavitve v medijih ali na drug krajevno določen način, prenočevanja, dnevnic, drugih aktivnosti, povezanih z opravljanjem funkcije poslanca v volilni enoti.

105. Predlagatelj navaja, da naj bi poslanci ta znesek prejemali ne glede na izkazanost stroškov. S tem dejansko zatrjuje, da ne gre (le) za povračilo stroškov, ki nastanejo poslancem v zvezi z delom v volilni enoti, temveč za dodaten prejemek poslancev, ki ga je treba upoštevati ob primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

106. V zvezi s tem je, kot je bilo že navedeno, Ustavno sodišče pridobilo odgovor Državnega zbora, ki ga je pripravila mandatno-volilna komisija, prejelo pa je tudi odgovor predlagatelja na ta pojasnila. Ustavno sodišče se strinja z navedbami predlagatelja, da je treba naravo mesečnega pavšalnega zneska poslancev presojati po njegovi vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja tega prejemka oziroma njegove formalne opredelitve. Tudi če iz poimenovanja tega prejemka izhaja, da ne gre za del plače, to še ne pomeni, da po vsebini to ne more biti prejemek, ki ga je treba šteti za redni dohodek poslancev in ga upoštevati pri primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov. V zvezi s tem Ustavno sodišče načeloma pritrjuje stališču Državnega zbora, da iz drugega odstavka 29. člena ZPos izhaja, da je ta prejemek namenjen pokrivanju stroškov poslancev za delo v volilni enoti. Strinja se tudi s stališčem Državnega zbora, da morajo biti poslanci zaradi narave svojega dela upravičeni do povračila stroškov z delom v volilni enoti. Poleg tega na načeloma stroškovno naravo tega prejemka kaže tudi 3. člen Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti, v katerem je določeno, za pokrivanje katerih stroškov se lahko porabi mesečni pavšalni znesek poslancev.

107. Vendar pa ob navedenem ni mogoče spregledati opozorila predlagatelja, da niti iz ZPos niti iz navedenega sklepa ne izhaja, da bi morali poslanci nastanek teh stroškov tudi dejansko izkazati. V 4. členu navedenega sklepa je sicer določeno, da morajo poslanci o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti enkrat letno (oziroma ob koncu mandata) v roku 30 dni po zaključku koledarskega leta (oziroma poslanskega mandata) obvestiti mandatno-volilno komisijo (sicer se jim do izpolnitve te obveznosti poslanski pavšal ne izplačuje), ne pa, da bi morali dejansko izkazati izvajanje teh aktivnosti, in še manj, da bi morali izkazati dejanski nastanek stroškov v zvezi s tem in o nastalih stroških predložiti kakršnakoli dokazila. Prav tako ni normativno določeno niti to, kako aktiven mora biti poslanec v volilni enoti, da je lahko upravičen do mesečnega pavšalnega zneska, niti to, da v času daljše odsotnosti oziroma

[78] Dostopno na <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/IMiSNetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005efa13404dea4873c46fed86b5f7bd088d7de179769ff67cae5540a44>.

[79] Do zneska 500,00 EUR mesečno so upravičeni poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno do 50 km; do zneska 600,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno med 50 in 100 km; do zneska 700,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno med 100 in 150 km; in do zneska 800,00 EUR poslanci, katerih stalno prebivališče je od sedeža Državnega zbora oddaljeno nad 150 km.

neopravljanja funkcije (npr. med parlamentarnimi počitnicami) poslanec ne prejme mesečnega pavšalnega zneska. V zvezi s tem je neutemeljeno sklicevanje Državnega zbora na to, da zakon govori o povračilu pavšalnega zneska stroškov, zaradi česar ni treba, da bi bil nastanek teh stroškov tudi izkazan oziroma dokazan. Za to, da bi lahko trdili, da navedeni prejemek dejansko pomeni (le) povračilo stroškov, ne pa da lahko pomeni (tudi) dodatno plačilo poslancev, bi bilo namreč po oceni Ustavnega sodišča nujno prav to, da bi poslanci nastanek teh stroškov izkazali. V skladu z veljavno ureditvijo, ki tega ne zahteva, pa lahko poslanci mesečni pavšalni znesek prejemajo ne glede na dejansko nastale stroške iz 3. člena Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti oziroma ne glede na njihovo dejansko višino. V skrajnem primeru lahko to pomeni, da so poslanci upravičeni do tega prejemka ne glede na to, ali jim stroški v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti sploh nastanejo oziroma kako visoki so v posameznem mesecu. Ob takšni normativni ureditvi je treba navedeni prejemek upoštevati v okviru primerjave ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

