



pilotMOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



Pilot MOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE

Področje 1 : Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni

ZAKLJUČNO POROČILO

Ljubljana, 15. november 2022

PODATKI O PROJEKTU

Naročnik:

Republika Slovenija – Ministrstvo za okolje in prostor

Dunajska cesta 48

1000 Ljubljana

Matična številka: 2482789000

ID za DDV: SI55058515

Račun: 01100-6300109972

Odgovorna oseba: Andrej Vizjak, minister

Izvajalec:

Geodetski inštitut Slovenije

Jamova cesta 2

1000 Ljubljana

Matična številka: 5051649000

ID za DDV: SI81498756

Račun: 01100-6030348025

Odgovorna oseba: Milan Brajnik, direktor

Pogodba:

Naslov pogodbe: Izvedba pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021 - 2022

Številka pogodbe (naročnik): 2550-21-510001

Datum: 15. 2. 2021

Številka pogodbe (izvajalec): U084008/P2

Datum: 10. 2. 2021

Naslov pogodbe: Aneks št 1. k pogodbi št. 2550 – 21 – 510001 Izvedba pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021 – 2022

Številka pogodbe (naročnik): 2550-21-510001

Datum: 21. 2. 2022

Številka pogodbe (izvajalec): U084008/A1 k P2

Datum: 22. 2. 2022

Zastopnik

Naročnik: Valentina Lavrenčič

Izvajalec: Blaž Barborič

Avtorji:

Blaž Barborič, Geodetski inštitut Slovenije

Valentina Lavrenčič, Lenča Humerca Šolar, MOP, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja

Sektor za strateški prostorski razvoj

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	1
2	REZULTATI PROJEKTA PILOT MOP PODROČJE 1 - RPP.....	2
2.1	Bistvene ugotovitve glede organizacijskega modela pri pripravi RPP	2
2.2	Bistvene ugotovitve glede zagotavljanja podatkov o prostoru in strokovnih podlag.....	4
2.3	Bistvene ugotovitve glede izdelave izhodišč za pripravo RPP.....	5
2.4	Bistvene ugotovitve glede metodologije priprave RPP ter vzorčnega primera RPP.....	5

1 UVOD

Urejanje prostora se vrši na državni, regionalni ter lokalni ravni. Urejanje prostora na regionalni ravni je ključnega pomena za skladnejši regionalni in bolj uravnotežen prostorski razvoj države. Instrument prostorskega načrtovanja na regionalni ravni je regionalni prostorski plan (v nadaljevanju RPP), ki je prostorski strateški akt, s katerim se država in občine na podlagi razvojnih ciljev in usmeritev države ter razvojnih ciljev EU dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne priložnosti in usmeritve za razvojne in prostorske dokumente.

S pripravo RPP se uresničuje načelo usklajevanja interesov in sodelovanja državne in občinske ravni. V okviru priprave RPP se morajo država (resorji) in občine dogovoriti in uskladiti zasnove prostorskih ureditev na območju posamezne razvojne regije, dogovorjene rešitve pa morajo upoštevati pri nadaljnjem načrtovanju in pri izvedbi načrtovanih prostorskih ureditev. Občine se morajo dogovoriti glede zasnov posameznih ureditev lokalnega pomena (npr. večje gospodarske cone), državni resorji pa morajo uskladiti zasnove prostorskih ureditev državnega pomena. ZUreP-3 določa, da morajo razvojne regije pripraviti in sprejeti RPP do 1. 1. 2027.

Regionalno prostorsko planiranje je novost v sistemu prostorskega načrtovanja, zato se je priprava RPP testirala v okviru projekta Pilot MOP.

Naloge Področja 1 - RPP so izvedle testne Regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju RRA): RRA Koroška d. o. o., Razvojni center Novo mesto (RRA Jugovzhodna Slovenija) in Idrijsko-Cerkljanska razvojna agencija d. o. o. Idrija (ICRA, mrežna RRA Goriška).

Pri izvedbi testiranja je z recenzentsko svetovalno vlogo sodelovala tudi Projektna skupina, ki so jo sestavljali predstavniki Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije (ZAPS), Združenja regionalnih razvojnih agencij Slovenije (RRA GIZ), Urbanističnega inštituta Republike Slovenije (UIRS), Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Direktorata za regionalni razvoj (MGRT, DRR), Statističnega urada Republike Slovenije (SURS), Geodetskega inštituta Slovenije (GI) ter Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).

