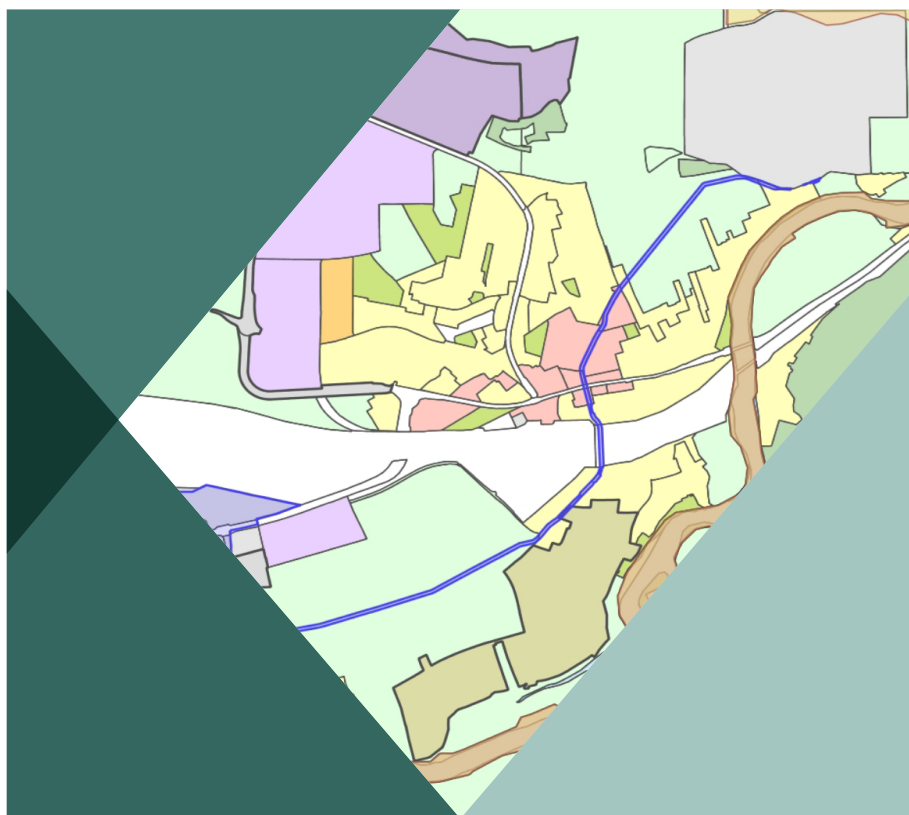




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin

Številka: 320-1/2016/41
Ljubljana, 7. junija 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo smotrnosti poslovanja, da bi preverilo, ali je Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) poskrbelo, da je postopek prostorskega načrtovanja občin urejen učinkovito in je pri tem izvedlo vse naloge, ki so mu naložene v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt). Preverilo je tudi, ali so imeli MOP, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP), Ministrstvo za kulturo (v nadaljevanju: MK) in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave (v nadaljevanju: zavod) zadosti kadrov ter vzpostavljene takšne procese in orodja, da lahko pri opredeljevanju do občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN) upoštevajo časovne roke, določene v pravnih podlagah. Po mnenju računskega sodišča postopek prostorskega načrtovanja občin v obdobju od 1. 1. 2008 do vključno 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija) *ni bil urejen učinkovito*.

Ministrstvo, pristojno za prostor, v obdobju, na katero se nanaša revizija, *ni bilo učinkovito* pri zagotavljanju urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin. Vse občine prostorskih načrtov še niso sprejele, nekaj pa jih z njihovo pripravo niti še ni pričelo. Do konca leta 2015 je prostorske načrte sprejelo le 130 od 212 občin, čeprav se je rok za njihov sprejem, kot je določen v veljavnem ZPNačrt, iztekel sredi novembra 2009. Pri tem ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo spodbud oziroma uvedlo sankcij, ki bi občine spodbudile k pričetku oziroma dokončanju postopkov prostorskega načrtovanja, temveč je občinam ves čas omogočalo spreminjanje in dopolnjevanje prostorskih aktov, sprejetih na podlagi predpisov, ki so veljali pred uveljavitvijo Zakona o urejanju prostora, ki je to področje urejal pred ZPNačrt.

Glavni pokazatelj neučinkovitosti postopka prostorskega načrtovanja občin je predvsem njegova dolgotrajnost, saj je ta v povprečju od prve predložitve osnutka OPN do sprejema OPN trajal več kot tri leta in pol, točneje 1.315,6 dne. V ta čas pa ni vključen čas do priprave osnutka OPN na občini, kar skupen čas, potreben za sprejem OPN, še dodatno podaljša. Ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo pogojev, da bi postopek prostorskega načrtovanja občin omogočal celovit pristop k prostorskemu načrtovanju ter celostno obravnavo vseh interesov z namenom uresničevanja načel trajnostnega razvoja, ter ni zagotovilo mehanizma reševanja nesoglasij med občino in nosilci urejanja prostora (v nadaljevanju: NUP) ali med več NUP, kar je po mnenju računskega sodišča eden izmed glavnih razlogov za dolgotrajnost postopkov prostorskega načrtovanja občin.

Računsko sodišče ocenjuje, da bi bilo smiselno proučiti, če bi bilo mogoče postopek celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO) v večji meri integrirati v postopek prostorskega načrtovanja občin, saj se ta bistveno podaljša, če je za OPN treba izvesti CPVO. Računsko sodišče tudi ocenjuje, da ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo, da bi bile javnosti pravočasno vključene v postopek prostorskega načrtovanja občin, poleg tega pa javnosti nimajo zagotovljenega učinkovitega pravnega varstva.

Računsko sodišče meni, da ministrstvo, pristojno za prostor, ni sistematično ugotavljalo vzrokov za dolgotrajnost postopkov priprave OPN, poleg tega pa ni izvedlo vseh nalog, ki mu jih določa ZPNačrt in bi bile občinam v pomoč pri sprejemanju OPN, in sicer ni vzpostavilo prostorskega informacijskega sistema z vsemi funkcionalnostmi, kar bi morale narediti do začetka leta 2010. Poleg tega ministrstvo, pristojno za prostor, še ni pripravilo temeljnih usmeritev za prostorsko načrtovanje, in sicer državnega strateškega prostorskega načrta, ki bi ga morale pripraviti do 29. 10. 2007, in državnega prostorskega reda, ki bi ga morale pripraviti do 29. 7. 2013.

Na dolgotrajnost postopka prostorskega načrtovanja občin vpliva tudi usklajevanje občin s posameznimi NUP, ki obravnavajo OPN delno oziroma vsak s svojega področja. Naloge izbranih NUP, katerih poslovanje smo preverili, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljali ministrstvo, pristojno za prostor (NUP za poselitev), organ v sestavi ministrstva, pristojnega za okolje (NUP za vode), ministrstvo, pristojno za kmetijstvo (NUP za kmetijstvo), ministrstvo, pristojno za kulturo (NUP za kulturo) ter zavod (NUP za naravo).

Glede na podatke o povprečnem času, ki ga NUP potrebujejo za pripravo mnenja k osnutku in predlogu OPN, pripravlja mnenja k OPN v rokih, določenih z ZPNačrt, zgolj NUP za naravo. Po oceni računskega sodišča k temu pripomore predvsem njegova decentralizirana organizacija, ki mu omogoča boljši stik z občinami ter s tem poznavanje prostorskih značilnosti posameznih območij. NUP za naravo zagotavlja tudi vključevanje dodatnih kadrovskih virov v obravnavo OPN, če se za to pojavijo potrebe. Izmed revidiranih NUP je NUP za naravo organizacijsko najbolj soroden NUP za kulturo, ki pa glede na podatke o povprečnem času priprave mnenj k osnutku in predlogu OPN ne dosega podobnih odzivnih časov kot NUP za naravo. NUP za poselitev, NUP za vode in NUP za kmetijstvo pa so po mnenju računskega sodišča zagotavljali manj učinkovito organizacijo priprave mnenj k OPN.

Poleg ažurnosti pri pripravi mnenj k OPN je po mnenju računskega sodišča pomembno tudi zagotavljanje kakovosti mnenj ter njihove medsebojne primerljivosti. Gre predvsem za zagotavljanje poenotenja stališč do pobud ter vsebinsko poenotenje mnenj k OPN ter s tem enakopravne obravnave vseh OPN. Standardizacijo stališč k OPN zagotavlja le NUP za kulturo, vsebinsko poenotenje mnenj k OPN pa poleg NUP za kulturo le še NUP za naravo.

Vsi NUP, razen NUP za poselitev, imajo v informacijskih sistemih vzpostavljene varstvene režime, pri tem pa ima informacijsko podporo, ki je posebej razvita za obravnavo OPN, le NUP za kulturo. Vsi NUP, z izjemo NUP za poselitev, pa tudi zagotavljajo informacijsko podporo občinam pri prostorskem načrtovanju občin.

Računsko sodišče je ocenilo, da je naloge NUP *opravljali učinkovito* zgolj NUP za naravo. NUP za kulturo je svoje naloge opravljal *delno učinkovito*, NUP za poselitev, NUP za vode ter NUP za kmetijstvo pa svojih nalog *niso opravljali učinkovito*.

Računsko sodišče je od MOP zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti, ter MOP, MKGP in zavodu podalo vrsto *priporočil* za doseganje večje učinkovitosti.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDMET IN CILJ REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor.....	10
1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.....	11
1.2.3 Ministrstvo za kulturo.....	12
1.2.4 Zavod Republike Slovenije za varstvo narave	13
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	14
1.3.1 Omejitve pri reviziji.....	14
2. UČINKOVITOST UREJENOSTI POSTOPKA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN	15
2.1 FAZE V POSTOPKU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN	15
2.2 POSTOPKI USKLAJEVANJA MED OBČINO IN NOSILCI UREJANJA PROSTORA	21
2.2.1 Tehnični pregled	21
2.2.2 Smernice in mnenja na osnutek in predlog občinskega prostorskega načrta.....	23
2.2.3 Izvajanje nadzora nad sprejetimi OPN	26
2.3 UMESTITVEV POSTOPKA CELOVITE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE V PROSTORSKO NAČRTOVANJE OBČIN	27
2.4 VKLJUČEVANJE JAVNOSTI TER VAROVANJE PRAVIC JAVNOSTI V POSTOPKU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN	29
2.5 OSTALE NALOGE MINISTRSTVA, PRISTOJNEGA ZA PROSTOR, IN MINISTRSTVA, PRISTOJNEGA ZA OKOLJE.....	30
2.5.1 Prostorski informacijski sistem.....	31
2.5.2 Državni strateški prostorski načrt in državni prostorski red	32
3. UČINKOVITOST NOSILCEV UREJANJA PROSTORA V POSTOPKU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN	34
3.1 NUP ZA POSELITEV	34
3.1.1 Kadri.....	35
3.1.2 Informacijska podpora.....	35
3.1.3 Postopki pregleda	35
3.1.4 Splošne smernice in ostali dokumenti.....	36
3.1.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic	36

3.2	NUP ZA VODE	38
3.2.1	Kadri	39
3.2.2	Informacijska podpora.....	39
3.2.3	Postopki pregleda	40
3.2.4	Splošne smernice in ostali dokumenti	40
3.2.5	Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic	41
3.3	NUP ZA KMETIJSTVO	43
3.3.1	Kadri	43
3.3.2	Informacijska podpora.....	44
3.3.3	Postopki pregleda	44
3.3.4	Splošne smernice in ostali dokumenti	45
3.3.5	Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic	47
3.4	NUP ZA KULTURO	49
3.4.1	Kadri	50
3.4.2	Informacijska podpora.....	50
3.4.3	Postopki pregleda	51
3.4.4	Splošne smernice in ostali dokumenti	52
3.4.5	Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic	53
3.5	NUP ZA NARAVO	56
3.5.1	Kadri	56
3.5.2	Informacijska podpora.....	56
3.5.3	Postopki pregleda	57
3.5.4	Splošne smernice in ostali dokumenti	57
3.5.5	Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic	58
3.6	PRIMERJAVA MED NOSILCI UREJANJA PROSTORA	59
4.	MNENJE	63
4.1	UČINKOVITOST MINISTRSTVA, PRISTOJNEGA ZA PROSTOR, PRI UREJANJU POSTOPKA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN	63
4.2	UČINKOVITOST NUP ZA POSELITEV KOT NOSILCA UREJANJA PROSTORA ZA PODROČJE RAZVOJA POSELITVE.....	65
4.3	UČINKOVITOST NUP ZA VODE KOT NOSILCA UREJANJA PROSTORA ZA PODROČJE UPRAVLJANJA Z VODAMI.....	65
4.4	UČINKOVITOST NUP ZA KMETIJSTVO KOT NOSILCA UREJANJA PROSTORA ZA PODROČJE KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ	66
4.5	UČINKOVITOST NUP ZA KULTURO KOT NOSILCA UREJANJA PROSTORA ZA PODROČJE VARSTVA KULTURNE DEDIŠČINE	66
4.6	UČINKOVITOST NUP ZA NARAVO KOT NOSILCA UREJANJA PROSTORA ZA PODROČJE OHRANJANJA NARAVE	67
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	68
6.	PRIPOROČILA	70

1. UVOD

Revidirali smo učinkovitost nosilcev urejanja prostora za poselitev, za vode, za kmetijstvo, za kulturo in za naravo v postopku prostorskega načrtovanja občin ter učinkovitost ministrstva, pristojnega za prostor, pri urejanju postopka prostorskega načrtovanja občin.

Za revidiranje smo določili Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave. Revizija je obsegala obdobje od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2015.

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 18. 4. 2016.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti izbranih NUP pri podajanju smernic in mnenj k OPN ter mnenje o učinkovitosti ministrstva, pristojnega za prostor, pri urejanju postopka prostorskega načrtovanja občin. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je učinkovitost izbranih NUP pri izvajanju njihovih nalog v postopku prostorskega načrtovanja občin ter učinkovitost ministrstva, pristojnega za prostor, pri urejanju postopka prostorskega načrtovanja občin.

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti izbranih NUP pri izvajanju njihovih nalog v postopku prostorskega načrtovanja občin ter o učinkovitosti ministrstva, pristojnega za prostor, pri urejanju postopka prostorskega načrtovanja.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-1/2016/3.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je postopek prostorskega načrtovanja občin urejen tako, da je učinkovit*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji podvprašnji:

- *ali je ministrstvo, pristojno za prostor, poskerbelo, da je postopek prostorskega načrtovanja občin urejen učinkovito in je pri tem izvedlo vse naloge, ki so mu naložene v skladu z ZPNačrt⁵;*
- *ali imajo izbrani NUP zadosti kadrov ter vzpostavljene takšne procese in orodja, da lahko pri opredeljevanju do OPN upoštevajo časovne roke, določene v pravnih podlagah.*

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v nadaljevanju revizijskega poročila.

V okviru učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin smo preverili zapletenost postopka prostorskega načrtovanja občin, postopke reševanja nesoglasij med občinami in NUP, vpetost postopka CPVO v postopek prostorskega načrtovanja občin, določitev časovnih rokov za NUP, vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema (v nadaljevanju: PIS), pripravo strateških dokumentov na ravni države ter varovanje pravic javnosti v postopku prostorskega načrtovanja občin.

V okviru učinkovitosti izbranih NUP pri izvajanju njihovih nalog v postopku prostorskega načrtovanja občin smo preverili kadrovske opremljenost, informacijsko podporo, opredelitev postopkov, pripravo splošnih smernic in drugih podpornih dokumentov ter upoštevanje časovnih rokov, opredeljenih v pravnih podlagah.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja občin. Za revidiranca smo določili MOP, ki je odgovorno za sistem prostorskega načrtovanja občin, obenem pa je tudi eden od državnih NUP. Da bi lahko bolje ocenili dejanski potek prostorskega načrtovanja občin, smo poleg MOP za revidirance določili še nekatere najpomembnejše državne NUP, in sicer MKGP, MK ter zavod.

Za učinkovitost urejenosti postopkov prostorskega načrtovanja občin je bilo od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 odgovorno MOP, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju: MIP) in od 18. 9. 2014 MOP (v nadaljevanju revizijskega poročila vsa tri ministrstva navajamo kot ministrstvo, pristojno za prostor).

Za postopke CPVO je bilo od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 odgovorno MOP, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: MKO) in od 18. 9. 2014 MOP (v nadaljevanju revizijskega poročila vsa tri ministrstva navajamo kot ministrstvo, pristojno za okolje).

NUP za poselitev je bilo od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 MOP, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 MIP in od 18. 9. 2014 MOP (v nadaljevanju revizijskega poročila vsa tri ministrstva navajamo kot NUP za poselitev).

⁵ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12.

NUP za vode je bil od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 organ v sestavi MOP Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO), od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 organ v sestavi MKO ARSO in od 18. 9. 2014 organ v sestavi MOP ARSO ter od 1. 1. 2016 organ v sestavi MOP Direkcija Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: direkcija) – v nadaljevanju revizijskega poročila vse štiri organe navajamo kot NUP za vode.

NUP za kmetijstvo je bilo od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 MKGP, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 MKO in od 18. 9. 2014 MKGP (v nadaljevanju revizijskega poročila vsa tri ministrstva navajamo kot NUP za kmetijstvo).

NUP za kulturo je bilo od 1. 1. 2008 do 10. 2. 2012 MK, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in od 20. 3. 2013 MK (v nadaljevanju revizijskega poročila vsa tri ministrstva navajamo kot NUP za kulturo).

NUP za naravo je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, zavod (v nadaljevanju revizijskega poročila ga navajamo kot NUP za naravo).

1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor

MOP na podlagi 38.a člena Zakona o državni upravi⁶ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področju varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, CPVO, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja okolja in prostora, večkrat preoblikovalo. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ je leta 2012 MOP prenehalo delovati. Naloge z delovnega področja, ki se nanaša na prostor, je prevzelo MIP, z delovnega področja, ki se nanaša na okolje, pa MKO. Leta 2014 je bilo z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ ponovno vzpostavljeno MOP, na katerega sta deloma prešli področji, ki sta jih do takrat izvajala MIP in MKO.

MOP je pristojni organ na področju prostorskega načrtovanja občin. Kot predlagatelj zakonodaje ima pristojnost predlaganja izboljšav, sprememb in dopolnitev zakonodaje glede ureditve prostorskega načrtovanja občin, če ugotovi bistvene pomanjkljivosti ali slabosti.

⁶ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

⁷ Uradni list RS, št. 8/12.

⁸ Uradni list RS, št. 65/14.

MOP je tudi državni NUP, ki izdaja smernice in mnenja k OPN za področje razvoja poselitve, organ v sestavi MOP pa je državni NUP za področje upravljanja z vodami⁹. MOP je v skladu z Zakonom o varstvu okolja¹⁰ (v nadaljevanju: ZVO-1) tudi pristojno za postopek CPVO in presoje sprejemljivosti na varovana območja po Zakonu o ohranjanju narave¹¹ (v nadaljevanju: ZON).

Za učinkovitost izvajanja nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister, pristojen za okolje in prostor, v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 1.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Janez Podobnik, minister za okolje in prostor	do 21. 11. 2008
Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor	od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010
dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor	od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012
Zvonko Črnač, minister za infrastrukturo in prostor	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor	od 20. 3. do 2. 4. 2013
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor	od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	od 18. 9. 2014

1.2.2 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

MKGP na podlagi ZDU-1¹² opravlja naloge na področju kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živali v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane, večkrat preoblikovalo. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi

⁹ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], marec 2017.

¹⁰ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15.

¹¹ Uradni list RS, št. 96/04-UPB2, 46/14.

¹² 32. člen ZDU-1.

Republike Slovenije¹³ se je leta 2012 preimenovalo v MKO, nanj pa je prešlo področje MOP, ki se je nanašalo na okolje. Leta 2014 je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁴ področje, ki se je nanašalo na okolje, ponovno prešlo na MOP, ministrstvo pa se je preoblikovalo v MKGP.

MKGP je državni NUP, ki izdaja smernice in mnenja k OPN za področje kmetijstva ter za področje gozdarstva, lovstva in ribištva¹⁵. V reviziji smo preverjali zgolj učinkovitost MKGP kot NUP za področje kmetijstva.

Za učinkovitost izvajanja nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister, pristojen za kmetijstvo, v skladu s svojimi pristojnostmi.

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 2.

Tabela 2: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Iztok Jarc, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	do 21. 11. 2008
dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 21. 11. 2008 do 29. 3. 2010
dr. Henrik Gjerkeš, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 29. 3. do 5. 5. 2010
mag Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 5. 5. 2010 do 10. 2. 2012
Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 18. 9. 2014

1.2.3 Ministrstvo za kulturo

MK na podlagi ZDU-1¹⁶ opravlja naloge na področju umetnosti, kulture, kulturne dediščine, filma, medijev, slovenskega jezika in verske svobode.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja kulture, večkrat preoblikovalo. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁷ je leta 2012 MK prenehalo delovati. Naloge z njegovega delovnega področja je prevzelo Ministrstvo za

¹³ Uradni list RS, št. 8/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 65/14.

¹⁵ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], marec 2017.

¹⁶ 32.a člen ZDU-1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 8/12.

izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Leta 2013 je bilo z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁸ ponovno vzpostavljeno MK.

MK je državni NUP, ki izdaja smernice in mnenja k OPN za področje varstva kulturne dediščine¹⁹.

Za učinkovitost izvajanja nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister, pristojen za kulturo, v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 3.

Tabela 3: Odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Vasko Simoniti, minister za kulturo	do 21. 11. 2008
Majda Širca Ravnikar, ministrica za kulturo	od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011
dr. Boštjan Žekš, začasno odgovoren za vodenje MK	od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012
dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
dr. Uroš Grilc, minister za kulturo	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo	od 18. 9. 2014 do 25. 4. 2016
Gorazd Žmavc, začasni minister za kulturo	od 25. 4. do 20. 5. 2016
Anton Peršak, minister za kulturo	od 20. 5. 2016

1.2.4 Zavod Republike Slovenije za varstvo narave

Zavod je ustanovljen na podlagi 115. člena ZON. Zavod skrbi za ohranjanje slovenske narave, pri čemer posebno pozornost namenja naravovarstveno najvrednejšim območjem.

Zavod je državni NUP, ki izdaja smernice in mnenja k OPN za področje ohranjanja narave²⁰.

Za učinkovitost izvajanja nalog zavoda, povezanih s področjem revizije, je odgovoren direktor zavoda v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebi, odgovorni za poslovanje zavoda, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta navedeni v tabeli 4.

¹⁸ Uradni list RS, št. 21/13.

¹⁹ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], marec 2017.

²⁰ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora.pdf], marec 2017.