108. Ob upoštevanju mesečnega pavšalnega zneska znašajo razlike med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev, odvisno od višine pavšala, od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. Vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik ob upoštevanju te okoliščine poslance v izhodiščnem plačnem razredu z najnižjim mesečnim pavšalom presegata le še za dva oziroma tri plačne razrede, s poslanci v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom pa sta že skoraj izenačena.[80] To po oceni Ustavnega sodišča pomeni bistvena nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev.

109. V že omenjeni zadevi št. U-I-15/04 je sicer Ustavno sodišče kot skladno z načelom delitve oblasti spoznalo ureditev, po kateri so bile razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca 12 plačnih razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca. Vendar pa je Ustavno sodišče ob tem poudarilo, da je takšna ureditev sprejemljiva z vidika načela delitve oblasti, ker gre za prehodno ureditev (sprejeto zaradi ekonomske krize v državi) in ker so bile dejansko razlike med plačami sodnikov ter poslancev in ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah, še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni. V obravnavani zadevi pa ne gre za takšen primer.

110. Poleg tega je treba v okviru presoje skladnosti izpodbijane ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov z načelom delitve oblasti kot nov vidik upoštevati tudi okoliščino, da izpodbijana ureditev omogoča, da se poslanci (lahko tudi večina izmed njih) uvrstijo v višje plačne razrede in ne v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca (uvrščajo se lahko v 56. do 63. plačni razred). Večina poslancev aktualnega sklica Državnega zbora tudi dejansko ni uvrščena v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca. S Sklepom mandatno-volilne komisije Državnega zbora o določitvi plačnih razredov za poslance Državnega zbora in o njihovi uvrstitvi v plačne razrede z dne 11. 9. 2014, ki ga je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, je namreč določeno, da obstaja pet plačnih skupin poslancev, pri čemer so poslanci uvrščeni v naslednje plačne razrede: poslanci iz prve skupine v 62. (sedanji 63.) plačni razred, poslanci iz druge skupine v 60. (sedanji 61.) plačni razred, poslanci iz tretje skupine v 57. (sedanji 58.) plačni razred, poslanci iz četrte skupine v 56. (sedanji 57.) plačni razred in poslanci iz pete skupine v 55. (sedanji 56.) plačni razred.[81] Pri tem v prvo skupino sodi poslanec, ki je vodja poslanske skupine več kot 20 poslancev; v drugo skupino poslanec, ki je vodja poslanske skupine, ki ima do vključno 20 poslancev, in poslanec, ki je predsednik delovnega telesa Državnega zbora; v tretjo skupino poslanec, ki je namestnik vodje poslanske skupine (poslanska skupina, ki ima več kot 20 poslancev, ima dva namestnika; poslanska skupina, ki ima do vključno 20 poslancev, ima enega namestnika); v četrto skupino sodi poslanec, ki je podpredsednik delovnega telesa Državnega zbora; v peto skupino pa sodijo drugi poslanci. Iz podatkov, ki jih je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, izhaja, da je v aktualni sestavi Državnega zbora le pet poslancev uvrščenih v peto plačno skupino, največ poslancev (50) je v četrti plačni skupini (sedaj 57. plačni razred), trije poslanci so v tretji plačni skupini (sedaj 58. plačni razred), 26 poslancev je v drugi plačni skupini (sedaj 61. plačni razred), pet poslancev pa je v prvi plačni skupini (sedaj 63. plačni razred).[82]