Rezultati in ugotovitve projekta bodo lahko podlaga za sistematično uvedbo regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji. S projektom se želi:

- poenotiti način priprave, vsebino in obliko RPP,
- opredeliti terminske, kadrovske in finančne pogoje za pripravo RPP,
- preizkusiti pripravo RPP z vidika systemske uvedbe regionalnega prostorskega planiranja kot kontinuiranega procesa.

2 REZULTATI PROJEKTA PILOT MOP PODROČJE 1 - RPP

Naloge v okviru področja 1 – RPP so razdeljene v 4 faze:

1. Organizacija pri pripravi RPP
2. Pregled in ovrednotenje obstoječih gradiv, določitev podatkov in strokovnih podlag, potrebnih za RPP
3. Izdelava osnutka izhodišč za pripravo RPP
4. Izdelava metodologije priprave in izdelave RPP in izdelava vzorčnega primera RPP

V nadaljevanju so opisani bistveni povzetki poročil testnih regij in recenzentskih mnenj projektne skupine glede na faze izvajanja projekta ter priloženi rezultati posameznih faz področja 1 – RPP.

Testne regije so rezultate posameznih faz tekom izvajanja projekta nadgrajevale.

2.1 Bistvene ugotovitve glede organizacijskega modela pri pripravi RPP

Proces priprave prve generacije RPP bo zasnovan na načelu komuniciranja in vključevanja javnosti, ki omogoča odprto razpravo, medsebojno soočenje in preveritev različnih vsebinskih in interesnih mnenj in izhodišč ter dogovarjanje in argumentirano usklajevanje. Proces bo usmerjen v pripravo vsebinsko usklajenega dokumenta, ki bo sprejet in podprt s strani vseh relevantnih udeležencev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Testne regije ugotavljajo:

- potrebo po procesnem in vsebinskem navodilu za RPP;
- potrebo po komunikacijskem načrtu RPP; pri tem naj se poseben poudarek nameni deležnikom na lokalni ravni (še posebej aktivna naj bo vloga pripravljavca RPP) in nacionalni ravni (še posebej aktivna naj bo vloga ministrstva pristojnega za prostor), saj bo usklajevanje in komuniciranje rešitev zahtevna naloga;
- proces predstavlja nov pristop, zato pred samim pričetkom procesa ne bo možno pripraviti podrobnega načrta priprave, ki bi se mu (zgolj) sledilo po korakih – potrebna bo predvsem zavzetost in fleksibilnost pripravljavcev ter izdelovalcev; ker bo proces izdelave RPP potekal v vseh regijah hkrati, bi bila koristna vzpostavitev delovne skupine iz predstavnikov pripravljavcev, izdelovalcev in ministrstva pristojnega za prostor, ki se sreča dvakrat letno.

Vključevanje deležnikov na regionalni ravni

Pri vključevanju deležnikov pri pripravi RPP so se vse tri testne regije osredotočale na vključevanje lokalnih predstavnikov občin v posamezni razvojni regiji, lokalnih gospodarskih javnih služb, predstavnikov nevladnih organizacij in ključnih gospodarskih subjektov na območju razvojne regije. Kot način dela predlagajo vzpostavitev strokovnih delovnih (posvetovalnih) skupin, oblikovanje ter usklajevanje razvojnih rešitev na delavnicah (če je le možno, v živo), pripravljavec pa mora biti večč tudi drugih sodobnih komunikacijskih metod in priprave gradiv.

Testne regije razvojnim svetom regij predlagajo vzpostavitev odbora za prostor, kamor so imenovani (predvsem) predstavniki strokovnih institucij in strokovne javnosti, kot spremljevalca procesa.

Pripravljavci naj razmislijo tudi vzpostavitvi morebitne ožje spremljevalne skupine strokovnih občinskih služb (občinskih urbanistov).

Vključevanje resorjev na nacionalni ravni

Testne regije so izpostavile pomen vključevanja resorjev – ministrstev in državnih javnih služb na nacionalni ravni. Predlagajo, naj ima ministrstvo pristojno za prostor aktivno vlogo pri koordinaciji in usklajevanju resorjev na nacionalni ravni ter naj proces priprave RPP aktivno vodi in usmerja ter aktivno sodeluje s skrbniki posameznih regij v okviru regionalnega razvoja (MGRT).