Tabela 4: Odgovorni osebi zavoda v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Darij Krajčič, direktor	do 2. 2. 2009
dr. Mirjam Galičič Dular, vršilka dolžnosti direktorja	od 2. 2. 2009 do 21. 1. 2010
dr. Darij Krajčič, direktor	od 21. 1. 2010

1.3 Revizijski pristop

Odgovore na revizijska vprašanja smo pridobili pri revidirancih in pri drugih subjektih na področju prostorskega načrtovanja občin. Pri izvajanju revizije smo uporabili različne kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja.

V reviziji smo proučili pravne podlage za prostorsko načrtovanje občin. Opravili smo intervjuje z vsemi revidiranci in pregledali dokumentacijo, povezano z ravnanjem NUP v postopku prostorskega načrtovanja občin.

Pri vseh revidirancih, ki so tudi NUP, smo pregledali njihove splošne smernice in za postopke, izvedene po ZPNačrt, preverili odzivne čase za izdelavo posebnih smernic, mnenj k osnutku in predlogu OPN ter mnenj k CPVO. Pri vseh revidirancih smo v ta namen tudi pregledali kadrovske opremljenost, informacijsko podporo ter kakšne postopke imajo vzpostavljene za obravnavo OPN. Odzivne čase smo preverili zgolj za postopke, izvedene po ZPNačrt. Pri tem smo za posamezne odzivne čase računali čas od zadnje dopolnitve vloge do pripadajočega prvega odgovora NUP, za skupne odzivne čase pa čas od prve vloge v posamezni fazi prostorskega načrtovanja občin do zadnjega odgovora NUP v tej fazi prostorskega načrtovanja občin.

Pri ministrstvu, pristojnem za prostor, ki je odgovorno za ureditev prostorskega načrtovanja občin ter je vhodna točka OPN, smo dodatno pregledali njihovo komunikacijo z občinami, poleg tega smo analizirali obstoječo ureditev prostorskega načrtovanja občin. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo, pristojno za prostor, izvedlo vse aktivnosti, ki bi jih moralo glede na določbe ZPNačrt in bi po naši oceni lahko bile v pomoč pri prostorskem načrtovanju občin.

1.3.1 Omejitve pri reviziji

Revidirance smo zaprosili za podatke o odzivnih časih pri izdaji posebnih smernic, smernic in mnenj k OPN ter mnenj na okoljsko poročilo. Ugotovili smo, da revidiranci teh podatkov ne vodijo sistematično in so jih morali za izvajanje revizije naknadno pridobiti iz svojih evidenc vhodne in izhodne komunikacije z občinami in drugimi NUP. Točnost navajanja podatkov o datumih vhodne in izhodne komunikacije smo preverili na podlagi nekaj primerov dokumentacije pri vsakem revidirancu. V reviziji nismo preverili popolnosti in točnosti navajanja vseh podatkov revidirancev, saj bi v ta namen morali preveriti celotno vhodno in izhodno komunikacijo vseh revidirancev v obdobju, na katero se nanaša revizija.

2. UČINKOVITOST UREJENOSTI POSTOPKA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN

Pri presoji, ali je postopek prostorskega načrtovanja občin urejen učinkovito, smo preverili:

- faze v postopku prostorskega načrtovanja občin,
- urejenost postopkov usklajevanja med občinami in NUP,
- umestitev postopka CPVO v prostorsko načrtovanje občin,
- vključevanje javnosti ter varovanje pravic javnosti v postopku prostorskega načrtovanja občin,
- PIS,
- državni strateški prostorski načrt (v nadaljevanju: DSPN) in državni prostorski red.

Sodila, ki smo jih uporabili pri presoji učinkovitosti urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin, so bila:

- zahtevnost postopkov prostorskega načrtovanja občin, povprečen čas, potreben za sprejetje OPN, ter število občin z že sprejetimi OPN;
- obstoj in učinkovitost postopkov usklajevanja med občino in NUP ali med več NUP v primeru neusklajenosti ter vpliv postopkov usklajevanja na čas, potreben za sprejem OPN;
- ustreznost načina umestitve postopka CPVO v prostorsko načrtovanje občin ter vpliv uvedbe postopka CPVO na čas, potreben za sprejem OPN;
- določitev časa in načina vključevanja javnosti v postopke prostorskega načrtovanja občin ter varovanje pravic javnosti v postopku sprejema OPN;
- izvedba drugih nalog, opredeljenih v ZPNačrt, s strani ministrstva, pristojnega za prostor.

2.1 Faze v postopku prostorskega načrtovanja občin

Postopek prostorskega načrtovanja občin se je močno spremenil v letu 2003, ko je začel veljati Zakon o urejanju prostora²¹ (v nadaljevanju: ZUreP-1), ki je na novo določil pripravo občinskih prostorskih aktov in v skladu s katerim naj bi občine načrtovale posege v prostor s strategijo prostorskega razvoja občine na strateški ravni in s prostorskim redom občine²² na izvedbeni ravni²³. V skladu z ZUreP-1²⁴ bi morale občine sprejeti strategijo in prostorski red najkasneje v letu 2007 oziroma v treh letih po sprejemu

²¹ Uradni list RS, št. 110/02 (8/03-popr.).

²² 56. člen in 62. člen ZUreP-1.

²³ Občine načrtujejo posege v prostor tudi na podrobni ravni (v skladu z ZUreP-1 je bil to občinski lokacijski načrt, v skladu z ZPNačrt pa občinski podrobni prostorski načrt), kar pa ni predmet te revizije.

²⁴ 171. člen ZUreP-1.

strategije prostorskega razvoja Slovenije²⁵. Do konca leta 2007 je strategijo in prostorski red sprejela zgolj ena občina, kar pomeni, da ta cilj ZUreP-1 ni bil dosežen. Po določilih ZUreP-1 so bili po prehodnih določbah ZPNačrt do konca leta 2012 sprejeti v celoti štirje OPN, pet OPN pa delno po ZUreP-1, delno pa po ZPNačrt²⁶.

Z namenom pospešitve prostorskega načrtovanja občin je postopek prostorskega načrtovanja občin od leta 2007 določen v ZPNačrt, ki je bil z namenom poenostavitve postopka prostorskega načrtovanja občin že trikrat popravljen. Večje spremembe postopka prostorskega načrtovanja občin so bile izvedene predvsem v letu 2012²⁷. V skladu s temi spremembami so morali vsi NUP pripraviti splošne smernice, v katerih so natančneje opredelili določbe predpisov in dokumentov s svojega delovnega področja, na podlagi zaprosila pa morajo NUP izdati tudi posebne smernice, ki jih pripravijo glede na potrebe občine, ki zanje zaprosi. Zaradi tega NUP k osnutku OPN podajajo prvo mnenje in ne več smernic, poleg tega pa je bilo odpravljeno tudi ugotavljanje usklajenosti predloga OPN.

V skladu z ZPNačrt²⁸ občine posege v prostor načrtujejo z OPN, ki vsebuje strateški in izvedbeni del, strateški del prostorskega načrta pa lahko občina sprejme kot samostojen prostorski akt. V skladu z ZPNačrt bi morale občine sprejeti OPN najkasneje v 24 mesecih po uveljavitvi Pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij²⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o OPN), torej do 14. 11. 2009³⁰. Do tega datuma je OPN sprejelo zgolj 7 občin, kar pomeni, da cilj iz ZPNačrt ni bil dosežen. Do 31. 12. 2015 je prostorske načrte sprejelo le 130 od 212 občin v Republiki Sloveniji. Od tega je 16 občin sprejelo že eno spremembo in dopolnitev OPN in 3 občine dve spremembi in dopolnitvi OPN. To pomeni, da kar 82 občin od leta 2002 do konca leta 2015 še ni uspelo sprejeti novih OPN, nekaj med njimi pa jih s pripravo OPN niti še ni začelo. Dinamika spreminjanja števila občin s sprejetimi OPN je prikazana na sliki 1, občine, ki so že sprejele OPN, pa prikazuje slika 2.

²⁵ Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju: OdSPRS; Uradni list RS, št. 76/04) je pričel veljati 20. 7. 2004.

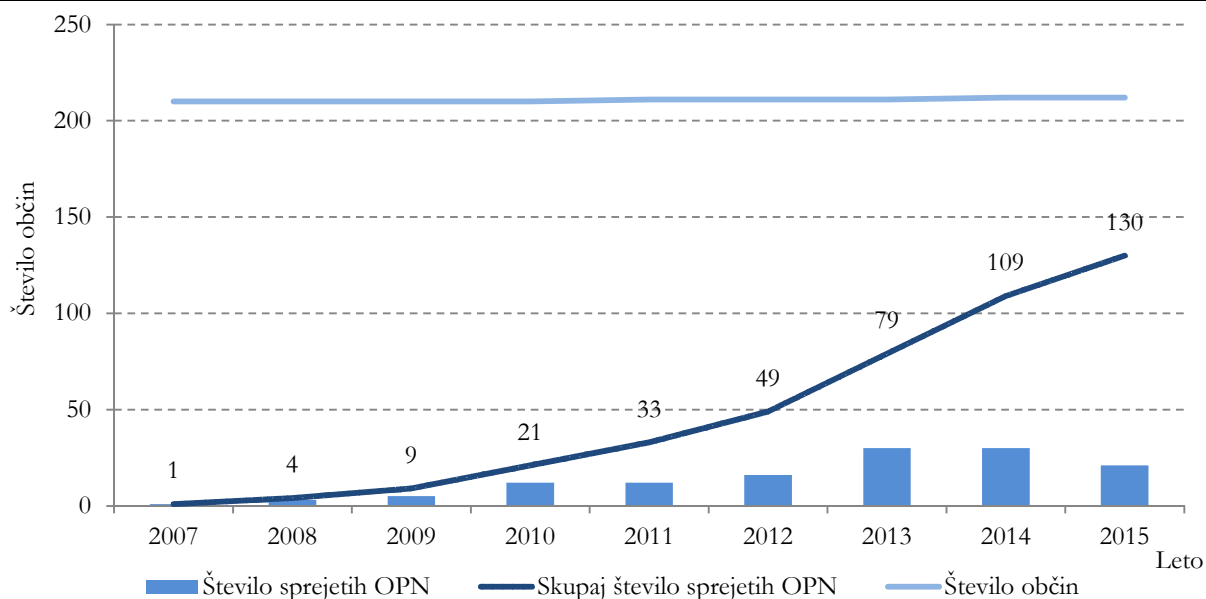
²⁶ 98. člen ZPNačrt (Uradni list RS, št. 33/07), 21. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt-A; Uradni list RS, št. 108/09) in 30. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt-B; Uradni list RS, št. 57/12).

²⁷ ZPNačrt-B.

²⁸ 38. člen in 39. člen ZPNačrt.

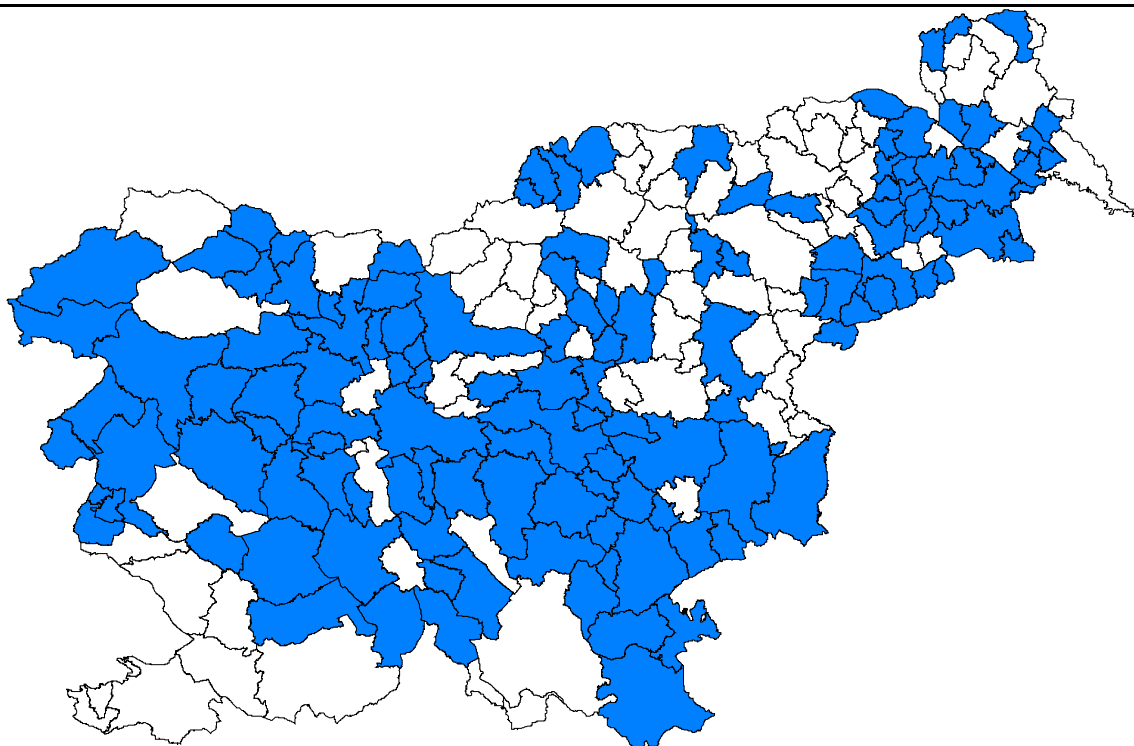
²⁹ Uradni list RS, št. 99/07; pravilnik je začel veljati 14. 11. 2007.

³⁰ 95. člen ZPNačrt.

Slika 1: Število občin, ki so do 31. 12. 2015³¹ sprejele OPN

Vir: podatki ministrstva, pristojnega za prostor.

Slika 2: Prikaz občin, ki so do 31. 12. 2015 sprejele OPN



Vir: podatki ministrstva, pristojnega za prostor.

³¹ Od sprejema ZUreP-1 do konca leta 2006 ni bil sprejet noben prostorski načrt občin.

V reviziji smo preverili, kakšni so razlogi, da vse občine še niso sprejele OPN. Po navedbah predstavnikov Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije so glavni razlogi velik obseg potrebnih finančnih sredstev za pripravo OPN, veliko število strokovnih podlag, ki jih je treba pripraviti v postopku sprejema OPN, ter nerazumevanje razvojnih potreb občin s strani NUP, poleg tega pa lahko občine z veljavnimi prostorskimi akti, sprejetimi pred uveljavitvijo ZUreP-1, v veliki meri še vedno zadovoljijo svoje potrebe po razvoju. K temu je dodatno prispevala tudi pravna ureditev, ki je omogočala, da so občine lahko začenjale s postopki sprememb in dopolnitev prostorskih aktov, sprejetih pred uveljavitvijo ZUreP-1, do roka, ko bi morali biti sprejeti OPN, to je 15. 11. 2009³². Rok za njihov sprejem je bil najprej določen do sprejema OPN³³, nato je bil podaljšan do 1. 1. 2011³⁴, potem pa je bil rok ukinjen, tako da lahko občine spremembe in dopolnitve prostorskih aktov, sprejetih pred uveljavitvijo ZUreP-1, še vedno sprejemajo, saj ni več datumske omejitve³⁵. Spremembe prostorskih ureditvenih pogojev, s katerimi namenske rabe ne morejo spreminjati, pa občine lahko še vedno sprejemajo do sprejema OPN³⁶. Kljub temu da je ZPNačrt predvidel rok, do katerega morajo občine sprejeti OPN, pa ni predvidel nobenih sankcij za tiste, ki tega niso storile, prav tako ni predvidel morebitnih spodbud občinam, da to čim prej naredijo.

V postopku prostorskega načrtovanja so občine zavezane k zagotavljanju trajnostnega prostorskega razvoja, ki se zagotavlja z usklajevanjem razvojnih potreb občin z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se za posamezne dejavnosti doseže čim bolj racionalna raba prostora. Ob tem pa morajo v postopek prostorskega načrtovanja v ustrezni meri vključiti tudi javnosti³⁷. Predvsem zaradi usklajevanja različnih potreb in interesov je postopek prostorskega načrtovanja občin zahteven in zato tudi dolgotrajen.

Postopek prostorskega načrtovanja občin je od prve predložitve osnutka OPN ministrstvu, pristojnemu za prostor, do datuma, ko je sprejeti OPN pričel veljati, v povprečju trajal 1.315,6 dne, in sicer za prvič sprejete OPN v povprečju 1.540,9 dne, za spremembe in dopolnitve OPN pa v povprečju 352,8 dne³⁸. Upoštevati moramo, da v ta čas ni vključen čas do priprave osnutka OPN na občini, kar skupen čas, potreben za sprejem OPN, še dodatno podaljša. Ker je postopek prostorskega načrtovanja občin zahteven in dolgotrajen, je pogosto težko pravočasno zadovoljevati aktualne potrebe občin, investitorjev in občanov. Ocenjujemo, da lahko zaradi dolgotrajnosti postopka potencialni investitorji do sprejema OPN že izgubijo interes za izvedbo investicije, ki je bila predmet predlagane spremembe OPN. Da obstoječi postopek prostorskega načrtovanja občin ni dovolj odziven na potrebe investitorjev, dokazuje to, da je ZPNačrt-B določil poseben postopek, s katerim se je dopustila manjša širitev območja stavbnih zemljišč³⁹ za gradnjo posamičnih objektov, ki predstavlja funkcionalno zaokrožitev obstoječe pozidave, namenjene opravljanju industrijskih, proizvodnih, kmetijskih, turističnih ali športnih dejavnosti. Postopek je bil enofazen, potrditi sta ga morala zgolj dva NUP, ki sta morala preveriti njegovo skladnost v 15 dneh. V skladu s to možnostjo je 38 občin skupaj podalo 93 predlogov za širitev stavbnih zemljišč⁴⁰. Ustavno

³² 96. člen ZPNačrt.

³³ Tako kot opomba 32.

³⁴ 21. člen ZPNačrt-A.

³⁵ 30. člen ZPNačrt-B.

³⁶ Tako kot opomba 32.

³⁷ 4. člen in 5. člen ZPNačrt.

³⁸ Niso vključene vse občine, saj za nekatere ne razpolagamo z datumom prve predložitve osnutka OPN.

³⁹ 29. člen ZPNačrt-B.

⁴⁰ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/priporocila/Porocilo_29_clen.pdf], marec 2017. V reviziji nismo preverjali, ali so bili vsi ti postopki zaključeni.

sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) je na podlagi pobude okoljevarstvenega združenja presodilo, da je člen, ki je urejal ta postopek, v neskladju z Ustavo Republike Slovenije⁴¹, saj ni uredil udeležbe javnosti v postopku⁴². Potrditev ocene o neučinkovitosti postopka sprejema OPN dokazuje tudi primer, ko je Državni zbor Republike Slovenije za zagotovitev pogojev za investicijo v Občini Hoče - Slivnica sprejel poseben Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v Občini Hoče - Slivnica⁴³, ker v obstoječem postopku sprejema OPN zemljišča ne bi bilo mogoče zagotoviti pravočasno⁴⁴.

Postopek prostorskega načrtovanja občin, kot je določen v ZPNačrt, je prikazan na sliki 3.

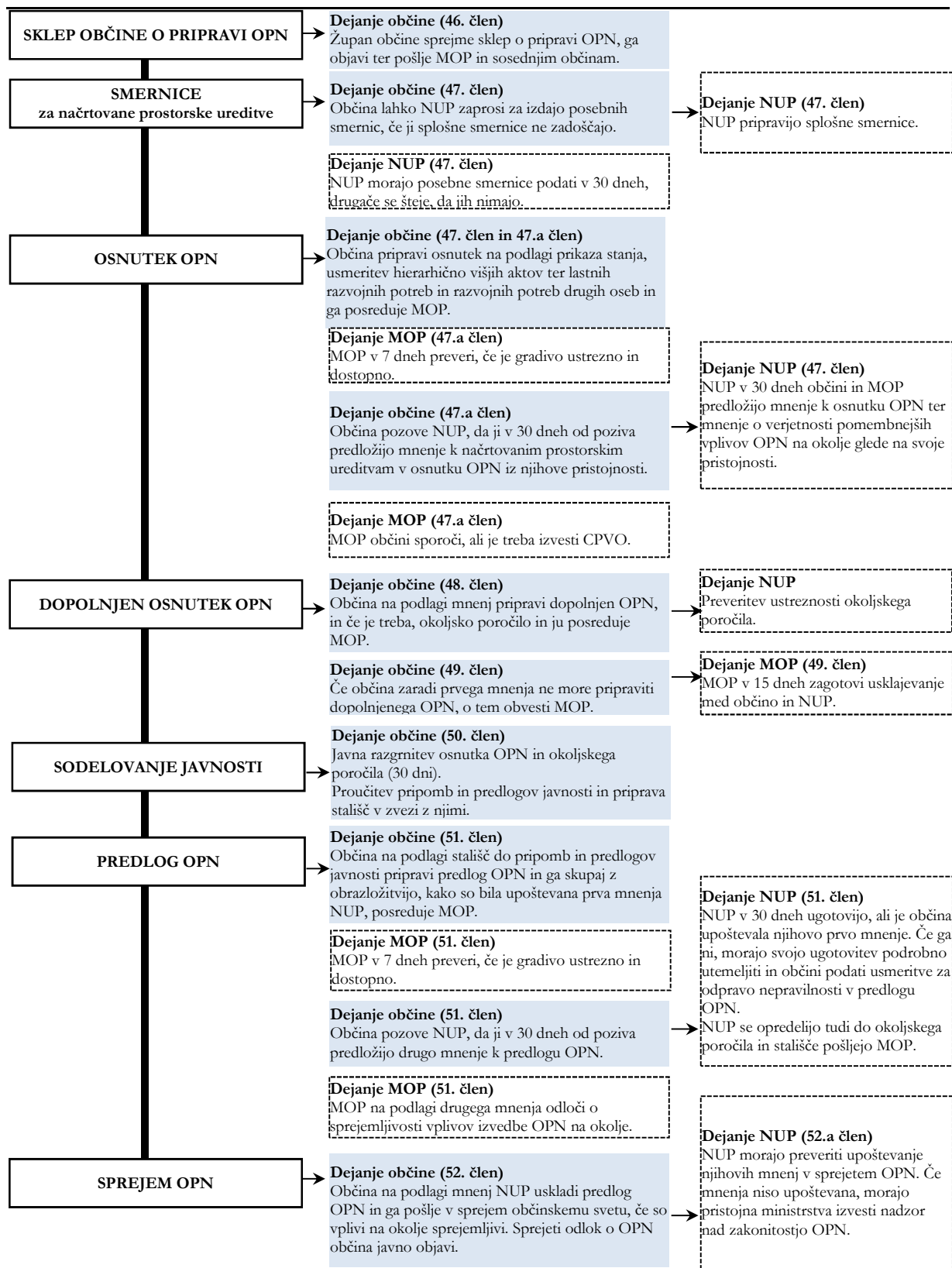
⁴¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

⁴² Odločba št. U-I-43/13-19 z dne 9. 10. 2014.

⁴³ Uradni list RS, št. 85/16.

⁴⁴ 20. člen (prevlada javne koristi) Zakona o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v Občini Hoče - Slivnica.