111. Navedeno pomeni, da na podlagi izpodbijane ureditve dejansko prihaja do precej večjih razlik med plačnim položajem sodnikov in poslancev, kot jih pokaže primerjava med plačnim razredom funkcije okrajnega sodnika in plačnim razredom najnižje uvrščenega poslanca, na kar je bila osredotočena dosedanja ustavnosodna presoja. To še dodatno kaže na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti. Pri tem ni bistveno, da lahko z napredovanjem tudi sodniki dosežejo višje plačne razrede, ker gre v tem primeru za doseženo napredovanje, poslanci pa so lahko v navedene višje plačne razrede uvrščeni takoj. Zanemariti je mogoče tudi dejstvo, da sodijo v višje plačne skupine poslanci, ki imajo določene dodatne zadolžitve (podpredsednik oziroma predsednik delovnega telesa Državnega zbora, namestnik ali vodja poslanske skupine). Glede na to, da te položaje zasedajo praktično vsi poslanci (le pet jih je v peti plačni skupini), je treba namreč šteti, da so ta dela vpeta v samo naravo poslanske funkcije, in prejemkov iz tega naslova ni mogoče šteti za prejemke, ki jih ni treba upoštevati pri ugotavljanju osnovnega plačnega položaja poslancev.

112. Ob tem Ustavno sodišče pojasnjuje še to, da je neutemeljeno tudi sklicevanje Vlade na to, da so razlike med plačnimi uvrstitvami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi hierarhične organiziranosti sodišč, trajnosti sodniškega mandata in možnosti napredovanja sodnikov. Navedene okoliščine sicer lahko utemeljijo določene razlike, ne pa bistveno prevelikih razlik.[83] Upoštevaje navedena nova vidika, pa gre v primeru izpodbijane razlike za prav takšne razlike.

113. Glede na navedeno je izpodbijana ureditev, kar se tiče plačnih razmerij med poslanci in sodniki, v neskladju z načelom delitve oblasti.

---

[80] Mesečni prejemki iz naslova osnovne plače in mesečnega pavšala poslanca, ki je v osnovi uvrščen v izhodiščni 56. plačni razred in prejme mesečni pavšal v znesku 500 EUR, znašajo, če se mesečni pavšal upošteva kot bruto znesek, 4.479,04 EUR bruto, kar ustreza uvrstitvi v 59. plačni razred, mesečni prejemki poslanca, ki je v osnovi uvrščen v izhodiščni 56. plačni razred in prejema mesečni pavšal v znesku 800,00 EUR, pa znašajo, če se mesečni pavšal upošteva kot bruto znesek, 4.779,04 EUR bruto, kar ustreza uvrstitvi med 60. in 61. plačnim razredom. Najnižje uvrščenim sodnikom pripada 48. plačni razred, vrhovnemu sodniku (svetniku) pa 61. (62.) plačni razred.

Ob tem je treba upoštevati, da so dejanske razlike v prejemkih še večje, saj se mesečni pavšal poslancev ne všteva v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja (glej 1. točko prvega odstavka 44. člena Zakona o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – ZDoh-2).

[81] Upoštevati je treba, da so po uveljavitvi nove Priloge 3 ZSPJS tudi vsi poslanci uvrščeni en plačni razred višje kot po prejšnji ureditvi.

[82] Predsednici Državnega zbora pripada poseben, to je 66. plačni razred.

[83] V zvezi s tem glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 81. točka obrazložitve.

Primerjava z ministri

114. Nov vidik, kar se tiče presoje plačnih razmerij med sodniki in ministri, ki ga Ustavno sodišče ni posebej upoštevalo v zadevi št. U-II-2/09, pomenijo navedbe predlagatelja, da najnižja možna uvrstitev ministra (po 1. 4. 2023 je to 63. plačni razred) celo presega najvišje uvrščeno nepoložajno sodniško funkcijo, to je funkcijo vrhovnega sodnika svetnika (po 1. 4. 2023 je uvrščen v 62. plačni razred). Te navedbe je namreč treba razumeti kot zatrjevanje predlagatelja, da je v skladu z načelom delitve oblasti le ureditev, po kateri najvišje uvrščena nepoložajna funkcija sodne oblasti (vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik) ni uvrščena nižje od najnižje uvrščenega ministra. Gre torej za nasprotovanje ureditvi, po kateri vrhovni sodnik (svetnik) za dva plačna razreda (en plačni razred) zaostaja za najnižje uvrščenim ministrom in za štiri (tri) plačne razrede za najvišje uvrščenim ministrom.