Testne regije so izpostavile, da je pri izvedbi procesa priprave RPP nujna vzpostavitev delovnih teles predvidenih po ZUreP-3, t.j. Komisije vlade za prostorski razvoj in Prostorskega sveta. Obe delovni telesi bi lahko bistveno olajšali medsektorsko usklajevanje. Če do tega ne pride, naj medsektorsko usklajevanje zagotavlja ministrstvo pristojno za urejanje prostora. Poleg navedenega je potrebno zavzeti stališče glede veljavne Strategije prostorskega razvoja oziroma predloga SPRS 2050, kot podlaga za pripravo RPP na nacionalnem nivoju.

Pripravlavec RPP

Testne regije so z izvajanjem aktivnosti ugotovile, da so regionalne razvojne agencije trenutno najbolj primerne za prevzem vloge pripravljavca regionalnega prostorskega plana, še posebej ob dejstvu, da glede na podhranjenost občin s prostorskimi planerji oziroma ustreznimi strokovnimi kadri ter vedno večjim obsegom nalog, ni možnosti za opravljanje naloge pripravljavca s strani npr. mestnih občin. Testne regije so bile seznanjene oz. so predlagale način izbora pripravljavca RPP: ali s sklepom Sveta regije ali z javnim razpisom ene od občin v regiji. Skladno s pojasnilom MOP o možni določitvi pripravljavca na podlagi sklepa Sveta regije, testne regije ugotavljajo, da je potrebno popraviti 1. odstavek 77. člena ZureP-3, ki določa izbor pripravljavca RPP, in sicer, da to naredi Svet regije s sklepom. Pripravljavcu naj bo v skladu s 19. člena Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) podeljeno javno pooblastilo.

Dodatno so predlagale, da naj pripravljavci RPP zagotovijo osebo z ustreznimi znanji na področju urejanja prostora s področja arhitekture, krajinske arhitekture, urbanizma, prostorskega načrtovanja, geografije ali znanosti o okolju/varstva okolja.

Vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni

Skozi vse faze testiranja se je izkazovala potreba, da se regionalno prostorsko planiranje vzpostavi kot neprekinjena dejavnost, tudi po izdelavi RPP. ZUreP-3 predvideva izdelavo poročila o prostorskem razvoju na ravni regij, ki se izdela vsaka štiri leta po sprejetju RPP. Odprto vprašanje ostaja na področju izvajanja RPP in sicer, ali pripravljavec RPP z izdelavo RPP postane tudi nosilec urejanja prostora in sodeluje v postopkih prostorskega načrtovanja.

Testne regije so predlagale še organizacijo enotne (povezane) službe razvojnega in prostorskega strateškega načrtovanja na ravni države kot del skupne službe, ki naj se po potrebi kadrovsko okrepi (npr. na SVRK skupaj z MGRT - DRR).

Izdelovalec RPP

Testne regije so bile seznanjene in preverjale vlogo izdelovalca RPP. Pripravljavec zagotovi izdelovalca RPP v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

Testne regije so predlagale spremembe glede interdisciplinarne skupine, ki naj jo zagotavlja izdelovalec RPP. Priporočajo, naj se glede na značilnosti RPP, njegovo merilo in s tem raven obravnave, ki je izrazito strateška in ne izvedbena, interdisciplinarnost zagotavlja s skupino sestavljeno iz arhitektov, krajinskih arhitektov, prostorskih načrtovalcev, geografov in komunikologov/sociologov/antropologov ali drugih, ki imajo izkušnje s komunikacijo z javnostjo.

Ker se bodo pripravljavci RPP med seboj razlikovali, ocenjujejo, da je bistveno, da se omenjena znanja za izdelavo RPP zagotavljajo na ravni celotne skupine pripravljavec/izdelovalec. Glede na vsebino, obseg in obliko RPP naj se ta skupina po potrebi dopolni z osebo s področja gradbeništva, prometnega inženirstva, agrarne ekonomike, biologije, ekonomije (urbana ekonomika), gozdarstva, ekologije, geodezije in po potrebi ostalih.

Rezultat naloge je Predlog testnih regij glede organizacijskega modela/scheme in recenzentska mnenja projektne skupine.