Slika 3: Postopek prostorskega načrtovanja občin, kot ga določa veljavni ZPNačrt



Vir: ZPNačrt.

Občine morajo NUP pred sprejemom OPN kar trikrat oddati gradiva OPN in se z njimi uskladiti. Če to zahtevajo NUP, morajo pripraviti tudi okoljsko poročilo ali druge strokovne podlage, ki lahko zahtevajo dodaten čas in sredstva, v postopek priprave pa morajo vključiti tudi javnosti. Pri tem bi nekatere strokovne podlage v skladu s pravnimi podlagami morali pripraviti NUP, ki pa to nalogo prenašajo na občine.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je med predložitvijo osnutka OPN v tehnični pregled in predložitvijo dopolnjenega osnutka OPN v tehnični pregled v povprečju minilo 1.116 dni, med predložitvijo dopolnjenega osnutka OPN in predloga OPN v povprečju 396,2 dne in med predložitvijo predloga OPN v pregled in sprejemom OPN v povprečju 430,1 dne.

2.2 Postopki usklajevanja med občino in nosilci urejanja prostora

V skladu z ZPNačrt⁴⁵ je občina pristojna za določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine, določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor ter načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena. Kljub temu pa je občina dejansko le predlagatelj svojega stališča glede razvoja občine, saj lahko rabo prostora in pogoje za umeščanje posegov v prostor določi le ob soglasju oziroma potrditvi vseh NUP, kar pomeni, da samostojno ne more odločiti o rabi prostora ali pogojih za umeščanje posegov v prostor.

Občine morajo vsebino svojih OPN v več fazah postopka prostorskega načrtovanja tako tehnično kot tudi vsebinsko uskladiti z NUP, poleg tega pa imajo NUP tudi dolžnost izvajanja preveritev upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN.

2.2.1 Tehnični pregled

Ministrstvo, pristojno za prostor, izvaja tehnični pregled v vseh treh fazah postopka prostorskega načrtovanja občin, to je v fazi osnutka, dopolnjenega osnutka OPN in predloga OPN. Tehnični pregled mora izvesti v sedmih dneh od prejema gradiva⁴⁶. V okviru tehničnega pregleda ministrstvo, pristojno za prostor, preverja skladnost gradiva OPN s:

- pravilnikom o OPN in
- Tehničnimi pravili za pripravo občinskih prostorskih aktov v digitalni obliki⁴⁷.

Za izvajanje tehničnih pregledov sta na ministrstvu, pristojnem za prostor, usposobljeni zgolj dve osebi⁴⁸, izvaja pa jih pretežno le ena oseba. Ministrstvo, pristojno za prostor, izvaja tehnični pregled s pomočjo

⁴⁵ 11. člen ZPNačrt.

⁴⁶ 47.a člen in 51. člen ZPNačrt.

⁴⁷ Sprejeta na podlagi 6. člena, 7. člena, 8. člena in 15. člena Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu (v nadaljevanju: uredba o PIS; Uradni list RS, št. 119/07);

[URL: http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/prostor/zakon_o_prostorskem_nacrtovanju/], marec 2017.

⁴⁸ Stanje na dan 31. 12. 2015.

programske rešitve ArcGIS⁴⁹. Samo en korak izvedbe tehničnega pregleda je avtomatiziran, vsi ostali koraki preverjanja se izvajajo pretežno z vizualno kontrolo.

Glavni težavi izvedbe tehničnega pregleda sta po naši oceni dve:

- ministrstvo, pristojno za prostor, v okviru tehničnega pregleda preveri tudi prikaz stanja prostora⁵⁰, in sicer tako, da primerja prikaz stanja prostora v OPN z veljavnim prostorskim aktom, pri čemer pa ne preverja skladnosti s prostorskimi akti, ki so bili sprejeti pred uveljavitvijo ZUreP-1 in ZPNačrt, kar pomeni, da bi občina lahko izvedla spremembo namembnosti, vendar bi se sprememba skrila med prikaz obstoječega stanja; ob tem je treba poudariti, da morajo na morebitne pomanjkljivosti podatkov v prikazu stanja prostora opozoriti tudi NUP, ko gre za podatke z njihovega delovnega področja;
- ministrstvo, pristojno za prostor, ne preverja in zagotavlja enotnega označevanja enot urejanja prostora med posameznimi fazami sprejemanja OPN; občine namreč v nekaterih primerih iste enote urejanja prostora med posameznimi fazami sprejemanja OPN označijo z različnimi oznakami, kar NUP otežuje delo, saj zaradi različnega označevanja ni vedno zagotovljena sledljivost med posameznimi fazami OPN.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

Preverjanje in analize podatkov se v celoti izvajajo v digitalni obliki. Za preverjanje prikaza stanja prostora z veljavnim prostorskim aktom bi ministrstvo, pristojno za prostor, potrebovalo posodobljene in verodostojne digitalne podatke o prostorskih aktih, sprejetih pred uveljavitvijo ZUreP-1 in ZPNačrt, s katerimi pa ministrstvo, pristojno za prostor, ne razpolaga. Vzpostavitev tovrstnih podatkov bi zahtevala digitalizacijo vseh veljavnih prostorskih aktov, ki so v analogni obliki, vsaj za tiste občine, ki še nimajo veljavnih OPN. Zaradi večjega števila sprememb in dopolnitev prostorskih aktov, ki so bile sprejete v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, bi bili lahko verodostojnost in celovitost vključenih vsebin v digitalni obliki vprašljivi. Ker je večina občin že sprejela OPN ali pa je že vključena v postopke priprave OPN, bi bila vzpostavitev digitaliziranih občinskih prostorskih aktov pred uveljavitvijo ZUreP-1 in ZPNačrt tudi nesmotrna in neustrezna.

Če je gradivo v tehničnem pregledu ocenjeno kot neustrezno, ministrstvo, pristojno za prostor, pozove občino k dopolnitvi, drugače pa ga objavi na strežniku, ki je del PIS. Ministrstvo, pristojno za prostor, o objavi gradiva na strežniku obvesti občino. Po objavi gradiva mora občina vse NUP pozvati k predložitvi mnenj. Menimo, da bi bilo smiselno, da bi ministrstvo, pristojno za prostor, ob objavi gradiva na strežniku o tem obvestilo tudi vse NUP. S tem občinam ne bi bilo treba ponovno pozivati NUP, kar bi tudi lahko nekoliko skrajšalo čas za pridobitev mnenj NUP. Podatke o izvedenih tehničnih pregledih osnutka, dopolnjenega osnutka in predloga OPN prikazujemo v tabeli 5.

⁴⁹ Programska rešitev ArcGIS podjetja ESRI, Redlands, Kalifornija, Združene države Amerike je namenjena delu z geolociranimi informacijami. Sestavlja jo več modulov in rešitev, ki delujejo na različnih platformah.

⁵⁰ V skladu s 86. členom ZPNačrt je prikaz stanja prostora obvezna podlaga za pripravo prostorskih aktov in vsebuje zlasti prikaz dejanskega stanja v prostoru, prikaz varstvenih, zavarovanih, degradiranih, ogroženih in drugih območij in prikaz območij namenske rabe, ki so določena s prostorskimi akti. Prikaz stanja prostora ureja Pravilnik o prikazu stanja prostora, Uradni list RS, št. 50/08.

Tabela 5: Podatki o izvedbi tehničnih pregledov od leta 2008 do vključno leta 2015

Faza	Osnutek OPN	Dopolnjen osnutek OPN	Predlog OPN
Povprečen čas, porabljen za tehnični pregled, v dneh	9,6	4,1	6,8
Povprečno število tehničnih pregledov na posamezen OPN	1,5	1,6	1,6
Povprečen skupni čas za tehnični pregled, v dneh	14,4	6,7	10,9
Delež tehničnih pregledov, ki niso opravljeni v 7 dneh, v odstotkih	39,1	7,6	24,9

Vir: podatki ministrstva, pristojnega za prostor.

Ugotovimo lahko, da ministrstvo, pristojno za prostor, ne zagotavlja vedno, da je tehnični pregled opravljen v roku, opredeljenem v 47.a členu in 51. členu ZPNačrt, to je v sedmih dneh.

Ukrepi ministrstva, pristojnega za prostor

Ministrstvo, pristojno za prostor, je v letu 2016 po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, za tehnični pregled porabilo v povprečju v 3,7 dne, pri tem pa tehničnega pregleda zgolj izjemoma, to je v 4,6 odstotka primerov, ni končalo v roku, opredeljenem v ZPNačrt.

2.2.2 Smernice in mnenja na osnutek in predlog občinskega prostorskega načrta

Občine morajo v postopku prostorskega načrtovanja občin usklajevati razvojne potrebe občine z varstvenimi zahtevami in razvojnimi potrebami NUP, tehtati zasebni interes posameznih investitorjev z javno koristjo, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu, ter svoje odločitve tudi ustrezno utemeljiti in obrazložiti. NUP so bodisi državni bodisi lokalni. Seznam državnih NUP vodi ministrstvo, pristojno za prostor⁵¹. Pri prostorskem načrtovanju občin se NUP z občinami usklajujejo na podlagi izdaje mnenj k osnutku OPN ter mnenj k predlogu OPN. Dopolnjeni osnutek OPN se med občino in NUP ne usklajuje.

NUP pri osnutku OPN preverijo, kako so bile upoštevane njihove splošne smernice in posebne smernice, če so bile izdane, ter opozorijo na morebitne pomanjkljivosti podatkov v prikazu stanja prostora⁵². NUP pri predlogu OPN preverijo, ali je občina pri pripravi predloga OPN upoštevala njihovo prvo mnenje oziroma predpise z njihovega delovnega področja⁵³. Ugotovili smo, da vsak NUP pregleda OPN zgolj s svojega področja, torej delno, celovitega pregleda in presoje OPN oziroma posameznih presojanih (spornih) pobud pa ne opravi, čeprav bi po naši oceni moral. Zahtevnejše pobude je namreč mogoče presoditi samo s celostnim pregledom in tehtanjem vseh interesov.

V pravnih podlagah način usklajevanja mnenj med občino in NUP oziroma med več NUP ni podrobneje opredeljen. V določeni meri je opredeljen zgolj za osnutek OPN, in sicer če občina zaradi mnenj NUP ne more pripraviti dopolnjenega osnutka OPN, o tem obvesti ministrstvo, pristojno za prostor, ki najpozneje

⁵¹ 11.a člen ZPNačrt.

⁵² 47.a člen ZPNačrt.

⁵³ 51. člen ZPNačrt.

v 15 dneh od prejema obvestila zagotovi usklajevanje med občino in NUP, katerih mnenj občina ni mogla uskladiti⁵⁴.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

Občine in NUP se običajno sami dogovorijo za usklajevalne sestanke. Ministrstvo, pristojno za prostor, zagotovi usklajevanje zgolj izjemoma.

ZPNačrt ne opredeljuje, na kakšen način se rešujejo nesoglasja med občino in posameznim NUP oziroma več NUP, če jih ne morejo odpraviti in vsak vztraja pri svoji odločitvi. To v praksi pomeni večkratna usklajevanja, preden se doseže soglasje, ali umik spornih pobud s strani občine. Ker mehanizem reševanja takih nesoglasij ne obstaja, se podaljšujejo postopki prostorskega načrtovanja občin, saj se lahko občine in NUP o istih nesoglasjih usklajujejo večkrat, kar pa zahteva več časa.

V ZPNačrt⁵⁵ sta določena roka, v katerih morajo NUP podati smernice ali mnenje k osnutku OPN in mnenje k predlogu OPN, in sicer je za oba roka določeno 30 dni⁵⁶. Občini ni treba upoštevati smernic ali mnenj, izdanih po izteku roka, mora pa upoštevati vse zahteve, ki jih za načrtovanje predvidenih prostorskih ureditev določajo predpisi. V praksi to pomeni, da občina dejansko upošteva tudi smernice ali mnenja, izdana po izteku roka, sicer NUP lahko po sprejemu OPN uvede postopek preveritve upoštevanja svojih mnenj. Podatke o dejanskih odzivnih časih revidirancev pri izdaji smernic ali mnenj k osnutku OPN prikazujemo v tabeli 6 in na sliki 4, k predlogu OPN pa v tabeli 7 in na sliki 5.

Tabela 6: Podatki o odzivnosti revidiranih NUP pri izdaji smernice ali mnenja k osnutku OPN v obdobju od leta 2008 do vključno leta 2015

	NUP za poselitev	NUP za vode	NUP za kmetijstvo	NUP za kulturo	NUP za naravo
Povprečen čas za odziv na osnutek OPN, v dneh	68,0	100,2	87,4	103,3	23,7
Povprečno število odzivov na osnutek OPN	1,2	1,1	2,1	1,4	1,4
Povprečen skupen čas za odzive na osnutek OPN, v dneh	82,7	107,9	184,2	144,3	33,1
Povprečen čas od prve vloge do zadnjega odziva na osnutek OPN, v dneh ⁵⁷	140,4	179,8	490,7	303,7	278,7
Delež odzivov na osnutek OPN, ki so presegli 30 dni, v odstotkih	42,8	81,0	74,5	80,5	12,5

Vir: podatki NUP.

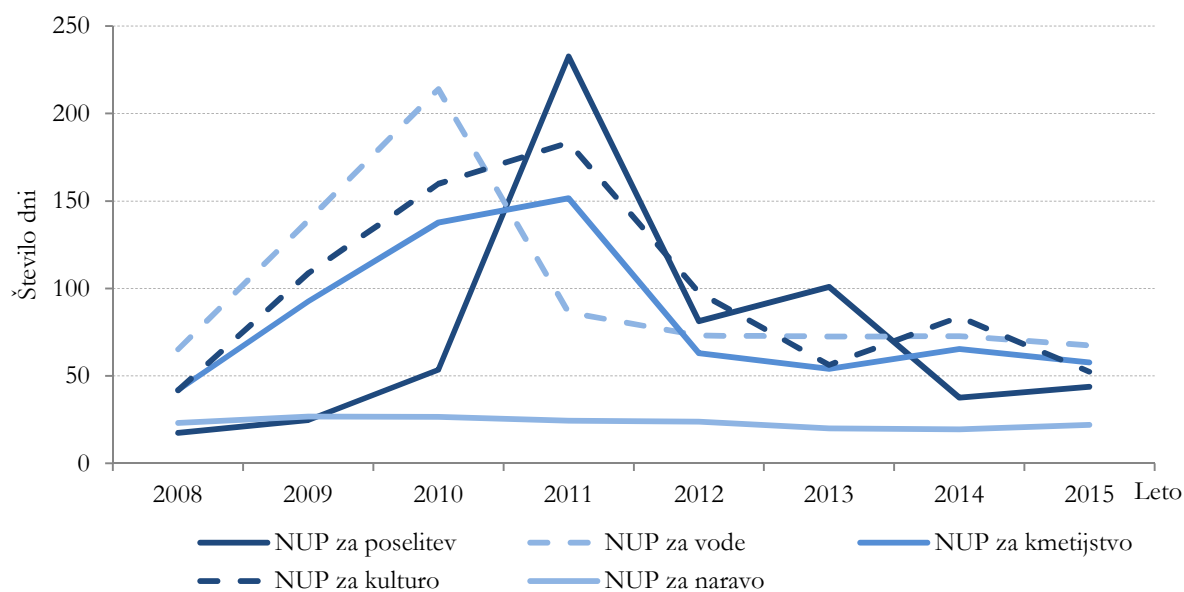
⁵⁴ 49. člen ZPNačrt.

⁵⁵ 47.a člen in 51. člen ZPNačrt.

⁵⁶ NUP in občine medsebojna usklajevanja pogosto večkrat ponovijo. NUP ponovno predložitev gradiva OPN štejejo kot dopolnitev vloge, za katero jim 30-dnevni rok za izdajo smernic ali mnenja prične teči znova.

⁵⁷ Ta čas je odvisen tudi od odzivnosti občin.

Slika 4: Povprečni časi revidiranih NUP za izdajo smernice ali mnenja k osnutku OPN v obdobju od leta 2008 do vključno leta 2015 po letih



Vir: podatki NUP.

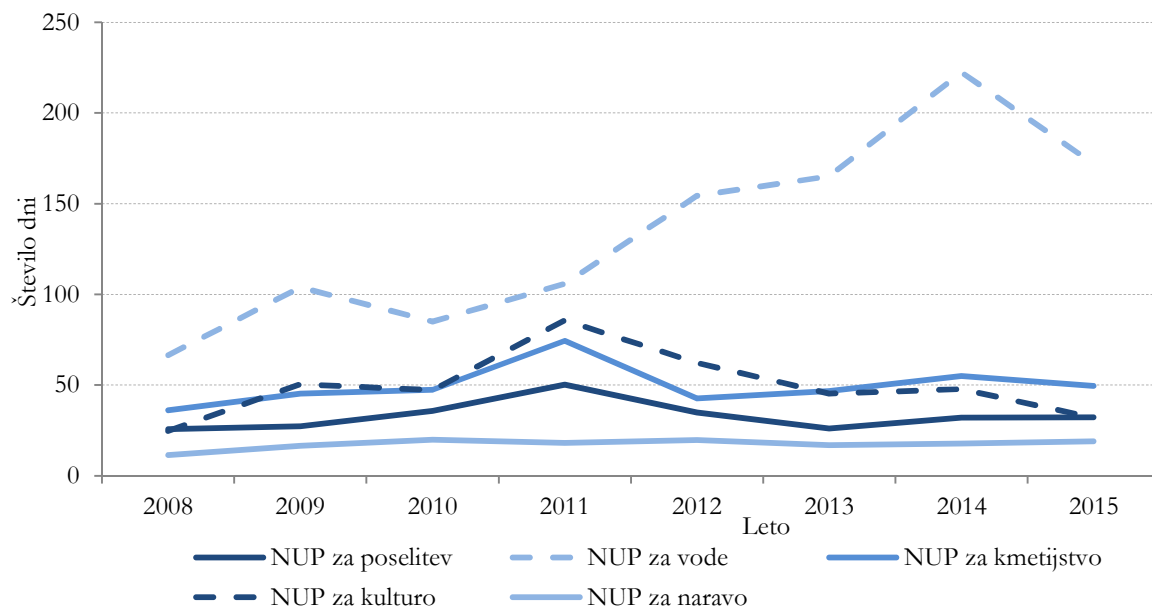
Tabela 7: Podatki o odzivnosti revidiranih NUP pri izdaji mnenja k predlogu OPN v obdobju od leta 2008 do vključno leta 2015

	NUP za poselitev	NUP za vode	NUP za kmetijstvo	NUP za kulturo	NUP za naravo
Povprečen čas za odziv na predlog OPN, v dneh	33,2	152,5	50,4	50,3	18,2
Povprečno število odzivov na predlog OPN	1,7	1,3	2,3	1,7	1,5
Povprečen skupen čas za odzive na predlog OPN, v dneh	56,6	203,4	115,9	86,5	27,1
Povprečen čas od prve vloge do zadnjega odziva na predlog OPN, v dneh ⁵⁸	204,6	284,8	303,9	202,0	153,1
Delež odzivov na predlog OPN, ki so presegli 30 dni, v odstotkih	36,0	92,6	59,3	55,7	2,4

Vir: podatki NUP.

⁵⁸ Tako kot opomba 57.

Slika 5: Povprečni časi revidiranih NUP za izdajo mnenja k predlogu OPN v obdobju od leta 2008 do vključno leta 2015 po letih



Vir: podatki NUP.

Ugotovimo lahko, da NUP zakonskih rokov za izdajo smernic in mnenj na osnutek OPN ter mnenj na predlog OPN v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso vedno dosegali. OPN pošiljajo NUP občine, zato NUP ne morejo vplivati na dinamiko prejema OPN in tehnično zahtevnost prejetih OPN. Zato menimo, da bi morali NUP v določenih obrazloženih in utemeljenih primerih imeti možnost, da rok za izdajo mnenja na osnutek ali predlog OPN podaljšajo. Prav tako lahko ugotovimo, da se NUP in občine pogosto večkrat usklajujejo, kar pa čas usklajevanja dodatno podaljša.

Pojasnilo NUP

Čas usklajevanja podaljšujejo tudi slabo pripravljena gradiva OPN, kar je povezano z majhnostjo nekaterih občin. Poleg tega pa nekatere občine pri prostorskem načrtovanju pobud javnosti ne presejejo zadržki same, ampak to delo prepustijo NUP.

2.2.3 Izvajanje nadzora nad sprejetimi OPN

Po sprejemu OPN morajo od uveljavitve ZPNačrt-A⁵⁹ NUP preveriti upoštevanje svojih mnenj, ki so jih podali k predlogu OPN. Če ugotovijo, da občina mnenj ni upoštevala, morajo pristojna ministrstva, vsako na svojem področju, v skladu z ZDU-1 izvesti nadzor nad zakonitostjo OPN. Kadar pristojno ministrstvo izvede nadzor zakonitosti OPN v roku šestih mesecev po uveljavitvi OPN in ugotovi, da mnenja niso bila upoštevana, lahko Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) takoj predlaga, da pred ustavnim sodiščem zahteva začetek postopka za oceno njegove skladnosti z ustavo oziroma zakonom⁶⁰.

⁵⁹ Začetek veljavnosti 12. 1. 2010.

⁶⁰ 52.a člen ZPNačrt.

Pojasnilo NUP

NUP preveritev upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN ne izvajajo sistematično, ampak predvsem na podlagi obvestil o neupoštevanju mnenj. Glavna razloga sta pomanjkanje kadrov ter da NUP o sprejemu OPN niso obveščeni.

Ko je OPN sprejet, ga ministrstvo, pristojno za prostor, doda na strežnik, vendar o tem ne obvesti NUP. Menimo, da bi ministrstvo, pristojno za prostor, NUP moralo poslati obvestilo, da je dodalo sprejet OPN na strežnik. NUP bi tako vedeli, da lahko izvedejo preveritev upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo na podlagi izvedenih preveritev upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN ter zahtev revidirancev popravljenih ali spremenjenih deset OPN, na podlagi postopkov za presojo skladnosti OPN z ustavo in zakoni pa je ustavno sodišče deloma ali v celoti razveljavilo štiri OPN.

2.3 Umestitev postopka celovite presoje vplivov na okolje v prostorsko načrtovanje občin

Za prostorske akte po ZPNačrt, razen za državni strateški prostorski načrt, se izvede postopek CPVO skladno z določbami ZPNačrt in določbami ZVO-1. Kriteriji za ugotovitveni postopek in odločitev o tem, ali je treba izvesti CPVO, so določeni v ZVO-1, in sicer se CPVO zaradi uresničevanja načel trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive izvede za plan, ki ga na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine za področje urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, ribištva, rudarstva, kmetijstva, energetike, industrije, prometa, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma, če se z njim določa ali načrtuje poseg v okolje, za katerega je treba izvesti presojo vplivov na okolje, če je zanj zahtevana presoja sprejemljivosti po predpisih o ohranjanju narave ali če ministrstvo, pristojno za okolje, oceni, da bi lahko njegova izvedba pomembneje vplivala na okolje⁶¹. Postopek CPVO bi moral biti optimizacijsko opravilo, katerega namen je izboljšati obravnavani OPN ter načrtovati posege tako, da ti v čim manjši meri razvrednotijo okolje, v praksi pa se po navedbah NUP običajno uporablja zgolj kot verifikacijski postopek.