115. Do razmerja med plačnimi razredi vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov se je Ustavno sodišče do sedaj izrecno opredelilo v odločbi št. U-I-60/06. V 81. točki obrazložitve te odločbe, ki se je nanašala na presojo skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, je Ustavno sodišče (v okviru odgovora na navedbe Vlade, da so nižje plačne uvrstitve pri sodnikih tudi posledica tega, da so le sodišča organizirana na različnih ravneh) sprejelo stališče, da organiziranost sodišč na različnih ravneh ne more utemeljiti tega, da so z izjemo predsedniških in podpredsedniških sodniških funkcij vse druge sodniške funkcije uvrščene nižje kot najnižje uvrščene funkcije drugih dveh vej oblasti oziroma da sta tudi najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti.

116. Tako oblikovano stališče je načeloma res mogoče razumeti tako, kot da iz načela delitve oblasti izhaja zahteva, da najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija (vrhovni sodnik svetnik) ne sme biti uvrščena nižje kot najnižje uvrščena funkcija ministra. Vendar pa upoštevaje splošno zahtevo, ki izhaja iz načela delitve oblasti, to je zahtevo po primerljivosti plačila po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti, navedenega stališča ne gre razumeti tako ozko. Kot je bilo že navedeno, z vidika načela delitve oblasti zadošča, da je za medsebojno primerljive funkcije določeno primerljivo plačilo. Uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Navedenim zahtevam glede primerljivosti pa ureditev, po kateri najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji (vrhovni sodnik svetnik in vrhovni sodnik) le za en oziroma dva plačna razreda zaostajata za najnižje uvrščenim ministrom, ustreza.

117. To velja tudi ob upoštevanju navedb predlagatelja, da so lahko ministri takoj uvrščeni v višje plačne razrede in da so bili oziroma so v najvišji plačni razred (sedaj 65. plačni razred) uvrščeni ministri tako sedanje kot prejšnje Vlade. Tudi ob upoštevanju navedenega namreč razlike med plačnimi uvrstitvami vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov niso tako visoke (štiri oziroma tri plačne razrede), da bi lahko govorili o bistvenih nesorazmerjih med plačnimi uvrstitvami sodnikov in ministrov. Poleg tega pa ne kaže spregledati, da so lahko določene razlike med plačnimi uvrstitvami ministrov in vrhovnih sodnikov utemeljene tudi zato, ker je za funkcijo ministra še posebej značilen element vodenja, ki lahko upraviči določene razlike v plačilu.[84]

118. Glede na navedeno izpodbijani ureditvi plačnih razmerij med sodniki in ministri ni mogoče očitati neskladja z načelom delitve oblasti.

B. – IV.

Presoja četrtega do šestega odstavka 5. člena ZSPJS (usklajevanje sodniških plač)

119. Ustavno sodišče se je v tej zadevi že ukvarjalo z očitki predlagatelja o neusklajevanju sodniških plač z rastjo cen življenjskih potrebščin. Presojalo je ustavnost padca vrednosti sodniških plač v določenem obdobju. Vendar pa predlagatelj v zvezi s problematiko usklajevanja sodniških plač izpostavlja še drug, z vidika načela neodvisnosti sodnikov prav tako zelo pomemben očitek, in sicer da slovenska zakonodaja ne vsebuje določb, ki bi dejansko zagotavljale redno usklajevanje sodniških plač.

120. Ustavno sodišče je, kot je bilo pojasnjeno, že zavzelo stališče, da ima ključno vlogo pri zagotavljanju sodniške neodvisnosti tudi relativna stabilnost sodniških plač.[85] Znižanje sodniških plač, prepovedano s 125. členom Ustave, lahko povzroči tudi dokajšen padec njihove realne vrednosti. Zato iz 125. člena Ustave izhaja tudi zahteva, v skladu s katero mora zakonodajalec predvideti ustrezne mehanizme, ki bodo to preprečevali.[86] V zvezi s tem Ustavno sodišče poudarja, da navedene visoke zahteve za zagotovitev varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov izhajajo iz prav posebnega ustavnega položaja in pomena sodne veje oblasti in s tem sodnikov (glej 57. do 59. točko obrazložitve te odločbe).