2.2 Bistvene ugotovitve glede zagotavljanja podatkov o prostoru in strokovnih podlag

Testne regije so za svoje izbrane vsebine RPP zbrale in pregledale obstoječa razpoložljiva gradiva na lokalni ravni, ki jih v veliki primeri pripravljajo občine in zunanji izdelovalci, nekatera in redkejša izdelana gradiva na regionalni ravni in nacionalna izhodišča posameznih resorjev, ministrstev in državnih služb. Testne regije so ugotovile, da so razpoložljive strokovne podlage zelo raznolike, časovno, prostorsko, vsebinsko in upravljavsko razdrobljene, ter zahtevajo veliko naporov (časovno in stroškovno) za povzemanje bistvenih vsebin relevantnih za pripravo posameznih RPP. Testne regije so ocenile, da je izdelava strokovnih podlag na ravni regij nujna in potrebna.

Prav tako so ugotovile, da razpoložljive strokovne podlage ne pokrivajo vseh potreb regije za izdelavo RPP. Konkretno so nekatere pogrešile strokovne podlage s področij prometa (CPS regij in države), energetike, glede razvoja družbenih dejavnosti, kulturne dediščine, razvoja gospodarstva ter glede čezmejne povezanosti. Ocenjeno je bilo, da so omenjene analize in dodatne študije potrebne za prikaz dejanskega stanja v regijah, opredelitev prednosti in slabosti, oblikovanje scenarijev razvoja in opredelitev potrebnih ukrepov.

Testne regije so predlagale, da je potrebno obvezne strokovne podlage izdelati že pred izdelavo izhodišč za pripravo RPP. Predlagajo, da ministrstvo pristojno za prostor zagotovi kvalitetne vsebinske obvezne strokovne podlage za RPP po ZUreP-3. Za vsebine iz državne pristojnosti, ki bodo vključene v pripravo RPP, pa strokovne podlage zagotovijo pristojni državni resorji (ministrstva in državne javne službe).

Testne regije so ugotovile, da je praviloma primerno, da pripravljavec RPP zbere izdelane strokovne podlage in druga gradiva relevantna za pripravo RPP ter po potrebi zagotovi izdelavo dodatnih (podrobnejših) strokovnih podlag. Dodatne strokovne podlage se pripravijo glede na potrebe in izzive v posameznih regijah (npr. krajinske zasnove, vinogradniška območja, obalni pas itd.).

Dodatno so testne regije predlagale, da je potrebno izboljšati dostopnost ustreznih prostorskih podatkov. Predlagajo, da ministrstvo pristojno za prostor zagotovi enotno uporabo razpoložljivih podatkov o prostoru in seznam glavnih kazalnikov.

Bistvene ugotovitve glede načina sofinanciranja

Glede stroškov, potrebnih za izdelavo RPP, so testne regije kot primerno potrdile, da ministrstvo pristojno za prostor kot financer prispeva 60 % deleža stroška priprave RPP, preostali delež prispevajo občine v razvojni regiji.

Strošek pripravljavca RPP, t.j. za naloge pri koordinaciji izdelave RPP in spremljanju izvajanja RPP, so testne regije ocenile na cca 0,5 mio € (ali strošek 2-3 zaposlenih, FTE). Podobno so testne regije ocenile 0,5 mio € tudi izdelavo potrebnih manjkajočih strokovnih podlag.

Testne regije so kot dolgoročni vidik regionalnega prostorskega planiranja predlagale oblikovanje interdisciplinarnih ekip 2-3 oseb v vsaki regiji (npr: arhitekt, prostorski načrtovalec, geograf, krajinski arhitekt, odnosi z javnostjo ...), ki bi poznali sistem prostorskega planiranja v regiji, pripravili in izdelali

RPP, hkrati pa bi občinam pri skupnih izzivih lahko nudili ustrezno strokovno podporo. Dodatna prednost je kapitalizacija znanja in veščin. RRA že danes izvajajo regijsko razvojno načrtovanje, nakazuje se, da bi lahko imeli pomembnejšo vlogo pri celostnem prometnem načrtovanju (v aktualnem [projektu ReMOBIL](#) na nekaterih poteh testiranje regionalnega modela upravljanja mobilnosti).

Glede stroška sofinanciranja s strani občin, so predlagale, da je potrebno določiti ključ in sprejeti dogovor o delitvi stroškov glede RPP-ja med občinami. Ker so razlike med občinami velike, so testne regije predlagale več možnih ključev. Eden izmed njih je sestavljen ključ in sicer z upoštevanjem:

- 40% vrednosti ključa število prebivalcev v občini,
- 30% vrednosti ključa velikost občine,
- 30 % vrednosti ključa koeficient razvitosti občine.