NUP⁶² ob podajanju mnenja na osnutek OPN podajo tudi mnenje o verjetnosti pomembnejših vplivov OPN na okolje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je mnenje glede uvedbe CPVO največkrat izrazil NUP za naravo, najmanjkrat pa NUP za kmetijstvo, pri tem pa NUP za poselitev mnenja glede uvedbe CPVO ne podaja. Ministrstvo, pristojno za okolje, na podlagi mnenj NUP odloči in občino seznani, ali je za OPN treba izvesti CPVO. Ministrstvo, pristojno za okolje, v tem primeru določi rok, v katerem lahko občina ponovno prouči strokovne razloge za uvedbo CPVO in poda strokovne utemeljitve ali drugačno rešitev, zaradi katere uvedba postopka CPVO ne bi bila več potrebna. Ministrstvo, pristojno za okolje, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v 70,2 odstotka primerov zahtevalo izvedbo CPVO, v 29,8 odstotka primerov pa ne. Za sprejem odločb, po katerih naj bi bila izvedba CPVO potrebna, so v povprečju porabili 64 dni⁶³. Med OPN, sprejetimi do konca leta 2015, pa je bilo 77,3 odstotka takih, kjer je bil izveden postopek CPVO, ter 22,7 odstotka OPN, pri katerih postopek CPVO ni bil izveden.

⁶¹ 40. člen ZVO-1.

⁶² Poleg NUP v postopku CPVO sodeluje tudi Ministrstvo za zdravje.

⁶³ Od ministrstva, pristojnega za okolje, podatkov o datumih zadnje prejete vloge in njegovega odgovora za občine, kjer CPVO ni bila zahtevana, nismo prejeli.

Ugotovimo lahko, da občine šele po pripravi osnutka OPN ugotovijo, ali bodo morale izvesti tudi CPVO. To postopek prostorskega načrtovanja občin upočasni, saj morajo občine izbrati izvajalca CPVO in za to zagotoviti dodatna finančna sredstva ter hkrati s pripravo dopolnjenega osnutka OPN na podlagi CPVO pripraviti tudi okoljsko poročilo. Menimo, da bi morali biti kriteriji glede potrebnosti izvedbe CPVO določeni tako, da bi občine lahko na njihovi podlagi same ugotovile, ali je glede na vsebino OPN treba izvesti CPVO. Tako bi CPVO lahko izvedle hkrati s pripravo osnutka OPN, pri tem pa bi CPVO lahko bilo tudi orodje za presojanje, katere pobude vključiti v osnutek OPN.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za okolje

Občine lahko na podlagi kriterijev, določenih v pravnih podlagah, v veliki meri same predvidijo (ne pa ugotovijo), ali je treba izvesti CPVO ali ne.

Kadar je treba izvesti CPVO, občina za dopolnjen osnutek OPN zagotovi okoljsko poročilo in ga skupaj z dopolnjenim osnutkom OPN pošlje ministrstvu, pristojnemu za prostor, ki zagotovi, da je gradivo dostopno na svetovnem spletu⁶⁴. Ministrstvo, pristojno za okolje, pošlje okoljsko poročilo NUP, ki so pristojni za posamezne zadeve varstva okolja, varstvo ali rabo naravnih dobrin, krajine, varstvo zdravja ljudi ali varstvo kulturne dediščine, in jih pozove, da v 21 dneh ministrstvu, pristojnemu za okolje, sporočijo, ali okoljsko poročilo omogoča presojo vplivov izvedbe OPN na okolje ali pa ga je za to treba dopolniti z dodatnimi ali podrobnejšimi informacijami, če ne se šteje, da je okoljsko poročilo ustrezno. Ministrstvo, pristojno za okolje, po prejemu dokumentov NUP nato najkasneje v 30 dneh od prejema dopolnjenega osnutka OPN in okoljskega poročila obvesti občino o tem, da je okoljsko poročilo ustrezno, ali pa zahteva dopolnitev okoljskega poročila z dodatnimi ali s podrobnejšimi informacijami⁶⁵. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo, pristojno za okolje, občinam sporočilo 208 odločitev o ustreznosti okoljskega poročila, za katere je v povprečju porabilo 51,3 dne. Ministrstvo, pristojno za okolje, je k posameznemu okoljskemu poročilu v povprečju podalo 2,1 odločitve o ustreznosti okoljskega poročila, za kar je v povprečju skupaj porabilo 110 dni, od prve predložitve okoljskega poročila do končne odločitve o ustreznosti okoljskega poročila pa je v povprečju minilo 328,5 dne (torej so občine za dopolnjevanje okoljskega poročila v povprečju porabile 218,5 dne).

NUP se pri podajanju mnenja na predlog OPN opredelijo tudi glede sprejemljivosti vplivov OPN na okolje na podlagi svoje pristojnosti in ga pošljejo ministrstvu, pristojnemu za okolje. Povprečna razlika med NUP, ki je najprej podal mnenje glede sprejemljivosti vplivov na okolje, in NUP, ki je najkasneje izdal mnenje o sprejemljivosti vplivov na okolje, je znašala 282,4 dne. Najhitreje je največkrat podal mnenje o sprejemljivosti vplivov na okolje NUP za naravo, najkasneje pa NUP za kmetijstvo, medtem ko NUP za poselitev mnenja glede sprejemljivosti vplivov na okolje ne podaja. Ministrstvo, pristojno za okolje, na podlagi mnenj NUP z odločbo potrdi sprejemljivost vplivov plana na okolje⁶⁶. Ministrstvo, pristojno za okolje, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, odločbo o sprejemljivosti vplivov OPN na okolje v povprečju podalo v 25,4 dne od prejema popolne vloge.

Postopek CPVO je torej postopek, ki ga je, če so verjetni pomembnejši vplivi OPN na okolje, treba izvesti vzporedno s postopkom sprejema OPN. Izvedba postopka CPVO po navedbah predstavnikov združenj občin postopek sprejema OPN podaljša in podraži. To smo preverili tudi v reviziji in ugotovili, da je od

⁶⁴ 48. člen ZPNačrt.

⁶⁵ 42. člen ZVO-1.

⁶⁶ 51. člen ZPNačrt in 46. člen ZVO-1.

prve predložitve osnutka OPN do sprejema OPN, če je bil za OPN izveden postopek CPVO, v povprečju preteklo 1.537,8 dne, če pa postopek CPVO ni bil izveden, pa je v povprečju preteklo 648,9 dne⁶⁷. Menimo, da bi moralo ministrstvo, pristojno za prostor, skupaj z ministrstvom, pristojnim za okolje, proučiti, če bi bilo smiselno postopek CPVO integrirati oziroma združiti s postopkom sprejema OPN. Takšni sta tudi mnenji predstavnikov Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije in nekaterih NUP ter ena od predlaganih rešitev študije Uporaba in učinkovitost CPVO ter presoja vplivov na človekovo zdravje⁶⁸. Po našem mnenju bi lahko na ta način poenostavili in skrajšali postopek sprejema OPN ter s tem tudi povečali dodano vrednost postopka CPVO v postopku prostorskega načrtovanja občin.

2.4 Vključevanje javnosti ter varovanje pravic javnosti v postopku prostorskega načrtovanja občin

ZPNačrt kot eno temeljnih načel prostorskega načrtovanja izpostavlja načelo javnosti⁶⁹. V okviru tega načela morajo pristojni državni in občinski organi omogočati izražanje interesov posameznikov in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov. Poleg tega ZPNačrt določa, da ima vsakdo pravico do obveščenosti o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine. Dodatno morajo pristojni državni in občinski organi vsakomur omogočiti vpogled v prostorske akte, njihova strokovna gradiva in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnosti.

Kljub temu da je načelo javnosti izpostavljeno kot eno temeljnih načel ZPNačrt, pa so v postopku prostorskega načrtovanja po naši oceni pravice javnosti oziroma posameznih predlagateljev sprememb slabo varovane. Glede na določila ZPNačrt⁷⁰ se javnost vključi v postopek šele po dopolnjenem osnutku OPN, ko občina novih pobud in večjih sprememb ne more več vključiti v OPN, ne da bi postopek vrnila v fazo osnutka. Občina mora javnosti seznaniti z dopolnjenim osnutkom OPN in okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, ter v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo. V okviru javne razgrnitve imajo javnosti pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjeni osnutek OPN in okoljsko poročilo. Občina prouči pripombe in predloge javnosti ter v zvezi z njimi sprejme stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in na svetovnem spletu. Občina mora pisno seznaniti lastnike tistih zemljišč, katerih namenska raba se spreminja, s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve. Pri tem pa v pravnih podlagah ni določeno, kakšno vsebino mora stališče občine vsebovati, prav tako zoper stališče občine ni nobenega pravnega varstva, razen pobude za začetek

⁶⁷ Pri tem je bilo za prvi sprejem OPN, če je bil postopek CPVO izveden, od prve predložitve osnutka OPN do sprejema OPN porabljen v povprečju 1.602,3 dne, če postopek CPVO ni bil izveden, pa 1.121,3 dne. Za spremembo in dopolnitev OPN je bilo, če je bil postopek CPVO izveden, od prve predložitve osnutka OPN do sprejema OPN porabljen 479,6 dne, če postopek CPVO ni bil izveden, pa 315,5 dne.

⁶⁸ Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013. Med naročniki ciljnega raziskovalnega programa je bilo tudi ministrstvo, pristojno za okolje,
[URL: <http://www.bf.uni-lj.si/oddelek-za-krajinsko-arhitekturo/oddelek/raziskovalno-in-strokovno-delo/>],
marec 2017.

⁶⁹ 5. člen ZPNačrt.

⁷⁰ 50. člen ZPNačrt.

postopka za presojo ustavnosti in zakonitosti OPN na ustavnem sodišču, ko je OPN že sprejet, kot to določa 24. člen Zakona o ustavnem sodišču⁷¹.

ZPNačrt prav tako določa, da občina razvojne potrebe javnosti pri pripravi osnutka OPN upošteva le, če izpolnjujejo pogoje glede skladnosti s cilji prostorskega razvoja občine, upoštevanja varstvenih in varovalnih omejitev v prostoru, ustreznosti z vidika urbanističnih meril in možnosti opremljanja zemljišč za gradnjo. Izpolnjevanje pogojev mora občina ugotavljati najmanj enkrat na dve leti, vlagateljem pobud pa izdati pisno opredelitev glede njihove pobude. Ministrstvo, pristojno za prostor, bi moralo do 28. 10. 2012 predpisati podrobnejše pogoje za obravnavo pobud⁷², vendar tega še ni storilo.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

Pravilnik o podrobnejših pogojih za obravnavanje pobud za spremembo namenske rabe zemljišč v OPN je bil pripravljen do faze medresorskega usklajevanja, nato pa je zaradi napovedi in priprav nove zakonodaje postopek nadaljnje priprave oziroma sprejema zastal.

Menimo, da bi v Pravilniku o podrobnejših pogojih za obravnavanje pobud za spremembo namenske rabe zemljišč v OPN morali biti določeni tudi kriteriji za presojo pobud ter predpisane obvezne vsebine stališča občine do posamezne pobude.

Poleg tega bi morale biti javnosti v postopek prostorskega načrtovanja občin vključene že pred fazo priprave osnutka OPN. Takšno je tudi stališče ministrstva, pristojnega za prostor, zato je občinam posredovalo priporočilo, v katerem jih poziva k zgodnejšemu vključevanju javnosti v postopke prostorskega načrtovanja občin⁷³. Ministrstvo, pristojno za prostor, bi moralo tudi proučiti, ali je smiselno, da se zoper odločitve občin o vključitvi posameznih pobud v OPN javnostim zagotovi pravno varstvo.

2.5 Ostale naloge ministrstva, pristojnega za prostor, in ministrstva, pristojnega za okolje

V skladu z ZPNačrt so druge naloge ministrstva, pristojnega za prostor, pri prostorskem načrtovanju občin vzpostavitev PIS, priprava DSPN in državnega prostorskega reda, kar podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

Ena od nalog ministrstva, pristojnega za prostor, je tudi ugotavljanje vzrokov za dolgotrajnost postopkov sprejema OPN⁷⁴. Ministrstvo, pristojno za prostor, ni sistematično ugotavljalo vzrokov za dolgotrajnost postopkov priprave OPN. V letu 2015 je sicer izvedlo anketo med občinami, s katero je ugotavljalo vzroke za dolgotrajnost postopkov prostorskega načrtovanja občin, ni pa sistematično zbiralo podatkov o poteku

⁷¹ Uradni list RS, št. 64/07–UPB, 109/12.

⁷² 47. člen ZPNačrt.

⁷³ Št. 35001-161/4 z dne 17. 5. 2011.

⁷⁴ V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) morajo organi spremljati ter evalvirati predpise s svojega področja ter ugotavljati uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Eden od ciljev ZPNačrt je bil tudi pospešitev postopka. Resolucija tudi opredeljuje normativno dejavnost: če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj je vzrok – neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki.

postopkov priprave mnenj NUP k OPN, prav tako ni imelo na pregleden in celovit⁷⁵ način zbranih podatkov o poteku svojih postopkov priprave mnenj.

Po naši oceni bi morala biti med nalogami ministrstva, pristojnega za prostor, in ministrstva, pristojnega za okolje, bolj poudarjena tudi koordinacijska vloga, predvsem med občinami in NUP ter med več NUP. Ministrstvo, pristojno za prostor, koordinacijsko vlogo sicer izpolnjuje z izdajanjem pojasnil in priporočil za izvajanje ZPNačrt⁷⁶. Poleg tega bi morala ministrstvo, pristojno za prostor, in ministrstvo, pristojno za okolje, več svojih naporov vložiti v izobraževanje občin ter pripravljavcev OPN, saj sedaj izobraževanja izvajata zgolj za področje CPVO⁷⁷.

2.5.1 Prostorski informacijski sistem

Za opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora, vključno s pripravo in sprejemom prostorskih aktov države in občin ter spremljanjem stanja prostora, ter za omogočanje javnostim, da se seznani s stanjem v prostoru, bi moralo ministrstvo, pristojno za prostor, zagotavljati vodenje in vzdrževanje PIS. PIS naj bi vseboval podatke o dejanskem stanju v prostoru na podlagi evidentiranja nepremičnin, vključno s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture; podatke o pravnem stanju v prostoru na podlagi prostorskih aktov vključno z namensko rabo prostora; podatke o drugih pravnih režimih, ki se nanašajo na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja, na katerih je na podlagi predpisov vzpostavljen poseben pravni režim; podatke o vrednotenju, vplivih in omejitvah kulturne dediščine in ohranjanja narave v prostoru, ki se vodijo na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine in ohranjanja narave; podatke iz upravnih aktov, ki se nanašajo na gradnje, ter druge podatke za pripravo, sprejem in spremljanje prostorskih aktov. PIS naj bi vseboval tudi orodja, ki bi omogočila pripravo in spremljanje izvajanja prostorskih aktov v elektronski obliki, ter metode in postopke za podporo pri usklajevanju, sodelovanju in vključevanju javnosti v postopke sprejemanja prostorskih aktov⁷⁸. Vlada je na podlagi ZPNačrt sprejela uredbo o PIS. Ministrstvo, pristojno za prostor, bi moralo pričeti z vzpostavitvijo PIS v dveh mesecih po uveljavitvi uredbe o PIS, to je do 8. 3. 2008, in ga dokončno vzpostaviti v roku dveh let po uveljavitvi uredbe o PIS, to je do 8. 1. 2010⁷⁹.

Ugotovili smo, da je ministrstvo, pristojno za prostor, že v letu 2008 začelo z vzpostavitvijo PIS, vendar pa ta še vedno nima vgrajenih vseh funkcionalnosti, ki bi jih že moral imeti najkasneje do 8. 1. 2010.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

PIS ni vzpostavljen zaradi finančnih, kadrovskih in organizacijskih razlogov. Vzpostavljen naj bi bil do leta 2021. Vse aktivnosti glede vzpostavitve PIS, ki so opredeljene v pravnih podlagah, so načrtovane v okviru programa projektov eProstor (Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020). V okviru projekta Vzpostavitev PIS so načrtovani naslednji podprojekti: medopravilnost podatkov in storitev PIS, ePlan (elektronsko poslovanje na področju priprave in sprejemanja državnih, regionalnih in občinskih prostorskih aktov), eGraditev, skupni prikaz stanja prostora, sistem spremljanja stanja prostorskega razvoja ter enotna vstopna točka na področju prostorskega načrtovanja in graditve.

⁷⁵ Podatke vodi pregledno od leta 2012, za obdobje pred letom 2012 pa so dostopni zgolj v evidenci prejete in poslane pošte.

⁷⁶ [URL: http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/pojasnila_in_priporocila_za_izvajanje_zakonodaje/], marec 2017.

⁷⁷ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/presojev_vplivov_na_okolje/usposabljanje/], marec 2017.

⁷⁸ 85. člen ZPNačrt.

⁷⁹ 102. člen ZPNačrt.

Menimo, da bi vzpostavitev PIS z vsemi funkcionalnostmi, predvidenimi z ZPNačrt, bistveno olajšala delo tako občinam kot tudi NUP in tudi pospešila njihovo pripravo, saj bi občinam nudila podatke o vseh varstvenih režimih na enem mestu, poenotila podobo pripravljenih OPN ter orodja, ki bi omogočala pripravo in spremljanje izvajanja OPN. Vzpostavitev PIS bi NUP zagotovila tudi orodja, ki bi pospešila pregled OPN ter vzpostavila podporo postopkom usklajevanja OPN.

Prav tako PIS še ni na voljo na javni spletni strani, temveč zaradi zahteve Ministrstva za zunanje zadeve⁸⁰ zgolj interno v sistemu HKOM. PIS vsebuje zgolj podatke o sprejetih OPN, prostorskih aktov, sprejetih pred uveljavitvijo ZUreP-1, pa ne vsebuje. Ministrstvo, pristojno za prostor, je za namen statistične rabe v letu 2014 pripravilo generaliziran sloj namenske rabe, ki prikazuje podrobnejšo namensko rabo za vse veljavne, tudi stare prostorske akte na območju države, ki je tudi vključen v PIS. Prikaz stanja prostora, ki ga vsebuje PIS, vključuje⁸¹:

- prikaz dejanskega stanja in prikaz pravnega stanja oziroma sprejetih prostorskih aktov,
- prikaz upravnih aktov s področja gradnje,
- podatke o omejitvah v prostoru (posebni pravni režimi s področja varstva narave, kulturne dediščine in podobno) ter
- nepremičninske evidence.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

Ministrstvo, pristojno za prostor, je za vzpostavitev PIS v obdobju, na katero se nanaša revizija, že porabilo skupaj 530.774 evrov.

Ukrep ministrstva, pristojnega za prostor

Ministrstvo, pristojno za prostor, je med izvajanjem revizije izdelalo načrt aktivnosti za vzpostavitev PIS, ki bo vseboval vse funkcionalnosti, opredeljene v ZPNačrt, s katerim je določilo potrebne aktivnosti ter nosilce in časovne roke za njihovo izvedbo.

2.5.2 Državni strateški prostorski načrt in državni prostorski red

OPN je prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor⁸². Prostorsko načrtovanje naj bi torej potekalo od zgoraj navzdol, torej naj bi občine na podlagi strateških dokumentov, sprejetih na ravni države, pripravile strateške dokumente na ravni občine ter na njihovi podlagi in glede na omejitve varstvenih režimov pripravile OPN. Pri tem pa bi po naši oceni morale imeti tudi možnost izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike, na podlagi katere bi potencialne investitorje lahko usmerjale na za to primerna območja.

Pojasnilo NUP

OPN so v večjem delu pogosto zgolj zbir pobud, torej da občine načrtujejo od spodaj navzgor.

⁸⁰ Sporazum o arbitraži med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Prostorski informacijski sistem št. 570-22/2016/6 z dne 11. 10. 2016.

⁸¹ [URL: <http://pis.gov.si/>], marec 2017.

⁸² 38. člen ZPNačrt.

Pri prostorskem načrtovanju so vse občine ne glede na velikost obravnavane enako, ni pa vzpostavljen mehanizem usklajevanja med sosednjimi oziroma bližnjimi občinami oziroma ni prostorskega planiranja za širše območje (bodisi več občin bodisi regije).

Strateška dokumenta na ravni države, ki jih predpisuje ZPNačrt, sta DSPN in državni prostorski red. Z DSPN se za zagotovitev usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja ob smotrni rabi naravnih, prostorskih in drugih razvojnih potencialov, na podlagi razvojnih potreb države in ob upoštevanju varstvenih zahtev oziroma javnih koristi na področju varstva okolja, ohranjanja narave, trajnostne rabe naravnih dobrin, varstva kulturne dediščine ter ohranjanja človekovega zdravja določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena. Na podlagi teh ciljev, izhodišč in usmeritev se v DSPN določi zasnova prostorskih ureditev državnega pomena tako, da se razvojne potrebe, ki izhajajo iz razvojnih dokumentov države, uskladijo z varstvenimi zahtevami⁸³.

Državni prostorski red je sestavljen iz pravil za urejanje prostora, ki jih izdaja država za zagotavljanje kakovostnih življenjskih razmer v mestih in na podeželju, ohranjanja prepoznavnih značilnosti in vrednot prostora, poenotenja pravil prostorskega načrtovanja ter upoštevanja strokovnih dognanj na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja. Državni prostorski red določa v skladu z državnim strateškim prostorskim aktom pravila za urejanje prostora na državni, regionalni in lokalni ravni, in sicer: splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila za načrtovanje poselitve in pravila za načrtovanje in graditev objektov⁸⁴.

Ministrstvo, pristojno za prostor, bi moralo pripraviti DSPN najkasneje v šestih mesecih po uveljavitvi ZPNačrt, to je do 28. 10. 2007⁸⁵. Vlada bi morala predpisati podrobnejšo vsebino ter način vzpostavitve in vodenja zbirke državnega prostorskega reda v šestih mesecih od uveljavitve ZPNačrt-B oziroma do 29. 1. 2013. Ministrstvo, pristojno za prostor, pa bi moralo v šestih mesecih od uveljavitve predpisa vlade vzpostaviti zbirko državnega prostorskega reda⁸⁶.