121. Ustavno sodišče je ureditev o usklajevanju sodniških plač že presojalo.[87] S takrat veljavnim četrtim odstavkom 5. člena ZSPJS je bilo določeno, da se vrednosti plačnih razredov (iz Priloge 1 ZSPJS) usklajujejo praviloma enkrat letno in da se višina uskladitve dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor, pri čemer se pogajanja pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo najkasneje 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje takšne ureditve s 125. členom Ustave. V obrazložitvi odločbe je navedlo, da izpodbijana določba sicer določa, da se vrednosti plačnih razredov po ZSPJS usklajujejo praviloma enkrat letno. Vendar pa s tem, ko določitev konkretne višine uskladitve prepušča ureditvi s kolektivno pogodbo za javni sektor, dejansko uskladitev veže na sklenitev takšnega dogovora med strankami kolektivne pogodbe za javni sektor. Glede na to, da je sklenitev takšne kolektivne pogodbe odvisna od vsakokratnega dogovora strank kolektivne pogodbe, katerega sklenitev je lahko tudi negotova in pri sklepanju katerega sodniki niti ne morejo sodelovati, takšna ureditev ne ustreza zahtevam v zvezi z usklajevanjem sodniških plač.[88]

122. Izpodbijana ureditev je drugačna. Usklajevanje plač je urejeno s četrtim do šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Te določbe določajo:

»(4) Vrednosti plačnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat letno. Višina uskladitve mora biti enaka za javne uslužbence in funkcionarje.

(5) Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za javne uslužbence se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za funkcionarje pa se, po predhodnem usklajevanju s funkcionarji, določi s tem zakonom.

[84] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 30. točka obrazložitve.

[85] Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 64. in 84. točka obrazložitve, in št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve.

[86] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 40. točka obrazložitve.

[87] Prav tam.

[88] Prav tam, 40. točka obrazložitve.

(6) Pogajanja in usklajevanja iz prejšnjega odstavka se pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru.«

123. Po veljavni ureditvi se višina uskladitve plačnih razredov za funkcionarje (in s tem za sodnike) določa po predhodnem usklajevanju s funkcionarji. To kaže na večjo vključenost funkcionarjev v ta proces, kar pomeni odpravo protiustavnosti, ugotovljene z odločbo št. U-I-159/08. Vendar pa četrti odstavek 5. člena ZSPJS še vedno določa, da se sodniške plače (le) praviloma uskladijo enkrat letno. S tem ni zagotovljeno, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do uskladitve sodniških plač. To pa pomeni, da ni izpolnjena zgoraj navedena ustavna zahteva, po kateri mora zakonodajalec predvideti mehanizme, ki bodo preprečevali dokajšen padec realne vrednosti sodniških plač. [89] Skladna s to zahtevo bi bila le ureditev, ki bi za primer, ko bi prišlo do dokajšnega padca realne vrednosti sodniških plač, sama določala njihovo uskladitev. Pri tem bi moralo biti predvideno periodično preverjanje morebitnega nastanka navedene okoliščine, ki se ne bi smelo izvajati v prevelikih časovnih razmikih. Ker to ni zagotovljeno, so četrti odstavek 5. člena ZSPJS in z njim povezana peti in šesti odstavek tega člena, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

B. – V.

Presoja ureditve o dodatkih k plači sodnikov, nekaterih drugih prejemkih sodnikov in povračilih stroškov sodnikov v zvezi z delom

124. Predlagatelj izpodbija tudi zakonske določbe, s katerimi so urejeni dodatki k plači sodnikov (drugi in tretji odstavek 23. člena, 32.a in 32.b člen ZSPJS) in nekateri drugi prejemki sodnikov ter povračila stroškov sodnikov v zvezi z delom (164. člen, drugi odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, deveti odstavek 169. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF).

125. Z uveljavitvijo ZSPJS-AA so 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF prenehali veljati, 32.a člen ZSPJS pa prav tako ne velja več v izpodbijani obliki, temveč je bil spremenjen na način, za katerega se je zavzemal predlagatelj (funkcionarji in javni uslužbenci so zdaj glede dodatka, ki ga ureja ta zakonska določba, izenačeni).

126. Nastopila je situacija iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, po kateri presoja Ustavno sodišče izpodbijano ureditev, ki ne velja več, le, če ni izkazano, da so odpravljene posledice njene protiustavnosti. Ta pogoj pa v tej zadevi ni izpolnjen.