Ena izmed regij je občinam za sestavo občinskih proračunov 2023 predlagala nekoliko drugačen ključ delitve sredstev, ki temelji na deležu glede na stopnjo centralnosti občinskega središča.

Rezultat naloge so Priporočila testnih regij glede zagotavljanja podatkov o prostoru, strokovnih podlag in načina sofinanciranja ter recenzentska mnenja projektne skupine.

2.3 Bistvene ugotovitve glede izdelave izhodišč za pripravo RPP

Testne regije predlagajo, naj pripravo izhodišč praviloma vodi pripravljavec RPP, ki lahko sam izdelava izhodišča, če ima zato na voljo ustrezen kader. Ob tem se samostojno odloči ali za izdelavo izhodišč potrebuje tudi strokovno pomoč izdelovalca RPP.

Na podlagi predhodnih izkušenj in poznavanja regije so testne regije predlagale vzorčne primere izhodišč. Ključni del izhodišč naj bodo vsebine, ki jih bo RPP naslavljal z vidika trenutnega stanja in potreb v regiji (najmanj vsebine 2. in 4. odstavek 75. člena ZUreP-3).

Podan je bil predlog enotne strukture poglavij izhodišč za pripravo RPP, ki naj bo enaka v vseh regijah (npr. zakonodajni okvir, cilji priprave RPP, oblika in merilo).

Obvezni del izhodišč za pripravo RPP naj bo Analiza stanja prostora, ki naj vsebuje tudi ključne značilnosti, težnje, konflikte in potenciale. Ta naj bo temelj za oblikovanje željene smeri nadaljnjega prostorskega razvoja regije.

Rezultat naloge so Priporočila testnih regij za izdelavo in usklajevanje Izhodišč za pripravo RPP, vzorčni primer Izhodišč za pripravo RPP in recenzentska mnenja projektne skupine.

2.4 Bistvene ugotovitve glede metodologije priprave RPP ter vzorčnega primera RPP

Testne regije na podlagi testiranja ugotavljajo, da bo priprava RPP za regije velik izziv, h kateremu bodo, za doseg pričakovanih rezultatov, morali partnerji in deležniki pristopiti z vso strokovnostjo in odločnimi zavezami za zagotovitev pogojev in aktivnega sodelovanja vseh sodelujočih. Le tako lahko pričnemo vzpostavljati novo paradigmo prostorskega načrtovanja v Sloveniji oziroma bo prostorsko planiranje prisotno na nivoju, kjer je ključen za usklajevanje razvojnih izzivov in prostorskih ureditev, ki segajo preko lokalnih meja.

Pomanjkanje strokovnih podlag, manjkajoči nivo regionalne uprave, sektorska razdeljenost in nepovezanost oziroma ne-sodelovanje na državni ravni, teritorialna razdrobljenost na veliko število občin, odprta vprašanja glede vsebine in oblike RPP predstavljajo poseben izziv, hkrati pa priložnost za spremembe. Za uspešno pripravo RPP bo namreč potrebno zagotoviti bistveno več sodelovanja med deležniki, vključevanja različnih organiziranih javnosti in posameznikov, ter bistveno razširiti obseg neformalnih usklajevanj, zagotoviti sodelovanje ministrstev, izboljševati kompetence, promovirati

dobre prakse (in se učiti na slabih) ter izvajati celovitejše komuniciranje z različnimi javnostmi. Ne le sama vsebina dokumenta in način prikaza ureditev, pomemben bo sam proces ter oblikovanje konsenza o ključnih prioritetah in ureditvah v regijah - za oblikovanje teh pa zgolj sledenje zakonsko predvidenim postopkom ne bo zadoščalo.

Testne regije niso imele pripomb na vsebino in obliko tekstualnega dela RPP, kot je bilo opredeljeno v nalogi Navodilo o vsebini, obliki in načinu priprave RPP (UIRS, 2019)

Glede kartografskih prikazov v merilu 1 : 250.000 testne regije menijo, da so primerni za prikazovanje vsebin RPP. Posamezne vsebine RPP so lahko prikazane tudi v podrobnejšem merilu 1 : 50.000. Kartografska podlaga v merilu 100.000 za potrebe RPP ni nujna.

Rezultati naloge je Predlog načina priprave in predlog vsebine in oblike RPP ter recenzentska mnenja projektne skupine.