Ugotovili smo, da ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo pogojev za sprejem DSPN v rokih, določenih z ZPNačrt, saj ni pripravilo niti osnutka DSPN. Osnutka DSPN tudi ni pripravilo med izvajanjem revizije. Ugotovili smo tudi, da podrobnejša vsebina ter način vzpostavitve in vodenja zbirke državnega prostorskega reda še nista predpisana ter da državni prostorski red še ni sprejet.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za prostor

Po uveljavitvi ZPNačrt je bil pripravljen program priprave DSPN, potem pa se je izkazalo, da glede na vsebino OdSPRS ni potrebe po pripravi novega prostorskega akta, ker se OdSPRS v skladu z ZPNačrt-B lahko po potrebi dopolnjuje in spreminja. Državni prostorski red pa je v postopku priprave. ZPNačrt v 92. členu določa, da do sprejema DSPN v veljavi ostaja OdSPRS, kar pomeni, da morajo občine v postopkih priprave OPN upoštevati OdSPRS.

Ukrepi ministrstva, pristojnega za prostor

Ministrstvo, pristojno za prostor, je med izvajanjem revizije izdelalo načrt aktivnosti za pripravo DSPN oziroma za pripravo sprememb in dopolnitev OdSPRS in državnega prostorskega reda, s katerim je določilo potrebne aktivnosti ter nosilce in časovne roke za njihovo izvedbo.

⁸³ 22. člen ZPNačrt.

⁸⁴ 37.a člen ZPNačrt.

⁸⁵ 91. člen ZPNačrt.

⁸⁶ 26. člen ZPNačrt-B.

3. UČINKOVITOST NOSILCEV UREJANJA PROSTORA V POSTOPKU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA OBČIN

Pri presoji, ali so bili NUP v postopkih prostorskega načrtovanja občin učinkoviti, smo za vsakega izmed revidiranih NUP preverili:

- kadrovsko opremljenost,
- informacijsko podporo pri pregledu OPN ter informacijsko podporo pripravljavcem OPN,
- opredeljenost postopkov pregleda OPN,
- splošne smernice in druge dokumente,
- upoštevanje rokov, določenih v pravnih podlagah pri podajanju smernic in mnenj k OPN.

Sodila, ki smo jih uporabili pri presoji učinkovitosti NUP v postopku prostorskega načrtovanja občin, so bila:

- število zaposlenih, ki se ukvarjajo z OPN, možnost vključitve dodatnih zaposlenih ob povečanjem obsegu dela ter centralizirana oziroma decentralizirana organizacija;
- obstoj informacijske podpore pripravljavcem OPN ter informacijske podpore za podporo NUP pri pregledu OPN;
- način razdelitve OPN med uslužbenke, predhodna standardizacija stališč, izvajanje terenskih ogledov, vsebinsko poenotenje mnenj ter izvajanje preveritev upoštevanja svojih mnenj nad sprejetimi OPN;
- priprava ustreznih splošnih smernic in ostalih usmeritev s področja dela NUP;
- izdajanje posebnih smernic, mnenj k osnutku OPN ter mnenj k predlogu OPN v zakonsko določenih rokih.

3.1 NUP za poselitev

MOP je NUP za področje razvoja poselitve⁸⁷. Kljub temu da je MOP postalo NUP za poselitev v letu 2010⁸⁸, je tudi pred letom 2010 sodelovalo v postopku prostorskega načrtovanja občin s pripravo mnenj k OPN.

⁸⁷ 11.a člen ZPNačrt.

⁸⁸ ZPNačrt-A, veljaven od 12. 1. 2010. Pred tem pa je NUP za poselitev izdal nekaj smernic in mnenj, a le kadar je ocenil, da je problematika prostorskega razvoja in razvoja poselitve v občini posebej občutljiva.

3.1.1 Kadri

Smernice in mnenja k OPN za področje poselitve je na dan 31. 12. 2015 pripravljalo šest uslužbencev NUP za poselitev. NUP za poselitev ob povečanem obsegu dela v obravnavo OPN ni vključeval drugih uslužbencev. Uslužbenci NUP za poselitev, ki obravnavajo OPN, so centralizirano organizirani. Poleg priprave smernic in mnenj k OPN imajo tudi druge zadolžitve.

3.1.2 Informacijska podpora

NUP za poselitev pri obravnavi OPN uporablja zgolj programsko rešitev ArcGIS, pri tem pa ne uporablja drugih sorodnih aplikacij kot ostali revidirani NUP in tudi ne zagotavlja dodatne informacijske podpore občinam.

Pojasnilo NUP za poselitev

Način dela je specifičen, saj v primerjavi z ostalimi NUP ne varuje vnaprej določenih varstvenih režimov. Vzporedno dodatne informacijske podpore občinam je ena od nalog NUP za poselitev v prihodnosti.

3.1.3 Postopki pregleda

Občine niso vnaprej razporejene med uslužbence NUP za poselitev, ampak so razporejene v skladu z internim sistemom ponderiranja, ki upošteva zahtevnost vloge, število vlog, ki jih obravnava posamezni uslužbenec, ter seznanjenost s prostorsko problematiko določenega območja. Mnenje k OPN pripravlja pristojni uslužbenec NUP za poselitev, ki najprej preveri skladnost OPN s pravilnikom o OPN ter pripravi mnenje k OPN. Pri pripravi mnenja k OPN najprej preveri skladnost strateškega dela OPN z OdSPRS ter nato še skladnost izvedbenega dela OPN s strateškim delom OPN. Pri presoji izvedbenega dela OPN uporablja tudi strokovne podlage, ki jih občine priložijo k OPN. Na podlagi navedenih preveritev pristojni uslužbenec pripravi stališča oziroma osnutek mnenja k OPN.

Stališča, ki jih pripravi uslužbenec NUP za poselitev, niso standardizirana. Za namen priprave stališč NUP za poselitev ni izvajal terenskih ogledov kljub oceni, da bi bila njihova izvedba v določenih primerih lahko koristna, ter pojasnil, da je NUP za poselitev terenske preglede v preteklosti že izvajal. V zahtevnejših primerih se pristojni uslužbenec NUP za poselitev pri pripravi stališč tudi neformalno posvetuje s sodelavci, po potrebi tudi oddelčno na kolegiju. Osnutek mnenja k OPN okvirno pregleda nadrejeni ter opozori na morebitne nejasne zapise. Pregled ne vključuje ponovnega vsebinskega pregleda, zaradi česar NUP za poselitev ne zagotavlja poenotenja mnenj in s tem poenotene obravnave OPN.

Ukrep NUP za poselitev

NUP za poselitev je v letu 2016 začel izvajati terenske ogleda.

NUP za poselitev tudi ne zagotavlja oblikovne enotnosti izdanih dokumentov, kljub temu da je pripravil vzorec mnenja k OPN. Nekateri uslužbenci namreč pripravljajo mnenja o skladnosti OPN s pravilnikom o OPN na posebnem obrazcu, ki ga priložijo mnenju k OPN, drugi pa ga vanj vključijo.

Po izdaji mnenja k OPN se NUP za poselitev usklajuje z občinami. Usklajevanje poteka tako formalno kot tudi neformalno.

NUP za poselitev v postopku CPVO ne sodeluje. Po navedbah NUP za poselitev so v postopku CPVO mogoče izboljšave, predvsem bi moral biti postopek CPVO bolj integriran v postopek prostorskega načrtovanja občin.

NUP za poselitev sistematično ne izvaja preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN. NUP za poselitev izvaja preveritev le na podlagi prijav, ali pa se za izvedbo preveritev odloči samoiniciativno, pri tem pa preveritev izvaja le en uslužbenec. Preveritev upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN izvaja šele od leta 2011.

3.1.4 Splošne smernice in ostali dokumenti

NUP za poselitev je izdal le ene splošne smernice⁸⁹, ki so bile veljavne tudi med izvajanjem revizije. Splošne smernico so bile po naši oceni skladne s pravnimi podlagami. Pri tem ugotavljamo, da pravilnik o OPN opredeljuje stavbno zemljišče drugače kot ZPNačrt. Pravilnik o OPN določa, da se zemljišča, na katerih so objekti, ki so opredeljeni kot ostala območja razpršene gradnje, ne opredelijo kot stavbna zemljišča, temveč se z grafičnim znakom prikazujejo samo obstoječi objekti⁹⁰. V skladu z ZPNačrt⁹¹ pa je stavbno zemljišče opredeljeno kot zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov. To pomeni, da bi morale biti tudi zemljiške parcele ali njihovi deli, na katerih je zgrajen objekt, ki je uvrščen med ostala območja razpršene gradnje, opredeljene kot stavbno zemljišče.

3.1.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic

3.1.5.a Izdaja posebnih smernic

NUP za poselitev je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj osem posebnih smernic, za kar je v povprečju porabil 29,5 dne. Za izdajo posebnih smernic je porabil najmanj 15 dni in največ 42 dni. V štirih primerih od osmih primerov (50 odstotkov) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh.

3.1.5.b Smernice oziroma mnenje k osnutku OPN

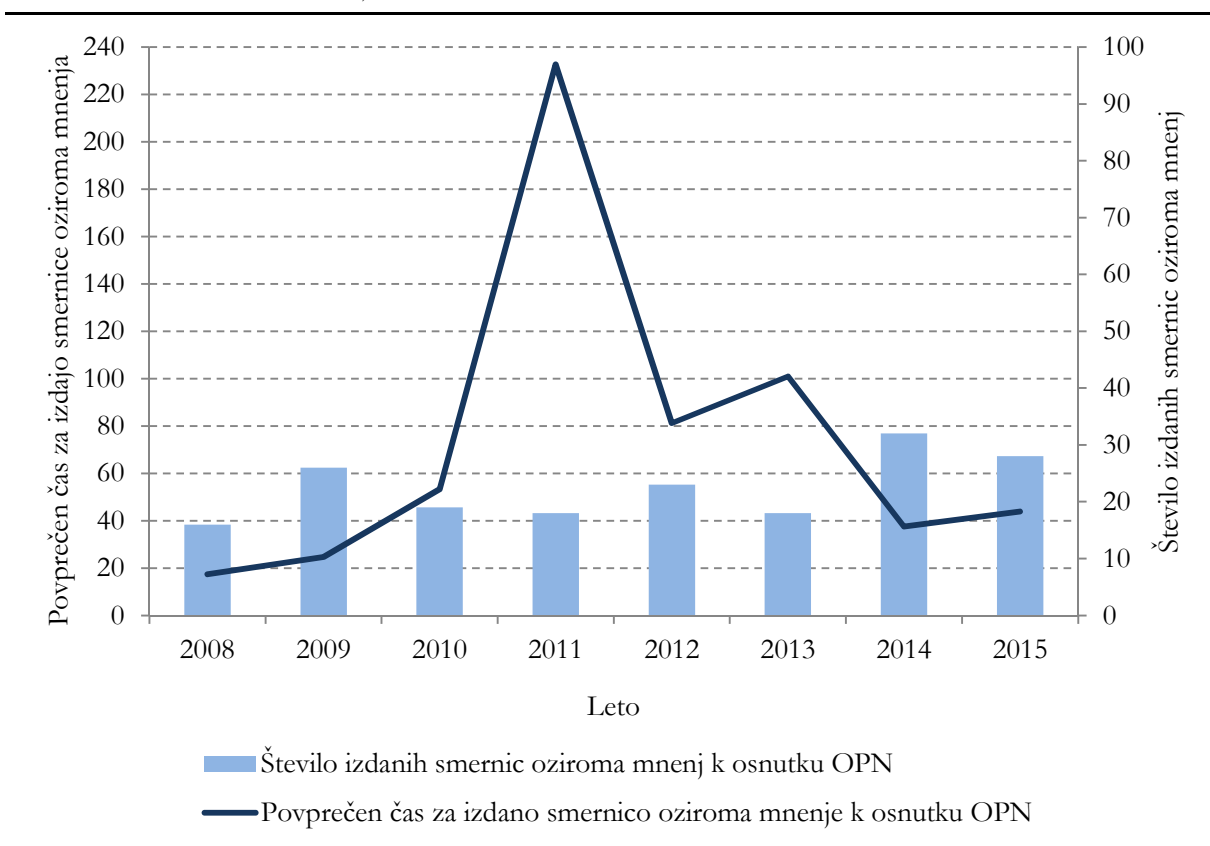
NUP za poselitev je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 180 smernic oziroma mnenj k osnutku OPN, za kar je v povprečju porabil 68 dni. Za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN je porabil najmanj 1 dan in največ 857 dni. V 77 primerih od 180 primerov (42,8 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za poselitev je k posameznemu osnutku OPN v povprečju podal 1,2 smernice oziroma mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 82,7 dne, od prve vloge do zadnjih izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN pa je v povprečju minilo 140,4 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 57,7 dne). Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN po letih prikazujemo na sliki 6.

⁸⁹ Splošne smernice s področja razvoja poselitve, št. 35001-14/2013/1 z dne 29. 1. 2013, [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/dpn/smernice/usmerjanje_poselitve.pdf], marec 2017.

⁹⁰ Peti odstavek 15. člena pravilnika o OPN.

⁹¹ 24. točka prvega odstavka 2. člena ZPNačrt.

Slika 6: Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenj k osnutku OPN

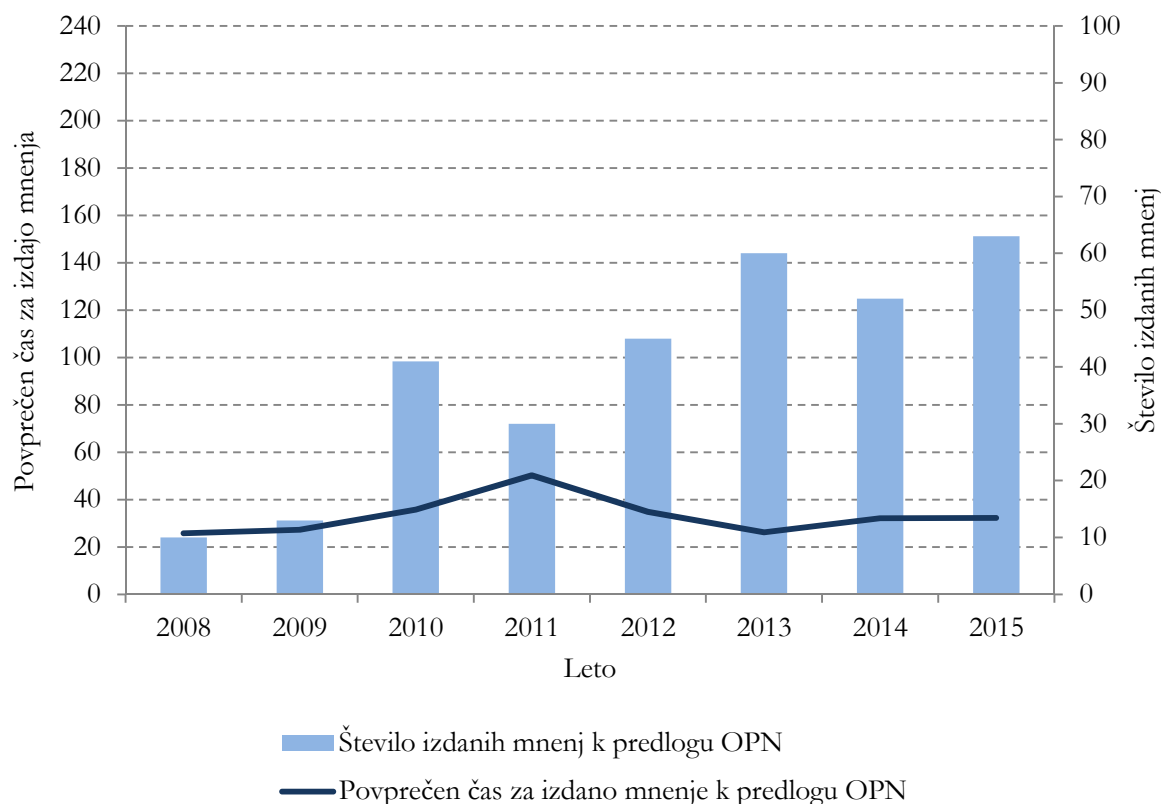


Vir: podatki NUP za poselitev.

3.1.5.c Mnenje k predlogu OPN

NUP za poselitev je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 314 mnenj k predlogu OPN, za kar je v povprečju porabil 33,2 dne. Za mnenja k predlogu OPN je porabil najmanj 0 dni (mnenje je izdal še isti dan) in največ 314 dni. V 113 primerih od 314 primerov (36 odstotkov) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za poselitev je k posameznemu predlogu OPN v povprečju podal 1,7 mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 56,6 dne, od prve vloge do zadnjega izdanega mnenja k predlogu OPN pa je v povprečju minilo 204,6 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 148 dni). Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenja k predlogu OPN po letih prikazujemo na sliki 7.

Slika 7: Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenj k predlogu OPN



Vir: podatki NUP za poselitev.

Pojasnilo NUP za poselitev

NUP za poselitev je že izvedel določene aktivnosti za izdajo mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom. Tako je v letu 2016 povprečen čas, porabljen za pripravo mnenj k OPN, znašal 29,4 dne. V posameznih primerih se še pojavljajo odstopanja od zakonskega roka, ki pa jih bo NUP za poselitev odpravil z uveljavljanjem načela preračunavanja kadrov znotraj direktorata za prostor graditve in stanovanja, predvidoma do konca leta 2017.

Ukrepi NUP za poselitev

NUP za poselitev je med izvajanjem revizije izdelal načrt aktivnosti za zagotavljanje izdaje mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom, s katerim je določil potrebne aktivnosti ter zanje določil nosilce in časovne roke za izvedbo posameznih aktivnosti.

3.2 NUP za vode

NUP za področje upravljanja z vodami je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za okolje⁹², pri tem pa nekatere strokovne podlage s področja upravljanja vod pripravlja ministrstvo, pristojno za okolje. Do 31. 12. 2015 je naloge NUP za vode izvajala ARSO, ki je organ v sestavi ministrstva, pristojnega za okolje. Med izvajanjem revizije pa je te naloge opravljala direkcija, ki je organ v sestavi ministrstva,

⁹² 61. člen Zakona o vodah (v nadaljevanju: ZV-1), Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

pristojnega za okolje, in je naloge in zaposlene prevzela od ARSO⁹³. V tem poročilu opisujemo postopek obravnave OPN, kot se je izvajal med izvajanjem revizije in je enak, kot se je izvajal v obdobju, na katero se nanaša revizija.

3.2.1 Kadri

Smernice in mnenja k OPN za področje upravljanja z vodami so na dan 31. 12. 2015 pripravljali štirje uslužbenci NUP za vode⁹⁴. Zaradi povečanega obsega dela je NUP za vode v preteklosti določene naloge, povezane z obravnavo OPN, prenesel na zunanja izvajalca⁹⁵. Po 31. 12. 2015⁹⁶ je smernice in mnenja k OPN pripravljalo devet uslužbencev NUP za vode. Od tega so štirje uslužbenci obravnavali OPN, ostali pa so preverjali ustreznost hidrološko-hidravličnih študij. V primeru povečanega obsega dela NUP za vode v obravnavo OPN le izjemoma vključuje tudi uslužbence, zaposlene v regionalno organiziranih sektorjih. NUP za vode med izvajanjem revizije ni imel sklenjenih pogodb z zunanjimi izvajalci. Uslužbenci NUP za vode, ki obravnavajo OPN, so centralizirano organizirani. Uslužbenci NUP za vode imajo poleg priprave smernic in mnenj k OPN tudi druge zadolžitve.

3.2.2 Informacijska podpora

NUP za vode pri obravnavi OPN za področje upravljanja z vodami uporablja programsko rešitev ArcGIS, Atlas voda⁹⁷, Lidar⁹⁸ ter Atlas okolja⁹⁹. Programske rešitve vsebujejo različne okoljske podatke, vključno s podatki s področja upravljanja z vodami. Vsi podatki s področja vod, ki so zajeti v programskih rešitvah, pa niso neposredno uporabni pri prostorskem načrtovanju predvsem zaradi neustreznega merila prikaza. Med ogroženimi območji so ustrezno določena le poplavna območja, ostala ogrožena območja, kot na primer plazljiva in erozijska območja, pa ne.

Občine lahko izvozijo podatke, ki jih potrebujejo pri prostorskem načrtovanju, s spletne strani Geoportal ARSO¹⁰⁰, ki je namenjen brskanju, iskanju in prenosu metapodatkov. Vse programske rešitve so javno dostopne in omogočajo širokemu krogu uporabnikov vpogled v prostorske podatke prek interneta, nimajo pa posebnih funkcionalnosti, ki bi bile namenjene zgolj NUP za vode pri obravnavi OPN.

⁹³ Direkcija je NUP na podlagi 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 35/15, 62/15.

⁹⁴ Sistemizacija delovnih mest Urada za upravljanje z vodami, ARSO z označenimi uslužbenci, ki so na dan 31. 12. 2015 obravnavali OPN.

⁹⁵ NUP za vode je med letoma 2012 in 2015 z Inštitutom za vode Republike Slovenije sklenil štiri pogodbe ter anekse k pogodbam za financiranje strokovnih in razvojnih nalog ministrstva, pristojnega za okolje, v skupni vrednosti 10.890.930 evrov, del tega zneska je bil namenjen tudi za pripravo osnutkov mnenj k OPN. Po navedbah NUP za vode je Inštitut za vode Republike Slovenije na podlagi pogodb med drugim pripravljati tudi osnutke za mnenja k OPN ter pregledoval hidrološko-hidravlične študije. ARSO je v letu 2014 sklenila pogodbo tudi z Inštitutom Univerze v Ljubljani Fakultete za gradbeništvo in geodezijo, d. o. o. za pripravo strokovnih podlag za vodenje in odločanje v postopkih sprejemanja prostorskih aktov v vrednosti 23.790 evrov. Po navedbah NUP za vode se je pogodba nanašala na pregled 20 mnenj in okoljskih poročil.

⁹⁶ Stanje v oktobru 2016.

⁹⁷ [URL: http://gis.arso.gov.si/evode/profile.aspx?id=atlas_voda@Arso], marec 2017.

⁹⁸ [URL: http://gis.arso.gov.si/evode/profile.aspx?id=atlas_voda_Lidar@Arso], marec 2017.

⁹⁹ [URL: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso], marec 2017.

¹⁰⁰ [URL: <http://gis.arso.gov.si/geoportal/catalog/main/home.page>], marec 2017.

3.2.3 Postopki pregleda

Občine so vnaprej razporejene med uslužbence NUP za vode, in sicer po regionalnem načelu. Mnenje k OPN pripravlja pristojni uslužbenec NUP za vode, ki tehnično dopolni OPN s podatki NUP za vode s področja vod. Uslužbenec preveri točnost prikaza stanja v OPN ter na ravni enot urejanja prostora vizualno preveri skladnost načrtovanega posega v prostor z varstvenimi režimi s področja vod. Pri tem obravnava predlog OPN podrobneje kot osnutek OPN. Obseg pregleda osnutka je odvisen od skladnosti pregledanih enot urejanja prostora s splošnimi smernicami in predpisi; če pregledane enote urejanja prostora niso ustrezne, NUP za vode izda negativno mnenje k osnutku OPN.