127. Predlagatelj je Ustavnemu sodišču sicer sporočil, da kljub prenehanju veljavnosti izpodbijanih zakonskih določb vztraja pri zahtevi, ker naj bi bila odločitev pomembna zaradi zagotovitve ustavnega standarda neodvisnosti sodstva ter zaradi potrebe po postavitvi meja v zvezi z načelom enakosti, ki jih je treba upoštevati pri ureditvi povračila stroškov in drugih prejemkov sodnikov v zvezi z delom ter pri ureditvi dodatkov k sodniški plači. Odločitev Ustavnega sodišča naj bi tudi preprečila ponovitev sporne situacije. K navedenemu predlagatelj dodaja, da trenutno ne vodi nobenega postopka, v katerem bi pravno podlago pomenila katera od ne več veljavnih določb, da pa ne more izključiti, da so pred rednimi sodišči že v teku postopki, katerih predmet so zahtevki, ki temeljijo na kateri od takšnih določb. Zavrženje zahteve bi bilo po mnenju predlagatelja neprimerno tudi zaradi potencialnih (odškodninskih ali obogatitvenih zahtevkov) sodnikov na podlagi morebitne ugotovitve protiustavnosti spornih določb.

128. S temi navedbami predlagatelj ne more izkazati pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka za presojo ne več veljavnih zakonskih določb. Pristojnost Sodnega sveta za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ustavni položaj in ustavne pravice sodstva, je treba razumeti kot instrument, namenjen temu, da se iz pravnega reda izločijo predpisi, ki na protiustaven način urejajo ustavni položaj sodstva in sodnikov. S prenehanjem veljavnosti so bile izpodbijane določbe iz pravnega reda izločene. S tem je bil namen, zaradi katerega je Sodnemu svetu dana pristojnost vložitve zahteve, izpolnjen. Zagotovitvi sprejetja ustavnoskladnih rešitev v konkretnih sodnih postopkih, ki so se oziroma se morda bodo vodili na podlagi navedenih zatrjevano ustavno neskladnih zakonskih določb, so namenjena druga pravna sredstva (vložitev zahteve sodišča oziroma vložitev pobude posameznika skupaj z ustavno pritožbo). Zahteva Sodnega sveta pa tudi ni instrument, s katerim bi lahko Sodni svet zaradi preprečitve sprejetja morebitne enake ureditve dosegel zgolj načelno izrekanje Ustavnega sodišča o morebitni protiustavnosti ne več veljavnih predpisov. To pomeni, da Sodni svet ni upravičen izpodbijati ne več veljavnih zakonskih določb, ki naj bi posegale v ustavni položaj sodstva in sodnikov.

129. Glede na navedeno je treba zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.a člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF zavreči.

130. To pomeni, da so od določb, ki jih predlagatelj izpodbija zaradi neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi sodnike brez razumnih razlogov postavljale v drugačen položaj od javnih uslužbencev, v veljavi le še drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen ZSPJS. Presojo skladnosti izpodbijane ureditve z načelom enakosti pred zakonom mora zato Ustavno sodišče usmeriti na te zakonske določbe.

131. S 23. členom ZSPJS so določene vrste dodatkov k plači javnih uslužbencev in funkcionarjev. Prvi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da javnim uslužbencem pripadajo položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta in naziva, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta in naziva, ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Drugi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno

[89] Takšna zahteva sicer ni absolutna. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, 84. točka obrazložitve. V njej je Ustavo sodišče navedlo, da varstvo sodnikov pred znižanjem plač v času trajanja mandata po 125. členu Ustave sicer ni absolutno, pomeni pa, da je lahko znižanje sodniških plač upravičeno le v res izjemnih primerih. Oceno o tem, ali gre za takšen primer, je po presoji vseh okoliščin, s katerimi se utemeljuje znižanje, mogoče podati le v vsakem posameznem primeru posebej. Ustavno sodišče je v zvezi s tem opozorilo na odločitve ustavnih sodišč drugih držav, iz katerih izhajajo razlogi za dopustnost znižanja sodniških plač (npr. prilagajanje plač stanju nacionalnega gospodarstva oziroma nacionalnemu dolgu). Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 33. točka obrazložitve. Ustavno sodišče opozarja tudi na to, da je stališče, da načelo neodvisnosti sodnikov ne preprečuje vsakršnega znižanja sodniških plač, zavzelo tudi SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*. Oprlo se je na to, da je šlo za splošne začasne in omejene ukrepe zmanjšanja plač, sprejete zaradi zahtev po odpravi čezmernega proračunskega primanjkljaja in v okviru programa finančne pomoči EU državi članici.