Na podlagi pregleda OPN uslužbenec izpiše problematične enote urejanja prostora, ki jih podrobneje pregleda ter oblikuje stališča. Stališča, ki jih pripravi uslužbenec NUP za vode, niso standardizirana. Če je potrebno za pripravo stališč do pobud, uslužbenec izvede ogled dejanskega stanja na terenu. V zahtevnejših primerih se pri pripravi stališč posvetuje s sodelavci oziroma z nadrejenim. Na podlagi izpisanih stališč pripravi osnutek mnenja k OPN, ki ga preveri nadrejeni. Preveritev mnenja ne vključuje ponovnega vsebinskega pregleda, zaradi česar NUP za vode ne zagotavlja poenotenja mnenj in s tem poenotene obravnave OPN.

Po izdaji mnenja k OPN se NUP za vode usklajuje z občinami, običajno v fazi predloga OPN, lahko pa tudi prej. NUP za vode poleg obravnave OPN preverja tudi ustreznost hidrološko-hidravličnih študij, ki jih predložijo občine.

NUP za vode sodeluje v postopku CPVO. Pri presoji načrtovanih posegov v prostor na poplavnih območjih uporablja tudi hidrološko-hidravlične študije, ki jih pripravljajo občine.

NUP za vode sistematično ne izvaja preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN, poskuša pa preveriti posamezne OPN.

3.2.4 Splošne smernice in ostali dokumenti

NUP za vode je izdal le ene splošne smernice¹⁰¹. Splošne smernice med izvajanjem revizije niso bile objavljene na spletnih straneh NUP za vode. Ugotovili smo, da NUP za vode, kljub temu da so se določeni predpisi spremenili, smernic ni popravil¹⁰².

¹⁰¹ Splošne smernice s področja upravljanja z vodami, Verzija 1.1 z dne 16. 8. 2013.

¹⁰² Splošne smernice so v 17. točki II. poglavja navajale Uredbo o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav (Uradni list RS, št. 45/07, 63/09, 105/10), Uredbo o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz malih komunalnih čistilnih naprav (Uradni list RS, št. 98/07, 30/10) in Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode (Uradni list RS, št. 88/11, 8/12, 108/13), ki so prenehale veljati 31. 12. 2015 oziroma z dnem uveljavitve Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode (Uradni list RS, št. 98/15), ter Pravilnik o prvih meritvah in obratovalnem monitoringu odpadnih voda ter o pogojih za njegovo izvajanje (Uradni list RS, št. 54/11), ki je prenehal veljati 1. 1. 2015 oziroma z dnem uveljavitve Pravilnika o prvih meritvah in obratovalnem monitoringu odpadnih voda (Uradni list RS, št. 94/14, 98/15).

Ukrepi NUP za vode

NUP za vode je v letu 2016 pripravil osnutek novih splošnih smernic¹⁰³, ki odpravljajo povzemanje neveljavnih predpisov.

NUP za vode in ministrstvo, pristojno za okolje, tudi nista zagotovila vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju. Občine morajo v OPN, če vsebuje spremembe, ki bi lahko vplivale na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo, prikazati ogrožena območja ter pri pripravi OPN upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na varstvenih in ogroženih območjih¹⁰⁴. Med varstvena območja spadajo vodovarstvena območja, varstvena območja kopalnih voda in varstvena območja površinskih voda. Ogrožena območja oziroma poplavna, erozijska, plazljiva in plazovita območja določi vlada¹⁰⁵ na podlagi metodologije, ki jo predpiše ministrstvo, pristojno za okolje¹⁰⁶. Vlada predpiše tudi pogoje in omejitve za izvajanje dejavnosti ali poseganje v prostor na ogroženih območjih¹⁰⁷, pri čemer določene splošne omejitve in prepovedi glede poseganja v ogrožena območja določa že ZV-1.

Na področju poplav in s poplavami povezanih erozij je ministrstvo, pristojno za okolje, pripravilo metodologijo, saj je sprejelo Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti¹⁰⁸. Metodologij za določanje ostalih ogroženih območij oziroma erozijskih območij (ki niso posledica poplav), plazljivih in plazovitih območij pa ministrstvo, pristojno za okolje, ni pripravilo oziroma ni sprejelo ustreznih predpisov.

Pojasnilo ministrstva, pristojnega za okolje

Na ministrstvu, pristojnem za okolje, že potekajo intenzivne aktivnosti, ki so privedle do razvoja metodologij, ki so bile tudi že nekajkrat uporabljene pri pripravi OPN. Ministrstvo, pristojno za okolje, je aktivno sodelovalo z Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje pri pripravi dveh ključnih raziskovalnih študij, ki bosta uporabljeni za končno določitev metodologij.

3.2.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic

3.2.5.a Izdaja posebnih smernic

NUP za vode je za področje upravljanja z vodami v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj devet posebnih smernic, za izdajo katerih je v povprečju porabil 32,7 dne. Za izdajo posebnih smernic je porabil najmanj 13 dni in največ 55 dni. V šestih primerih od devetih primerov (66,7 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh.

¹⁰³ Splošne smernice – 2. osnutek, oktober 2016.

¹⁰⁴ Prvi odstavek in drugi odstavek 61. člena ZV-1.

¹⁰⁵ V skladu z drugim odstavkom 83. člena ZV-1 vlada določi ogrožena območja ob upoštevanju naravnih možnosti, da pride do škodljivega delovanja voda, števila potencialno ogroženih prebivalcev in velikosti možne škode na objektih, zemljiščih in premoženju.

¹⁰⁶ V skladu s četrtem odstavkom 83. člena ZV-1 minister, pristojen za vode, v soglasju z ministrom, pristojnim za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, podrobneje predpiše metodologijo za določanje ogroženih območij in način razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti.

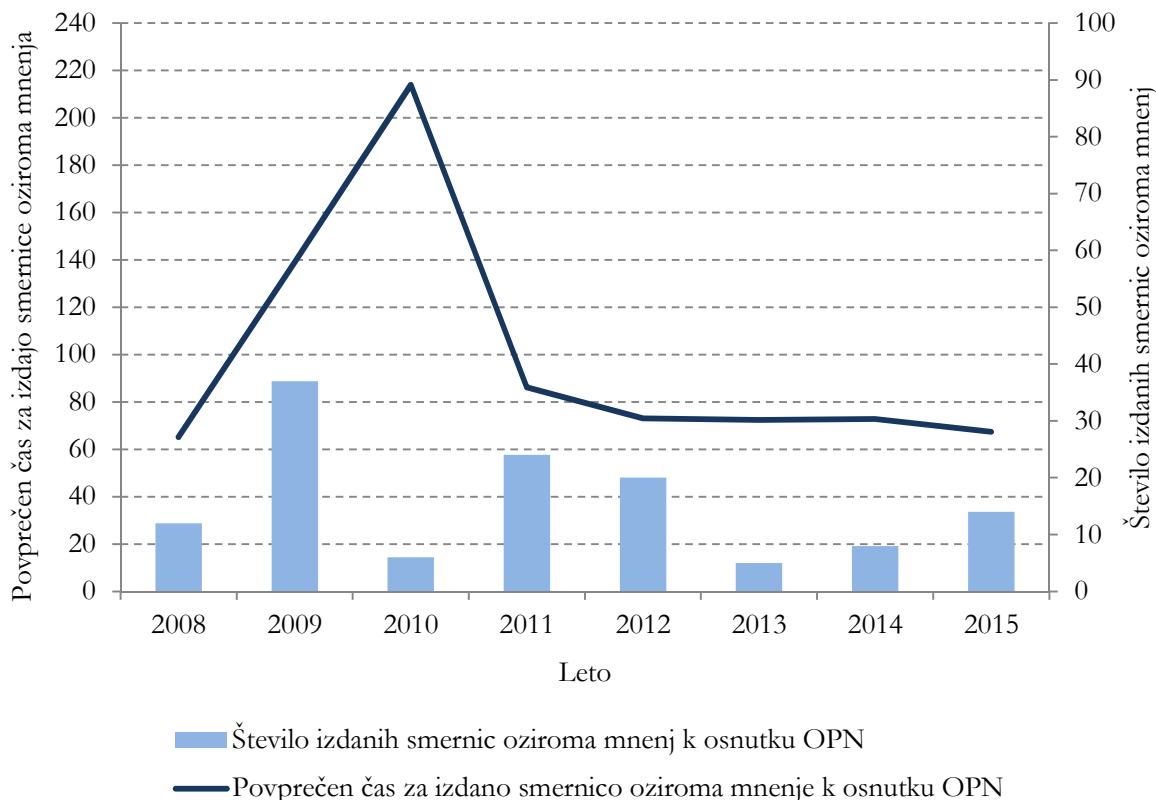
¹⁰⁷ 85. člen ZV-1.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 60/07.

3.2.5.b Smernice oziroma mnenje k osnutku OPN

NUP za vode je za področje upravljanja z vodami v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 126 smernic oziroma mnenj k osnutku OPN, za kar je v povprečju porabil 100,2 dne. Za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN je porabil najmanj 1 dan in največ 390 dni. V 102 primerih od 126 primerov (81 odstotkov) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za vode je k posameznemu osnutku OPN v povprečju podal 1,1 smernice oziroma mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 107,9 dne, od prve vloge do zadnjih izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN pa je v povprečju minilo 179,8 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 71,9 dne). Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN po letih prikazujemo na sliki 8.

Slika 8: Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenj k osnutku OPN



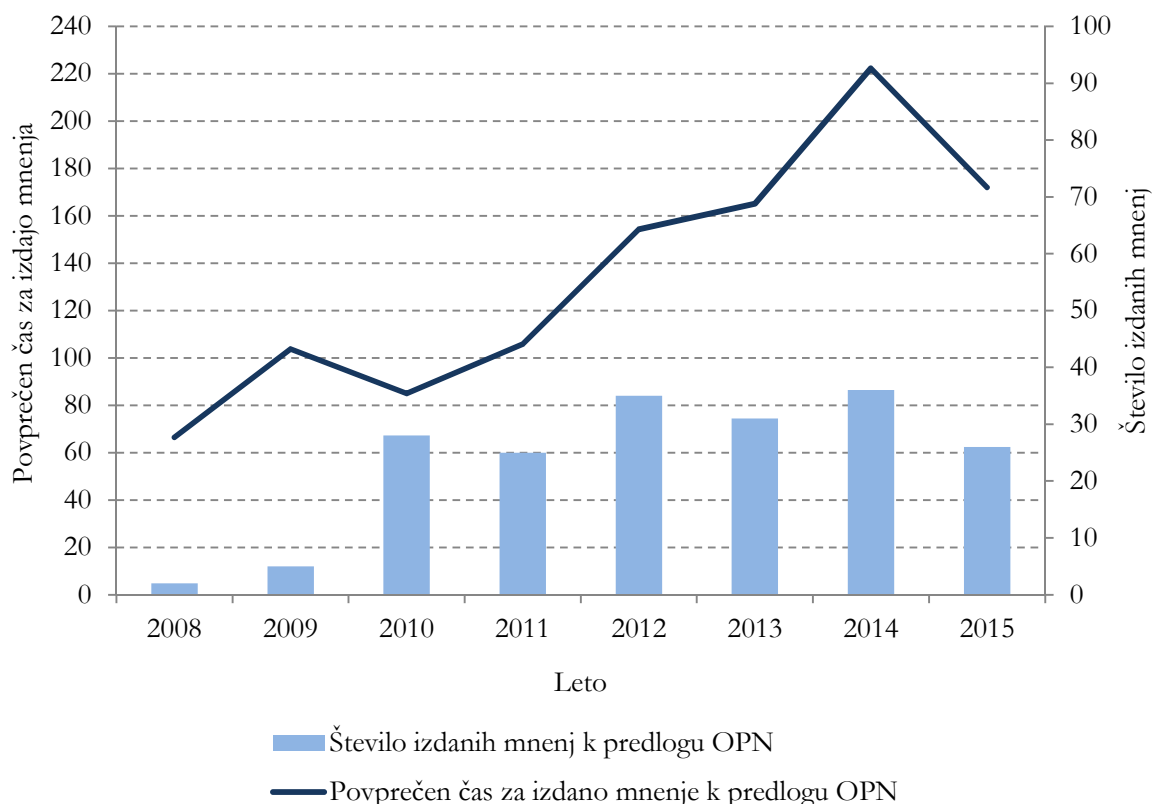
Vir: podatki NUP za vode.

3.2.5.c Mnenje k predlogu OPN

NUP za vode je za področje upravljanja z vodami v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 188 mnenj k predlogu OPN, za kar je v povprečju porabil 152,5 dne. Za mnenja k predlogu OPN je porabil najmanj 0 dni (mnenje je izdal še isti dan) in največ 843 dni. V 174 primerih od 188 primerov (92,6 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za vode je k posameznemu predlogu OPN v povprečju podal 1,3 mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 203,4 dne, od prve vloge do zadnjega izdanega mnenja k predlogu OPN pa je v povprečju minilo

284,8 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 81,4 dne). Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenja k predlogu OPN po letih prikazujemo na sliki 9.

Slika 9: Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenj k predlogu OPN



Vir: podatki NUP za vode.

3.3 NUP za kmetijstvo

MKGP je NUP za področje kmetijskih zemljišč ter v postopkih prostorskega načrtovanja, v katerih se spreminja obseg in podrobnejša namenska raba površin z objekti za kmetijsko proizvodnjo znotraj območij proizvodnih dejavnosti¹⁰⁹.

3.3.1 Kadri

Smernice in mnenja k OPN je na dan 31. 12. 2015 pripravljalo osem uslužbencev NUP za kmetijstvo. NUP za kmetijstvo ob povečanem obsegu dela v obravnavo OPN ni vključeval drugih uslužbencev NUP za kmetijstvo ali organizacij, ki delujejo na področju kmetijstva in so decentralizirano organizirane.

Uslužbenci NUP za kmetijstvo, ki obravnavajo OPN, so centralizirano organizirani. Dva od osmih uslužbencev NUP za kmetijstvo imata poleg priprave smernic in mnenj k OPN tudi druge zadolžitve. En

¹⁰⁹ 3. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ), Uradni list RS, št. 71/11-UPB2, 58/12.

uslužbenec pa pri obravnavi OPN sodeluje kot nadzornik, pomaga pri reševanju odprtih vprašanj, ki se nanašajo na posamezne pobude, ter nudi pomoč sodelavcem pri obravnavi OPN.

3.3.2 Informacijska podpora

NUP za kmetijstvo pri obravnavi OPN uporablja programsko rešitev ArcGIS ter podatke iz spletne aplikacije Javni pregledovalnik grafičnih podatkov¹¹⁰. Javni pregledovalnik grafičnih podatkov vsebuje podatke o zemljiščih v uporabi kmetijskih gospodarstev, evidenco dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč ter nekatere podatke Geodetske uprave Republike Slovenije¹¹¹. Javni pregledovalnik grafičnih podatkov občinam omogoča izvoz podatkov, ki jih potrebujejo pri prostorskem načrtovanju¹¹².

Javni pregledovalnik grafičnih podatkov nima posebnih funkcionalnosti, ki bi bile namenjene zgolj NUP za kmetijstvo pri obravnavi OPN.

3.3.3 Postopki pregleda

Občine niso vnaprej razporejene med uslužbenca NUP za kmetijstvo, ampak so razporejene glede na datum prispetja vloge oziroma glede na število vlog, ki jih rešuje posamezni uslužbenec. Mnenje k OPN pripravlja pristojni uslužbenec NUP za kmetijstvo, ki OPN tehnično dopolni s podatki o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, boniteti ter subvencijah, ki so bile podeljene za kmetijska zemljišča. Uslužbenec NUP za kmetijstvo pred preveritvijo posameznih pobud preveri točnost prikaza dejanskega stanja v OPN, bilanco kmetijskih zemljišč ter bilanco nepozidanih stavbnih zemljišč. Cilj NUP za kmetijstvo je ohranjanje obsega kmetijskih zemljišč, zato v zameno za nove spremembe kmetijskih zemljišč v stavbna, glede na obseg nepozidanih stavbnih zemljišč, zahteva spremembo nepozidanih stavbnih zemljišč v kmetijska.

Uslužbenec NUP za kmetijstvo preveri posamezne pobude občin ter oblikuje stališča. Utemeljenost načrtovanih posegov v kmetijska zemljišča presoja predvsem glede na podatek o boniteti kmetijskih zemljišč, ki je po pojasnilu NUP za kmetijstvo¹¹³ ključni podatek za razločevanje med kmetijskimi zemljišči, ki so manj primerna od tistih, ki so bolj primerna za kmetijsko pridelavo. Stališča, ki jih pripravi uslužbenec NUP za kmetijstvo, niso standardizirana. Če je potrebno za pripravo stališč, uslužbenec izvede ogled dejanskega stanja na terenu, kar pa se po pojasnilu NUP za kmetijstvo ne izvaja pogosto. V zahtevnejših primerih se pri pripravi stališč posvetuje z nadrejenim.

Uslužbenec NUP za kmetijstvo na podlagi stališč do posameznih pobud občin pripravi osnutek mnenja k OPN ter skupaj z nadrejenim ali z za to pristojnim sodelavcem pregleda mnenja k OPN. Skupni pregled je namenjen pregledu odprtih vprašanj, ki se nanašajo na posamezne pobude, v okviru tega pregleda pa se preveri tudi, kako se je uslužbenec NUP opredelil do nekaj naključno izbranih pobud. Pregled mnenja k OPN pa ne vključuje ponovnega vsebinskega pregleda, zaradi česar NUP za kmetijstvo ne zagotavlja

¹¹⁰ [URL: <http://rkg.gov.si/GERK/WebViewer/>], marec 2017.

¹¹¹ [URL: http://www.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/kmetijstvo/register_kmetijskih_gospodarstev_in_evidenca_dejanske_rabe_kmetijskih_in_gozdnih_zemljisc/], marec 2017.

¹¹² Prenos prek povezave [URL: <http://rkg.gov.si/GERK/>], marec 2017.

¹¹³ Ključni podatek je proizvodna sposobnost tal, ki je odvisna od vrste tal, kakovosti tal in reliefa, ocenjuje pa se z bonitetnimi točkami od 1 do 100.

poenotenja mnenj in s tem poenotene obravnave OPN. Po izdaji mnenja k OPN se NUP za kmetijstvo usklajuje z občinami.

NUP za kmetijstvo se v postopek CPVO praviloma ne vključuje. Svoje cilje glede varovanja kmetijskih zemljišč dosega s smernicami in mnenji k OPN ter z elaboratom posegov v kmetijska zemljišča, ki ga pripravijo občine. Elaborat vsebuje obrazložitev posameznih načrtovanih posegov v kmetijska zemljišča ter po navedbah NUP za kmetijstvo zanje predstavlja nadomestek postopka CPVO. NUP za kmetijstvo zahteva izvedbo postopka CPVO zgolj izjemoma, zaradi priprave variantnih rešitev v primeru načrtovanih večjih posegov v kmetijska zemljišča. Po navedbah NUP za kmetijstvo postopek CPVO ne predstavlja dodane vrednosti, temveč gre za podvajanje postopkov, postopek CPVO bi moral biti tudi bolj integriran v postopek prostorskega načrtovanja občin.

NUP za kmetijstvo sistematično ne izvaja preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN. Preveritve izvajajo uslužbenci, ki obravnavajo OPN.

3.3.4 Splošne smernice in ostali dokumenti

NUP za kmetijstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal tri splošne smernice¹¹⁴. Po naši oceni pa za vse zahteve, ki jih je vključil v splošne smernice, ki so veljale v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imel pravne podlage. NUP za kmetijstvo je v splošnih smernicah navajal pogoj za gradnjo zidanic in vinskih kleti na vinogradniških območjih, ki je drugačen kot v pravnih podlagah¹¹⁵. NUP za kmetijstvo je v splošnih smernicah navajal tudi, da je treba omilitvene in izravnalne ukrepe po ZON najprej načrtovati na zemljiščih neekmetijske rabe, sicer pa najprej na kmetijskih zemljiščih, ki so glede na evidenco dejanske rabe v zaraščanju, oziroma na zemljiščih z nižjo boniteto. Ob tem pa ZKZ podobno zahtevo vsebuje le za trajno varovana kmetijska zemljišča (v nadaljevanju: TVKZ), ki še niso določena¹¹⁶. Načrtovanja omilitvenih in izravnalnih ukrepov do določitve TVKZ pa prehodne in končne določbe ZKZ ne urejajo. NUP za kmetijstvo tudi ni imel pravne podlage za del splošnih smernic, v katerih je navajal objekte, ki so jih občine smele načrtovati na kmetijskih zemljiščih brez spremembe namenske rabe. Pri tem pa je ZKZ

¹¹⁴ Splošne smernice za področje kmetijskih zemljišč, januar 2013, Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/1 z dne 23. 8. 2013 in Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/8 z dne 29. 4. 2014.

¹¹⁵ Pogoj za gradnjo zidanic in vinskih kleti na vinogradniških območjih določa tretja alineja prvega odstavka 5. člena Pravilnika o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (Uradni list RS, št. 110/08). Po navedbah NUP za kmetijstvo je navedeni pogoj v določenih primerih neživljenjski, spremembe tega pravilnika pa niso mogoče, saj ni več veljaven, kljub temu da se še vedno uporablja. Ta pravilnik je prenehal veljati z dnem uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ-C; Uradni list RS, št. 43/11), ki v 42. členu določa, da se njegove določbe, razen tretjega stavka prvega odstavka 2. člena in tretje alineje četrtega odstavka 4. člena, uporabljajo do uveljavitve predpisov iz 3.b člena in 3.c člena ZKZ ter objave seznama organizacij iz 3.f člena ZKZ. NUP za kmetijstvo je navedeni pogoj vključil v Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/8 z dne 29. 4. 2014.

¹¹⁶ 3.č člen ZKZ.

to uredil le za TVKZ, do določitve TVKZ pa prehodne in končne določbe ZKZ načrtovanja objektov na kmetijskih zemljiščih brez spremembe namenske rabe pred letom 2016¹¹⁷ niso urejale¹¹⁸.

Ukrep NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo je med izvajanjem revizije sprejel tri nove splošne smernice¹¹⁹.

NUP za kmetijstvo je z zadnjo smernico, sprejeto med izvajanjem revizije, odpravil neusklajenosti s pravnimi podlagami.

NUP za kmetijstvo še ni zagotovil vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju, saj ni zagotovil, da bi občine z OPN določile trajno varovana in ostala kmetijska zemljišča. V skladu z ZKZ naj bi občine z OPN določile območja kmetijskih zemljišč ter jih razvrstila v območja TVKZ in območja ostalih kmetijskih zemljišč¹²⁰. Občine naj bi določile območja TVKZ na podlagi strokovnih podlag s področja kmetijstva, ki bi jih na stroške NUP za kmetijstvo pripravili zunanji izvajalci. NUP za kmetijstvo bi moral že do sredine leta 2012 izdati podzakonske akte, potrebne za določanje TVKZ¹²¹.

Pojasnilo NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo ni sprejel podzakonskih aktov, saj je nameraval financirati strokovne podlage s področja kmetijstva z odškodninami za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki pa so se s spremembo ZKZ¹²² zelo zmanjšale, zaradi česar je NUP za kmetijstvo izgubil vir za financiranje strokovnih podlag.

¹¹⁷ Načrtovanje objektov na kmetijskih zemljiščih brez spremembe namenske rabe do določitve TVKZ je uredil šele 45. člen prehodnih in končnih določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ-E; Uradni list RS, št. 27/16).

¹¹⁸ NUP za kmetijstvo je po sprejemu ZKZ-C ugotovil, da prehodno obdobje za načrtovanje objektov na območju namenske rabe kmetijskih zemljišč do določitve trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč po posameznih lokalnih skupnostih z novelo zakona ni določeno. Zato je NUP za kmetijstvo pri pripravi priloge 2 splošnih smernic smiselno uporabil 3.č člen ZKZ, ki je urejal načrtovanje objektov na ostalih kmetijskih zemljiščih brez predhodne spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč, saj TVKZ še niso določena.

¹¹⁹ Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/20, veljavne od 26. 4. 2016, Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/22 z dne 21. 10. 2016 in Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, št. 350-24/2013/24 z dne 15. 2. 2017.

¹²⁰ 2. člen ZKZ.

¹²¹ V skladu s 26. členom ZKZ-C bi moral minister, pristojen za kmetijstvo, sprejeti podzakonske akte iz tega zakona v roku 12 mesecev po uveljavitvi ZKZ-C oziroma do 18. 6. 2012. Za določitev TVKZ bi moral minister, pristojen za kmetijstvo, v skladu s 3.c členom ZKZ sprejeti podzakonske akte, s katerimi bi določil: podrobnejše pogoje za določitev predloga območij TVKZ; podrobnejšo vsebino strokovnih podlag s področja kmetijstva; podrobnejšo vsebino elaborata posegov v kmetijska zemljišča. Minister, pristojen za kmetijstvo, bi moral v skladu s 3.f členom ZKZ določiti tudi pogoje, ki bi jih morali izpolnjevati zunanji izvajalci, ki bi izdelovali strokovne podlage s področja kmetijstva, izvesti javni razpis, s katerim bi jih izbral, ter objaviti seznam izbranih zunanjih izvajalcev.

¹²² Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-D), Uradni list RS, št. 58/12.

Ukrep NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo je med izvajanjem revizije v letu 2016 predlagal spremembo ZKZ¹²³, s katerim so se poenostavile in pocenile strokovne podlage za določanje TVKZ. Na podlagi spremembe ZKZ je pripravil podzakonske predpise, ki so potrebni za določanje TVKZ¹²⁴.

Pri pripravi podzakonskih aktov je NUP za kmetijstvo ponovno prekoračil rok za njihov sprejem¹²⁵.

Pojasnilo NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo intenzivno pripravlja podzakonske predpise, ki so potrebni za začetek postopka določitve TVKZ in bo, ko bodo ti predpisi sprejeti, pričel s postopkom izbire izvajalcev za izdelavo strokovnih podlag s področja kmetijstva. S tem bodo izpolnjeni vsi pogoji za začetek določanja TVKZ po posameznih občinah. NUP za kmetijstvo ocenjuje, da naj bi te aktivnosti zaključil spomladi 2017.

Po naši oceni bi NUP za kmetijstvo z določitvijo TVKZ lahko poenostavil postopek prostorskega načrtovanja občin, saj bi občine usmeril na območja, ki so z vidika varovanja kmetijskih zemljišč manj pomembna. Območja TVKZ se namreč, razen izjemoma, ne bodo smela spreminjati najmanj deset let od sprejema OPN, s katerim bodo določena¹²⁶. Po navedbah NUP za kmetijstvo je določitev TVKZ pomembna tudi z vidika samopreskrbe, saj naj bi se tako določila zemljišča, ki jih v Republiki Sloveniji potrebujemo za samopreskrbo. Pri tem pa je cilj NUP za kmetijstvo določiti 350.000 hektarjev TVKZ.

Ukrep NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo je med izvajanjem revizije izdelal Načrt aktivnosti za pričetek določanja trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč, s katerim je določil, katere aktivnosti so potrebne za določitev TVKZ ter zanje opredelil nosilce in časovne roke za izvedbo¹²⁷.

3.3.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic

3.3.5.a Izdaja posebnih smernic

NUP za kmetijstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 5 posebnih smernic, za izdajo katerih je v povprečju porabil 72,8 dne. Za izdajo posebnih smernic je porabil najmanj 50 dni in največ 140 dni. V vseh 5 primerih (100 odstotkov) izdanih posebnih smernic ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh.

¹²³ ZKZ-E.

¹²⁴ Osnutek Pravilnika o pogojih in kriterijih za določitev predloga območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter vsebini strokovnih podlag s področja kmetijstva, Pravilnik o vsebini elaborata posegov na kmetijska zemljišča, Uradni list RS, št. 83/16. Pravilnik o tehničnih, strokovnih in organizacijskih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati organizacije za izdelavo strokovnih podlag s področja kmetijstva, Uradni list RS, št. 80/16.

¹²⁵ V skladu z 42. členom prehodnih in končnih določb ZKZ-E bi moral minister, pristojen za kmetijstvo, izdati podzakonske predpise v šestih mesecih od uveljavitve zakona oziroma do 26. 10. 2016.

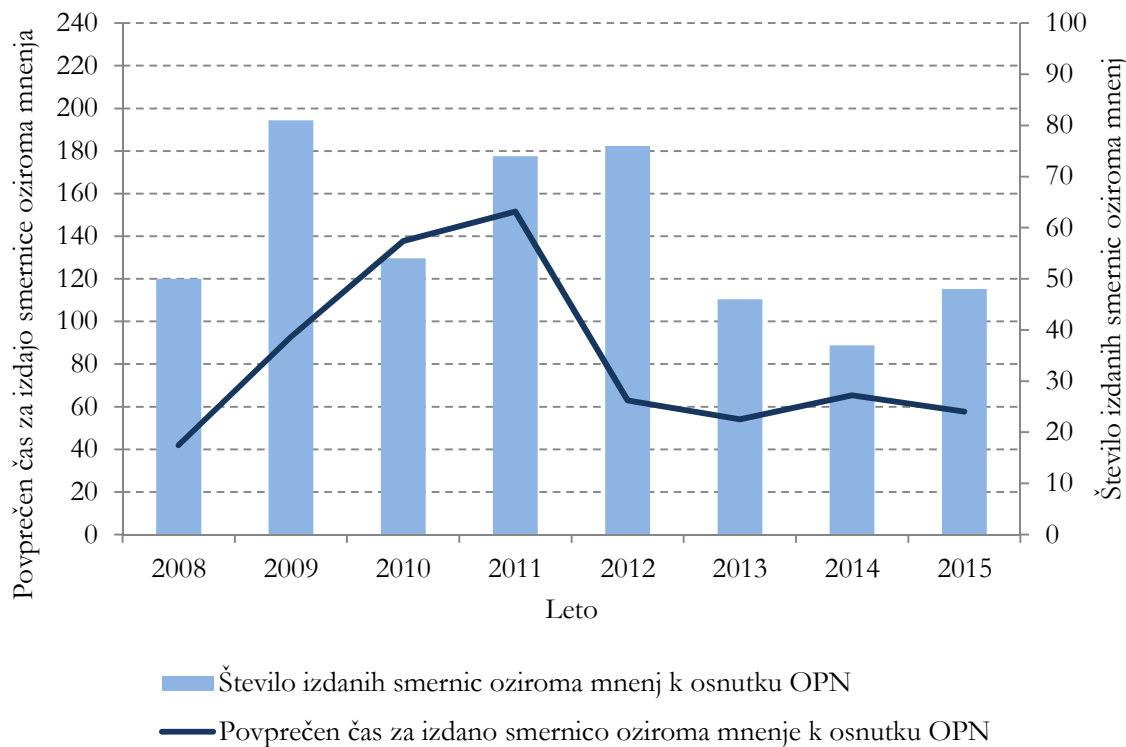
¹²⁶ 3.d člen ZKZ.

¹²⁷ Načrt aktivnosti za pričetek določanja trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč, št. 350-5/2017/1 z dne 16. 2. 2017.

3.3.5.b Smernice oziroma mnenje k osnutku OPN

NUP za kmetijstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 466 smernic oziroma mnenj k osnutku OPN, za kar je v povprečju porabil 87,4 dne. Za smernice oziroma mnenja k osnutku OPN je porabil najmanj 0 dni (smernico oziroma mnenje je izdal še isti dan) in največ 528 dni. V 347 primerih od 466 primerov (74,5 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za kmetijstvo je k posameznemu osnutku OPN v povprečju podal 2,1 smernice oziroma mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 184,2 dne, od prve vloge do zadnjih izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN pa je v povprečju minilo 490,7 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 306,5 dne). Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN po letih prikazujemo na sliki 10.

Slika 10: Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenj k osnutku OPN

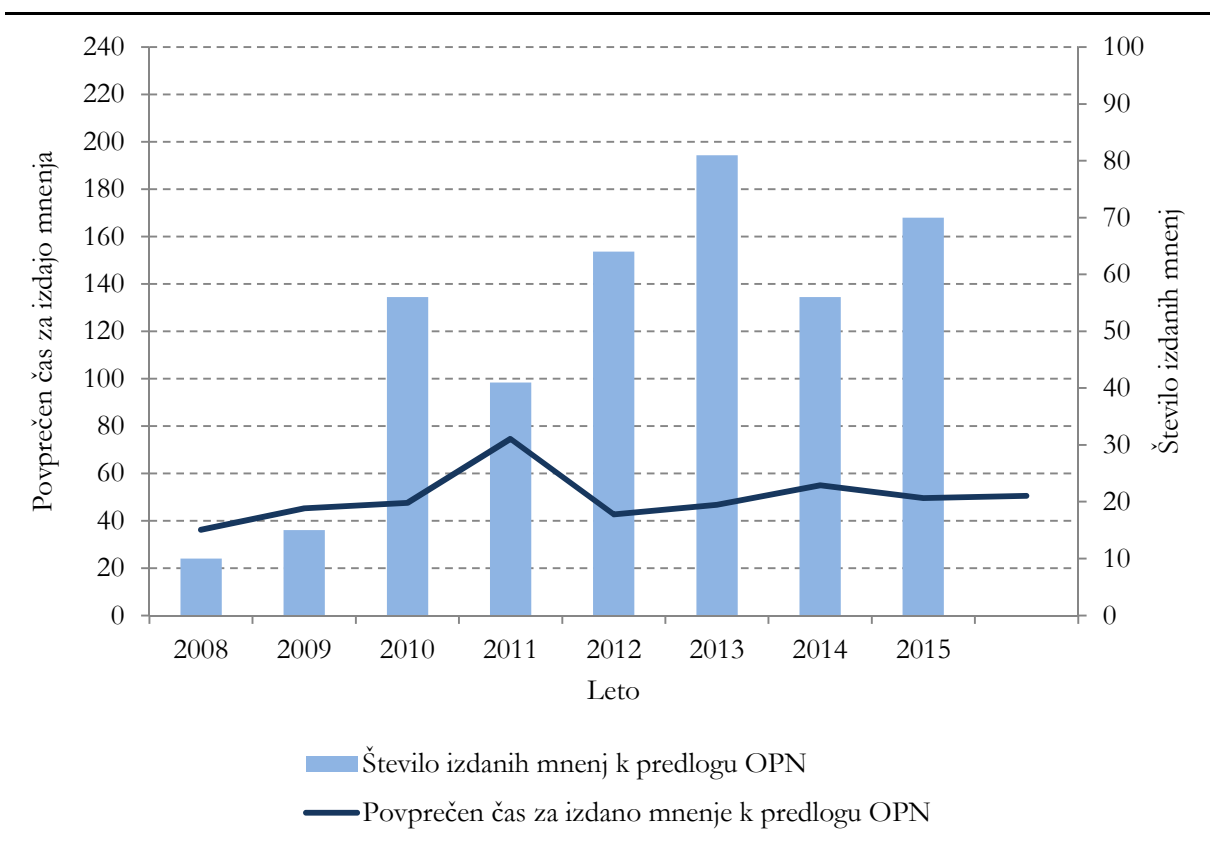


Vir: podatki NUP za kmetijstvo.

3.3.5.c Mnenje k predlogu OPN

NUP za kmetijstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 393 mnenj k predlogu OPN, za izdajo katerih je v povprečju porabil 50,4 dne. Za mnenja k predlogu OPN je porabil najmanj 0 dni (mnenje je izdal še isti dan) in največ 310 dni. V 233 primerih od 393 primerov (59,3 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za kmetijstvo je k posameznemu predlogu OPN v povprečju podal 2,3 mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 115,9 dne, od prve vloge do zadnjega izdanega mnenja k predlogu OPN pa je v povprečju minilo 303,9 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 188 dni). Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenja k predlogu OPN po letih prikazujemo na sliki 11.

Slika 11: Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenj k predlogu OPN



Vir: podatki NUP za kmetijstvo.

Ukrepi NUP za kmetijstvo

NUP za kmetijstvo je med izvajanjem revizije izdelal Načrt aktivnosti za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom, s katerim je določil, katere aktivnosti so potrebne za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v zakonsko opredeljenih rokih ter zanje določil nosilce in časovne roke za izvedbo posameznih aktivnosti¹²⁸.

3.4 NUP za kulturo

MK je NUP za področje varstva kulturne dediščine¹²⁹. V postopke prostorskega načrtovanja občin se vključuje tudi Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju: ZVKDS), ki za NUP za kulturo pripravlja gradiva za smernice in mnenja k OPN¹³⁰.

¹²⁸ Načrt aktivnosti za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom, št. 350-5/2017/1 z dne 16. 2. 2017.

¹²⁹ 76. člen Zakona o varstvu kulturne dediščine (v nadaljevanju: ZVKD-1), Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 90/12, 111/13.

¹³⁰ ZVKDS v skladu s 84. členom ZVKD-1 pripravlja gradiva za smernice in mnenja v postopkih priprave planov.

3.4.1 Kadri

Smernice in mnenja k OPN so na dan 31. 12. 2015 pripravljali štirje uslužbenci NUP za kulturo, ki so pri obravnavi OPN sodelovali z ZVKDS. V okviru ZVKDS je OPN obravnavalo sedem koordinatorjev, razporejenih po območnih enotah ZVKDS. Koordinatorji so po potrebi v obravnavo OPN vključevali tudi druge uslužbence krajevno pristojne območne enote ZVKDS. V primeru povečanega obsega dela ZVKDS v obravnavo OPN ni vključeval uslužbencev drugih območnih enot ZVKDS.

Uslužbenci NUP za kulturo, ki obravnavajo OPN, so centralizirano organizirani, uslužbenci ZVKDS, ki vsebinsko obravnavajo OPN, pa so decentralizirano organizirani¹³¹. Uslužbenci NUP za kulturo imajo poleg priprave smernic in mnenj k OPN tudi druge zadolžitve.

Pojasnilo NUP za kulturo

Zaradi usklajevanja javnega interesa za varstvo kulturne dediščine z različnimi potrebami in interesi je postopek vključevanja kulturne dediščine v OPN vsebinsko in postopkovno zahtevno opravilo, ki zahteva specifična znanja zaposlenih tako s področja varstva kulturne dediščine kot tudi s področja prostorskega načrtovanja, zato so za opravljanje tovrstnih del na NUP za kulturo zaposlene sodelavke s specifično strokovno izobrazbo. Ker števila in regionalne razporejenosti pripadlih vlog ni mogoče načrtovati, saj je to odvisno od aktivnosti občin, zaradi relativno kratkih zakonsko določenih rokov, je vključevanje drugih javnih uslužbencev težko realizirati ob večjih obremenitvah.

3.4.2 Informacijska podpora

NUP za kulturo in ZVKDS pri obravnavi OPN uporabljata programsko rešitev ArcGIS, podatke iz spletne aplikacije Varstveni režimi kulturne dediščine¹³² ter aplikacijo Elektronska podpora postopkom priprave smernic in mnenj¹³³. Spletna aplikacija Varstveni režimi kulturne dediščine vsebuje podatke o pravnih režimih varstva kulturne dediščine, ki jih je treba upoštevati pri prostorskem načrtovanju in posegih v območja kulturne dediščine. Spletna aplikacija vsebuje tudi interaktivno povezavo s Priročnikom pravnih režimov varstva, ki jih je treba upoštevati pri pripravi planov in posegih v območja kulturne dediščine¹³⁴.

Spletna aplikacija Varstveni režimi kulturne dediščine občinam prek elektronske vloge omogoča izvoz podatkov o pravnih režimih varstva kulturne dediščine, ki jih potrebujejo pri prostorskem načrtovanju¹³⁵.

¹³¹ ZVKDS ima v svoji sestavi dve glavni organizacijski enoti: Center za konservatorstvo in Službo za kulturno dediščino, ki ima sedem območnih enot, [URL: <http://www.zvkds.si/sl/o-nas>], marec 2017.

¹³² [URL: giskd6s.situla.org/evrd/], marec 2017.

¹³³ Aplikacijo je NUP za kulturo opisal v dokumentu Aplikacija elektronska podpora postopkom priprave smernic in mnenj, ki ga je pripravil v aprilu 2011. Dokument vsebuje navodila za uporabo Aplikacije elektronska podpora postopkom priprave smernic in mnenj, navodila za prenos podatkov med NUP za kulturo in območnimi enotami ZVKDS ter šifrant in lestvice ogroženosti.

¹³⁴ Priročnik je bil nazadnje dopolnjen 2. 11. 2011, [URL: http://giskd6s.situla.org/evrdd/P_11_11_02.htm], marec 2017.

¹³⁵ [URL: http://www.mk.gov.si/si/storitve/razvidi_evidence_in_registri/register_nepremicne_kulturne_dediscine/posredovanje_podatkov_uporabnikom/], marec 2017.

NUP za kulturo in ZVKDS kot podpora pri obravnavi OPN uporabljata aplikacijo Elektronska podpora postopkom priprave smernic in mnenj. Aplikacija po našem mnenju močno olajša delo priprave mnenj k OPN ter med drugim vsebuje tudi standardiziran šifrant stališč, na podlagi katerega NUP za kulturo in ZVKDS pripravljata stališča do načrtovanih posegov v prostor, ki se nanašajo na kulturno dediščino.

3.4.3 Postopki pregleda

Občine so vnaprej razporejene med uslužbenke NUP za kulturo, in sicer po regionalnem načelu. Prav tako pa tudi med območne enote ZVKDS. Mnenje k OPN pripravlja pristojni uslužbenec NUP za kulturo, ki OPN tehnično nadgradi s podatki o kulturni dediščini. Tako nadgrajen OPN posreduje krajevno pristojni območni enoti ZVKDS, ki preveri točnost prikaza stanja v OPN ter pripravi stališča do namenske rabe, prostorsko izvedbenih pogojev in pobud, ki posegajo v kulturno dediščino. Stališča, ki jih pripravljajo uslužbenci ZVKDS, temeljijo na enotnem šifrantu stališč¹³⁶. Če je potrebno za pripravo stališč do pobud, uslužbenci izvedejo tudi ogled dejanskega stanja na terenu.

Pristojna območna enota ZVKDS nato pripravi gradivo za mnenje k OPN, ki je pristojnemu uslužbencu NUP za kulturo podlaga pri pripravi mnenja. NUP za kulturo gradivo ZVKDS pregleda, s čimer zagotavlja poenotenje mnenj in s tem poenoteno obravnavo OPN. Enoten pristop k obravnavi OPN NUP za kulturo zagotavlja tudi z obravnavo sistemskih in tudi zahtevnejših vprašanj glede priprave smernic in mnenj k OPN v okviru delovne skupine za varstvo kulturne dediščine v prostoru, ki je organizirana pri ZVKDS.

Po izdaji mnenja k OPN se NUP za kulturo v sodelovanju s pristojno območno enoto ZVKDS po potrebi usklajuje z občinami. V skladu z internim navodilom NUP za kulturo¹³⁷ se lahko z občino usklajuje tudi pristojna območna enota ZVKDS samostojno. NUP za kulturo je naklonjen večkratnemu usklajevanju z občinami ter se z občinami usklajuje tudi neformalno.

Po navedbah NUP za kulturo je izvajanje CPVO potrebno, vendar je postopek CPVO premalo integriran v postopek prostorskega načrtovanja občin; okoljska poročila so pogosto presplošna, premalo strokovna in ne ponujajo alternativ, čeprav naj bi bilo okoljsko poročilo dokument izboljšav.

NUP za kulturo sistematično ne izvaja preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN, saj za to nima dovolj kadrov. Preveritev izvaja le, ko je izrecno opozorjen na nepravilnosti.

¹³⁶ Šifrant stališč je del dokumenta NUP za kulturo: Aplikacija elektronska podpora postopkom priprave smernic in mnenj, april 2011.

¹³⁷ Navodilo za postopek usklajevanja prostorskih aktov z dne 27. 11. 2012, št. 350-40/2012/1.

3.4.4 Splošne smernice in ostali dokumenti

NUP za kulturo je izdal le ene splošne smernice¹³⁸, v katerih povzema tudi Resolucijo o Nacionalnem programu za kulturo 2008–2011¹³⁹. Državni zbor Republike Slovenije je novembra 2013 sprejel Resolucijo o Nacionalnem programu za kulturo 2014–2017¹⁴⁰, ki pa je NUP za kulturo še ni vključil v splošne smernice.

Ukrep NUP za kulturo

NUP za kulturo je med izvajanjem revizije sprejel nove Splošne smernice za načrtovanje občinskega prostorskega načrta za področje varstva nepremične kulturne dediščine¹⁴¹, v katere je vključil vse relevantne pravne podlage.

NUP za kulturo ni zagotovil vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju, saj ni pripravil strategije varstva kulturne dediščine, ki je ena izmed podlag za pripravo splošnih smernic¹⁴². NUP za kulturo od uveljavitve ZVKD-1 v letu 2008 tudi ni zagotovil določitve varstvenih območij kulturne dediščine¹⁴³, ki naj bi se, poleg aktov o razglasitvi nepremičnih spomenikov in registriranih arheoloških najdišč, upoštevala v postopkih prostorskega načrtovanja občin.