dobo. Tretji odstavek 23. člena ZSPJS pa določa, da ne glede na prejšnji odstavek sodnikom in državnim tožilcem pripadajo tudi dodatki za dvojezičnost, položajni dodatek, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Z 32.b členom ZSPJS je določena višina položajnega dodatka za sodnike (in državne tožilce).

132. Kot je mogoče razumeti zahtevo, predlagatelj 32.b členu ZSPJS očita neskladje z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi bila ureditev tega dodatka za javne uslužbence določena bolj ugodno, kot je določena za sodnike. Drugemu in tretjemu odstavku 23. člena ZSPJS pa očita neskladje z načelom enakosti zato, ker sodniki niso upravičeni do dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat; dodatka za mentorstvo; dodatka za nezdružljivost in dodatka za delo v rizičnih razmerah,[90] pri čemer predlagatelj položaj sodnikov ponovno primerja s položajem javnih uslužbencev. Ker javni uslužbenci dodatka za nezdružljivost ne prejemajo, predlagatelj pa zatrjuje, da gre za neenako obravnavo, je sklicevanje na ta dodatek v kontekstu primerjave ureditve dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov neupoštevno. Bistveni pa so lahko očitki o protiustavni ureditvi drugih dodatkov.

133. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Če zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja različno ali v bistvenem različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja (ustavno dopusten razlog).[91] Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.[92]

134. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zaradi različnega pravnega statusa funkcionarjev in javnih uslužbencev načeloma ustavno dopustno različno urejati njihove plače in zato ni podano neskladje izpodbijane ureditve z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno načelo enakosti pred zakonom namreč zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma v bistvenem podobnih primerov, položaj sodnikov kot funkcionarjev v službenem razmerju pa, kar se tiče njihovega plačnega položaja, po stališču Ustavnega sodišča ni primerljiv s položajem javnih uslužbencev. Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo npr. v zvezi s sklicevanjem sodnikov na drugačno varstvo plačnega položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev ob prehodu na nov plačni sistem (92. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06); v zvezi s sklicevanjem državnih tožilcev na to, da se dodatek za delovno dobo zaenkrat znižuje le funkcionarjem, ne pa tudi javnim uslužbencem, in na to, da ni predvidena sočasna uveljavitev nove plačne ureditve za funkcionarje in javne uslužbence (134. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06). Navedeno velja tudi v primeru ureditve v tej zadevi spornih dodatkov. Glede na to drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen ZSPJS niso v neskladju z Ustavo.

B. – VI.

Odločitev Ustavnega sodišča

135. Iz navedenega izhaja, da drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike, niso v skladu z Ustavo. Enako velja za četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS.

136. Zakon, ki ni v skladu z Ustavo, lahko Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi (43. člen ZUstS). Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon ali drug predpis protiustaven zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena ZUstS).

137. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Razveljavitev določb, s katerimi sta urejeni osnovna plača sodnikov in usklajevanje sodniških plač, bi namreč pomenila, da to sploh ne bi bilo več urejeno z zakonom, zaradi česar razveljavitev teh določb sploh ni mogoča.

138. Odločba Ustavnega sodišča v tem primeru pomeni, da se bo morala do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo moral zakonodajalec odpraviti ugotovljene protiustavnosti, še naprej uporabljati izpodbijana plačna ureditev. Ustavno sodišče se ni odločilo za določitev načina izvršitve odločbe po drugem odstavku 40. člena ZUstS, s katerim bi za čas do odprave ugotovljenih protiustavnosti samo uredilo vprašanja v zvezi z ureditvijo sodniških plač. Odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva namreč kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi. V ta okvir sodi tudi določitev ureditve, s katero bo zagotovljeno usklajevanje sodniških plač.

139. Da bi ugotovljeno protiustavno stanje trajalo čim krajši čas, je Ustavno sodišče zakonodajalcu določilo najkrajši možni rok, v katerem bo lahko zakonodajalec po presoji Ustavnega sodišča z gotovostjo odpravil ugotovljene protiustavnosti. Odločilo je, da mora zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti odpraviti v roku šestih mesecev (2. točka izreka). Upoštevalo je, da sta zakonodajalec in Vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa.

140. Glede drugega in tretjega odstavka 23. člena in 32.b člena ZSPJS je Ustavno sodišče odločilo, da niso v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

141. Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.b člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF je Ustavno sodišče iz zgoraj navedenih razlogov zavrglo (4. točka izreka).

142. Ob vložitvi zahteve je predlagatelj izpodbijal tudi 53. člen ZSS v delu, v katerem se nanaša na pravico sodnikov do plačila nadomestila plače za zadržanost z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom. Vendar pa je med postopkom pred Ustavnim sodiščem predlagatelj zahtevo v tem delu umaknil. Zato je Ustavno sodišče postopek za oceno ustavnosti v tem delu ustavilo (5. točka izreka).

C.

143. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. in 21. člena ter prvega in drugega odstavka 25. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar in dr. Rok Svetlič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Kogovšek Šalamon je dala pritrdilno ločeno mnenje.

Dr. Matej Accetto
predsednik

---

[90] Dodatek za delo v rizičnih razmerah je za javne uslužbence urejen v 11. točki 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08 in nasl. – KPJS).

[91] Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-512/18 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 8), 10. točka obrazložitve.

[92] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

POPRAVKI

2298. Popravek Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o določitvi plakatnih mest in nameščanju plakatov z volilno propagandnimi sporočili

Na podlagi drugega odstavka 11. člena Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 112/05 – UPB, 102/07, 109/09, 38/10 – ZUKN, 60/17 – ZPVPJN-B in 3/22 – ZDeb) odrejam

P O P R A V E K

Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o določitvi plakatnih mest in nameščanju plakatov z volilno propagandnimi sporočili

V Odloku o spremembah in dopolnitvah Odloka o določitvi plakatnih mest in nameščanju plakatov z volilno propagandnimi sporočili, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 50/10, z dne 24. 6. 2010, na strani 7538, se v 1. členu objava »Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 in 105/08« pravilno glasi »UVG, št. 26/02«.

Št. 00201-0003/2002
Breznica, dne 27. junija 2023

Župan
Občine Žirovnica
Leopold Pogačar

VSEBINA

DRŽAVNI ZBOR

2295. Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50) 6331

MINISTRSTVA

2296. Pravilnik o spremembah Pravilnika o lokacijski informaciji 6382

USTAVNO SODIŠČE

2297. Odločba o ugotovitvi, da so četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ter drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z Ustavo, ter o ugotovitvi, da drugi in tretji odstavek 23. člena in 32.b člen tega zakona niso v neskladju z Ustavo 6387

POPRAVKI

2298. Popravek Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o določitvi plakatnih mest in nameščanju plakatov z volilno propagandnimi sporočili 6407

ISSN 1318-0576

Izdajatelj Služba Vlade RS za zakonodajo – v. d. direktor Rado Fele • Založnik Uradni list Republike Slovenije d.o.o. – direktor Denis Stroligo • Priprava Uradni list Republike Slovenije d.o.o. • Naročnina za obdobje 1. 1. do 31. 12. 2023 je 599 EUR (brez DDV), v ceno posameznega Uradnega lista Republike Slovenije je vračunan 5% DDV • Reklamacije se upoštevajo le mesec dni po izidu vsake številke • Uredništvo in uprava Ljubljana, Dunajska cesta 167 • Poštni predal 379 • Telefon tajništvo (01) 2001 821, računovodstvo in naročnine (01) 2001 863, telefaks (01) 2001 825, prodaja (01) 2001 838, preklici (01) 2001 842, telefaks (01) 4250 199, uredništvo (01) 2001 841/868, uredništvo (javni razpisi …) (01) 2001 842, uredništvo – telefaks (01) 4250 199 • Internet: www.uradni-list.si – uredništvo e-pošta: objave@uradni-list.si • Transakcijski račun 02922-0011569767