Pojasnilo NUP za kulturo

Strategija varstva kulturne dediščine je skladno s 73. členom ZVKD-1 lahko samostojni dokument ali del nacionalnega programa za kulturo. Cilji, usmeritve in ukrepi celostnega obranjanja dediščine so bili v obdobju 2008–2015 navedeni v Resoluciji o nacionalnem programu za kulturo 2008–2011 in Resoluciji o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017. NUP za kulturo je ves čas zagotavljal transparentne, vsebinsko in tehnično podprte podatke, ki so omogočali vključevanje kulturne dediščine v prostorsko načrtovanje, zato meni, da odsotnost varstvenih območij kulturne dediščine ni bistveno vplivala na učinkovitost NUP za kulturo. NUP za kulturo se je ob tem ves čas trudil v okviru svojih kadrovske in finančne možnosti, da zagotovi pripravo varstvenih območij kulturne dediščine. V okviru nove finančne perspektive tako NUP za kulturo prijavlja projekt Celovita informacijska podpora procesom varstva nepremične kulturne dediščine, ki vključuje tudi vzpostavitev varstvenih območij kulturne dediščine ter nadgradnjo evidenc in postopkov na področju varstva nepremične kulturne dediščine v povezavi s programom projektov eProstor.

¹³⁸ Splošne smernice za načrtovanje občinskega prostorskega načrta za področje varstva nepremične kulturne dediščine, št. 350-3/2013/1 z dne 28. 1. 2013,

[URL: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mizks.gov.si/pageuploads/Kulturna_dediscina/NEPREMICNA/ProstorKD/splosne_smernice_KD_za_OPN_2013-01-28.pdf], marec 2017.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 35/08, 95/10.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 99/13, Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017 velja od 3. 12. 2013.

¹⁴¹ Št. 350-3/2017/1 z dne 16. 2. 2017,

[URL: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Direktorat_za_kulturno_dediscino/Nepremicna_dediscina/Prostor/OPN_splosne_smernice_KD_2017-02-17.pdf], marec 2017.

¹⁴² 73. člen in 76. člen ZVKD-1. V skladu s 131. členom ZVKD-1 se do sprejetja strategije varstva dediščine kot podlaga za pripravo dokumentov razvojnega načrtovanja uporablja nacionalni program za kulturo.

¹⁴³ 25. člen ZVKD-1. V skladu s 131. členom ZVKD-1 se do določitve varstvenih območij dediščine v postopkih prostorskega načrtovanja uporabljajo strokovne zasnove varstva, ki jih je za območja posameznih občin v letu 2008 pripravil ZVKDS na podlagi Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/99).

Ukrep NUP za kulturo

NUP za kulturo je med izvajanjem revizije izdelal Načrt aktivnosti za določitev varstvenih območij dediščine, s katerim je določil, katere aktivnosti so potrebne za določitev varstvenih območij kulturne dediščine ter zanje opredelil nosilce in časovne roke za izvedbo¹⁴⁴.

3.4.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic

3.4.5.a Izdaja posebnih smernic

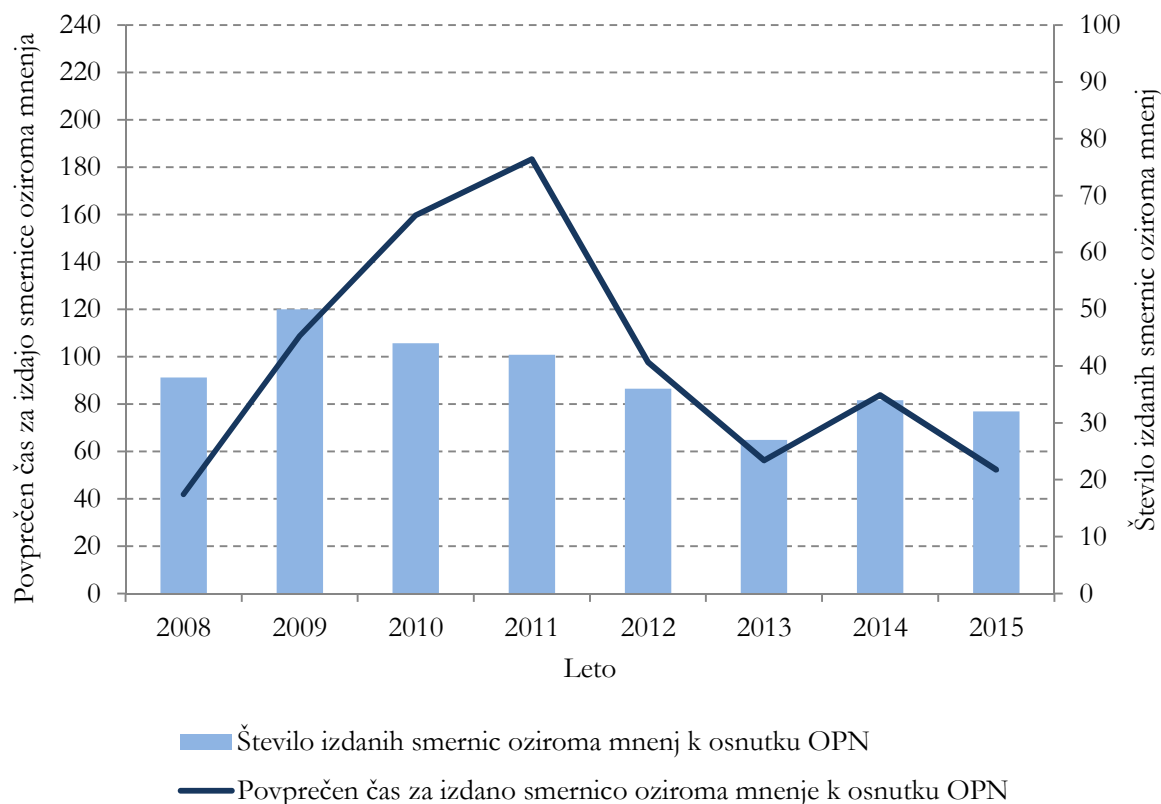
NUP za kulturo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 11 posebnih smernic, za izdajo katerih je v povprečju porabil 60,4 dne. Za izdajo posebnih smernic je porabil najmanj 14 dni in največ 166 dni. V 8 primerih od 11 primerov (72,7 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh.

3.4.5.b Smernice oziroma mnenje k osnutku OPN

NUP za kulturo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 303 smernice oziroma mnenja k osnutku OPN, za kar je v povprečju porabil 103,3 dne. Za smernice oziroma mnenja k osnutku OPN je porabil najmanj 0 dni (smernico oziroma mnenje je izdal še isti dan) in največ 1.115 dni. V 244 primerih od 303 primerov (80,5 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za kulturo je k posameznemu osnutku OPN v povprečju podal 1,4 smernice oziroma mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 144,3 dne, od prve vloge do zadnjih izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN pa je v povprečju minilo 303,7 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 159,4 dne). Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN po letih prikazujemo na sliki 12.

¹⁴⁴ Načrt aktivnosti za določitev varstvenih območij dediščine, št. 060-5/2016/29 z dne 8. 3. 2017.

Slika 12: Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenj k osnutku OPN

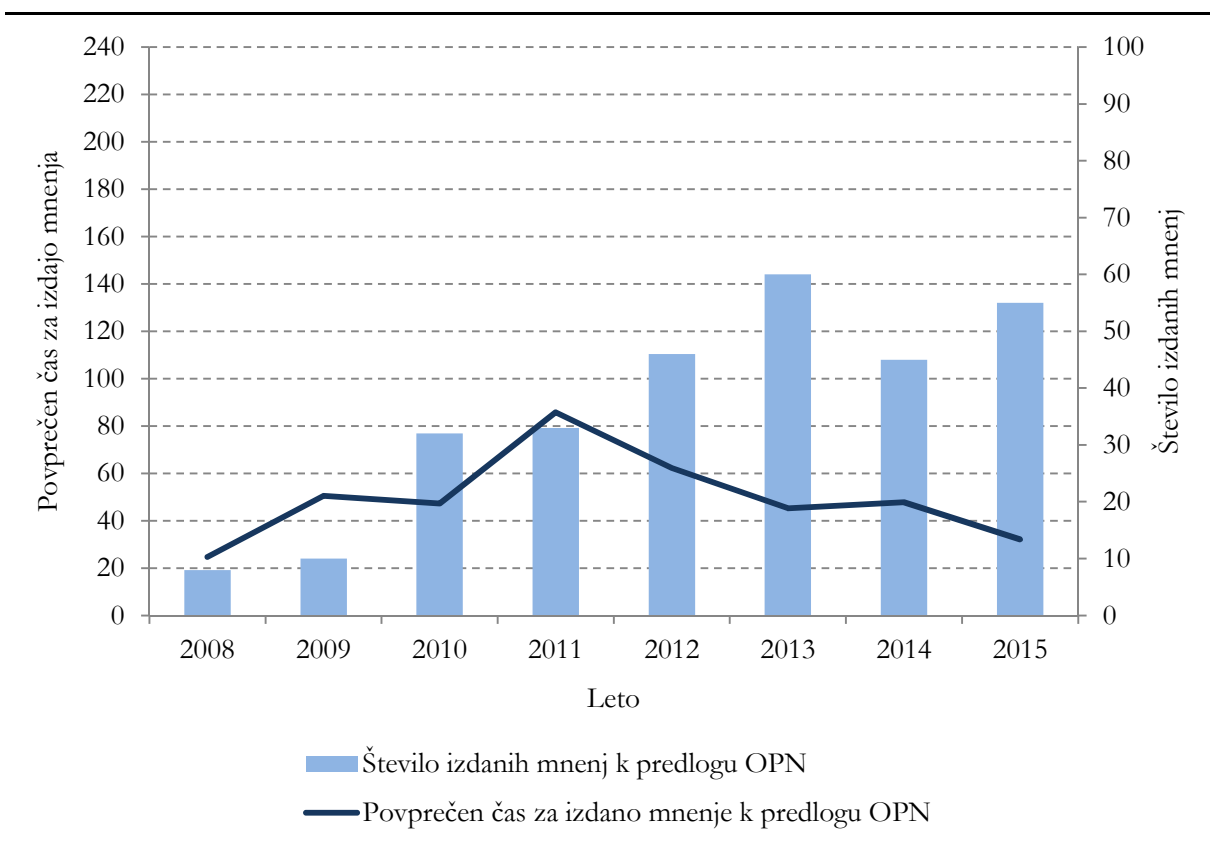


Vir: podatki NUP za kulturo.

3.4.5.c Mnenje k predlogu OPN

NUP za kulturo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 289 mnenj k predlogu OPN, za izdajo katerih je v povprečju porabil 50,3 dne. Za mnenja k predlogu OPN je porabil najmanj 0 dni (mnenje je izdal še isti dan) in največ 503 dni. V 161 primerih od 289 primerov (55,7 odstotka) izdanih mnenj k predlogu OPN ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za kulturo je k posameznemu predlogu OPN v povprečju podal 1,7 mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 86,5 dne, od prve vloge do zadnjega izdanega mnenja k predlogu OPN pa sta v povprečju minila 202 dneva (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 115,5 dne). Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenja k predlogu OPN po letih prikazujemo na sliki 13.

Slika 13: Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenj k predlogu OPN



Vir: podatki NUP za kulturo.

Pojasnilo NUP za kulturo

Iz prikazanega števila izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečnega števila dni za njihovo izdajo ter iz števila izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečnega števila dni za njihovo izdajo je razviden trend zmanjševanja števila dni, potrebnih za izdajo smernic ali mnenj, ter približevanje zakonsko določenim rokom, kar NUP za kulturo pripisuje dodatnim naporom za zagotavljanje poenotenega pristopa in dolgoletnim izkušnjam ter usposobljenosti zaposlenih. Z namenom spremljanja, ali se trend nadaljuje tudi v letu 2016, je NUP za kulturo začel s preveritvijo odzivnih časov za pripravo smernic oziroma mnenj k osnutkom OPN in mnenj k predlogom OPN ter z izračunom povprečnega števila dni, potrebnega za njihovo izdajo, tudi za leto 2016.

Ukrep NUP za kulturo

NUP za kulturo je med izvajanjem revizije izdelal Načrt aktivnosti za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom, s katerim je določil, katere aktivnosti so potrebne za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v zakonsko opredeljenih rokih ter zanje določil nosilce in časovne roke za izvedbo posameznih aktivnosti¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Načrt aktivnosti za zagotovitev izdaje mnenj k OPN v skladu z zakonsko opredeljenim rokom, št. 060/2016/28 z dne 8. 3. 2017.

3.5 NUP za naravo

Zavod je NUP za področje ohranjanja narave¹⁴⁶.

3.5.1 Kadri

Smernice in mnenja k OPN je na dan 31. 12. 2015 pripravljalo do 17 koordinatorjev, razporejenih po območnih enotah NUP za naravo. Koordinatorji so v obravnavo OPN vključevali tudi druge uslužbenke krajevno pristojne območne enote NUP za naravo. V primeru povečanega obsega dela je NUP za naravo v obravnavo OPN vključeval tudi uslužbenke osrednje enote ali drugih območnih enot ter tudi zunanje strokovnjake.

Uslužbenci NUP za naravo, ki obravnavajo OPN, so deloma centralizirano, deloma decentralizirano organizirani, saj pri obravnavi OPN sodelujeta tako krajevno pristojna območna enota kot tudi osrednja enota NUP za naravo. Uslužbenci NUP za naravo imajo poleg priprave smernic in mnenj k OPN tudi druge zadolžitve.

Pojasnilo NUP za naravo

Uslužbenci NUP za naravo poleg priprave smernic in mnenj k OPN opravljajo tudi druge naloge. Zaradi obsežnosti nalog in premalo zaposlenih ne morejo vedno vseh nalog izvrševati v enakem obsegu. To poskušajo obvladovati z dobro organizacijo, prilagajanjem in določanjem prioritet, in sicer prioriteto obravnavajo naloge, ki se nanašajo na zakonsko določene roke.

3.5.2 Informacijska podpora

NUP za naravo pri obravnavi OPN uporablja programsko rešitev ArcGIS ter Naravovarstveni atlas¹⁴⁷, ki vsebuje podatke o naravovarstveno pomembnih območjih. Občine lahko izvozijo podatke, ki jih potrebujejo pri prostorskem načrtovanju, prek spletne strani Geoportal ARSO¹⁴⁸ oziroma jih pridobijo na spletnih straneh NUP za naravo¹⁴⁹. NUP za naravo določene podatke posreduje občinam tudi kot informacijo javnega značaja¹⁵⁰. Naravovarstveni atlas uslužbencem NUP za naravo omogoča interni dostop, ki vsebuje tudi podatke, ki javnostim niso dostopni. Naravovarstveni atlas nima posebnih funkcionalnosti, ki bi bile namenjene zgolj NUP za naravo pri obravnavi OPN.

¹⁴⁶ 97. člen in 117. člen ZON.

¹⁴⁷ [URL: <http://www.naravovarstveni-atlas.si/web/>], marec 2017.

¹⁴⁸ [URL: <http://gis.arso.gov.si/geoportal/catalog/main/home.page>], marec 2017. Dostop do prostorskih podatkov o območjih Natura 2000, ekološko pomembnih območjih, naravnih vrednotah in zavarovanih območjih.

¹⁴⁹ [URL: http://www.zrsvn.si/sl/informacija.asp?id_meta_type=62&id_informacija=610] in [URL: http://www.zrsvn.si/sl/informacija.asp?id_meta_type=62&id_informacija=704], marec 2017. Dostop do prostorskih podatkov o habitatnih tipih ter conah vrst in habitatnih tipov.

¹⁵⁰ Natančni prostorski podatki o evidentirani prisotnosti vrst zaradi občutljivosti nekaterih podatkov (med njimi so tudi natančne lokacije ogroženih vrst).

3.5.3 Postopki pregleda

Občine so vnaprej razporejene med uslužbenec NUP za naravo, in sicer po regionalnem načelu. Mnenje k OPN pripravlja pristojni uslužbenec NUP za naravo oziroma koordinator na pristojni območni enoti NUP za naravo. Koordinator tehnično dopolni OPN s podatki NUP za naravo ter s skupino uslužbencev preveri točnost prikaza stanja v OPN ter za vsako pobudo preveri, ali posega v naravovarstveno območje, ter pripravi stališče oziroma temeljne pogoje, priporočila in usmeritve.

Stališča, ki jih pripravljajo uslužbenci NUP za naravo, niso standardizirana. Če je potrebno, izvedejo tudi ogled dejanskega stanja na terenu.

Koordinator s skupino nato pripravi osnutek mnenja k OPN ter vanj vključi tabelo s svojimi stališči do pobud, ki vplivajo na naravovarstvena območja. Osnutek mnenja k OPN se po potrebi usklajuje z osrednjo enoto ter s strokovnjaki z drugih območnih enot.

Osnutek mnenja k OPN nato pregleda osrednja enota NUP za naravo, s čemer NUP za naravo zagotavlja poenotenje mnenj in s tem poenoteno obravnavo OPN¹⁵¹. NUP za naravo je za pripravo smernic oziroma mnenj pripravil tudi obrazec, s katerim zagotavlja enotnost izdanih dokumentov¹⁵².

Po izdaji mnenja k OPN se NUP za naravo usklajuje z občinami, in sicer se z občinami usklajuje večinoma v fazi predloga OPN, ko je pripravljeno tudi okoljsko poročilo. Na pobudo občin jim NUP za naravo svetuje glede priprave OPN tudi pred pričetkom postopka prostorskega načrtovanja občin.

NUP za naravo presoja utemeljenost posegov v naravo s presojo sprejemljivosti plana, ki se izvaja v okviru postopka CPVO. Po navedbah NUP za naravo je presoja sprejemljivosti plana podrobnejša od postopka prostorskega načrtovanja občin in predstavlja njegovo nadgradnjo; kakovost okoljskih poročil se razlikuje in je odvisna od pripravljavca, vendar se na splošno izboljšuje.

NUP za naravo sistematično ne izvaja preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih OPN, saj za to nima dovolj kadrov. NUP za naravo izvaja preveritve nad upoštevanjem svojih mnenj v sprejetih OPN le tistih občin, ki so se po mnenju NUP za naravo v postopku prostorskega načrtovanja občin izkazale kot problematične.

3.5.4 Splošne smernice in ostali dokumenti

NUP za naravo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal tri splošne smernice¹⁵³, ki so bile po naši oceni skladne s pravnimi podlagami. NUP za naravo je med izvajanjem revizije izdal nove splošne smernice¹⁵⁴.

¹⁵¹ NUP za naravo je navedel, da je osrednja enota med izvajanjem revizije prenehala pregledovati gradivo, pripravljeno na območnih enotah. Ker so se začele uveljavljati različne prakse, je NUP za naravo preglede ponovno uvedel.

¹⁵² 2015_02_02 Vzorec smernic za OPN.

¹⁵³ Splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora, verzija 1.0 z dne 30. 11. 2012, Splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora, verzija 1.1 z dne 10. 5. 2013 in Splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora, verzija 1.2 z dne 2. 2. 2015.

¹⁵⁴ Splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora, verzija 1.3 z dne 16. 5. 2016.

3.5.5 Upoštevanje rokov pri podaji mnenj in izdaji smernic

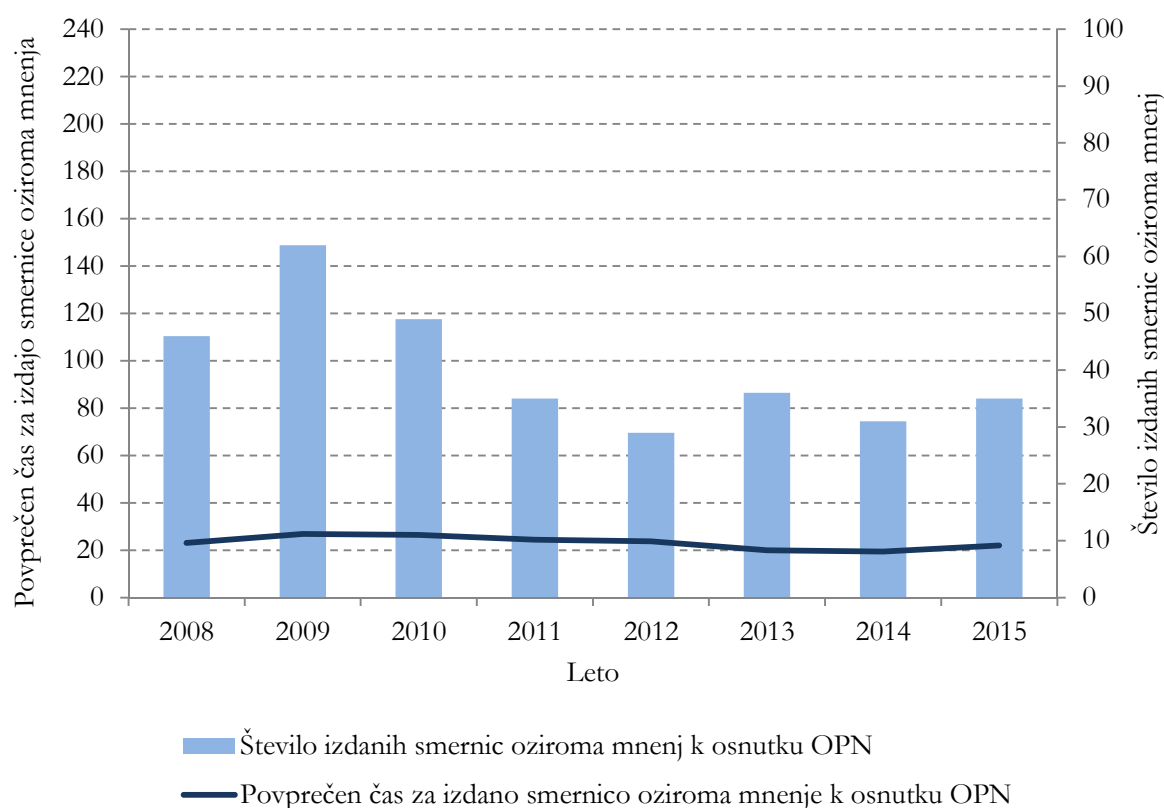
3.5.5.a Izdaja posebnih smernic

NUP za naravo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 6 posebnih smernic, za izdajo katerih je v povprečju porabil 25,2 dne. Za izdajo posebnih smernic je porabil najmanj 16 dni in največ 31 dni. V 1 primeru od 6 primerov (16,7 odstotka) izdanih posebnih smernic jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh.

3.5.5.b Smernice oziroma mnenje k osnutku OPN

NUP za naravo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 323 smernic oziroma mnenj k osnutku OPN, za kar je v povprečju porabil 23,7 dne. Za smernice oziroma mnenja k osnutku OPN je porabil najmanj 0 dni (smernico oziroma mnenje je izdal še isti dan) in največ 60 dni. V 29 primerih od 323 primerov (9 odstotkov) izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za naravo je k posameznemu osnutku OPN v povprečju podal 1,4 smernice oziroma mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 33,1 dne, od prve vloge do zadnjih izdanih smernic oziroma mnenja k osnutku OPN pa je v povprečju minilo 278,7 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 245,6 dne). Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenja k osnutku OPN po letih prikazujemo na sliki 14.

Slika 14: Število izdanih smernic oziroma mnenj k osnutku OPN in povprečno število dni za izdajo smernic oziroma mnenj k osnutku OPN

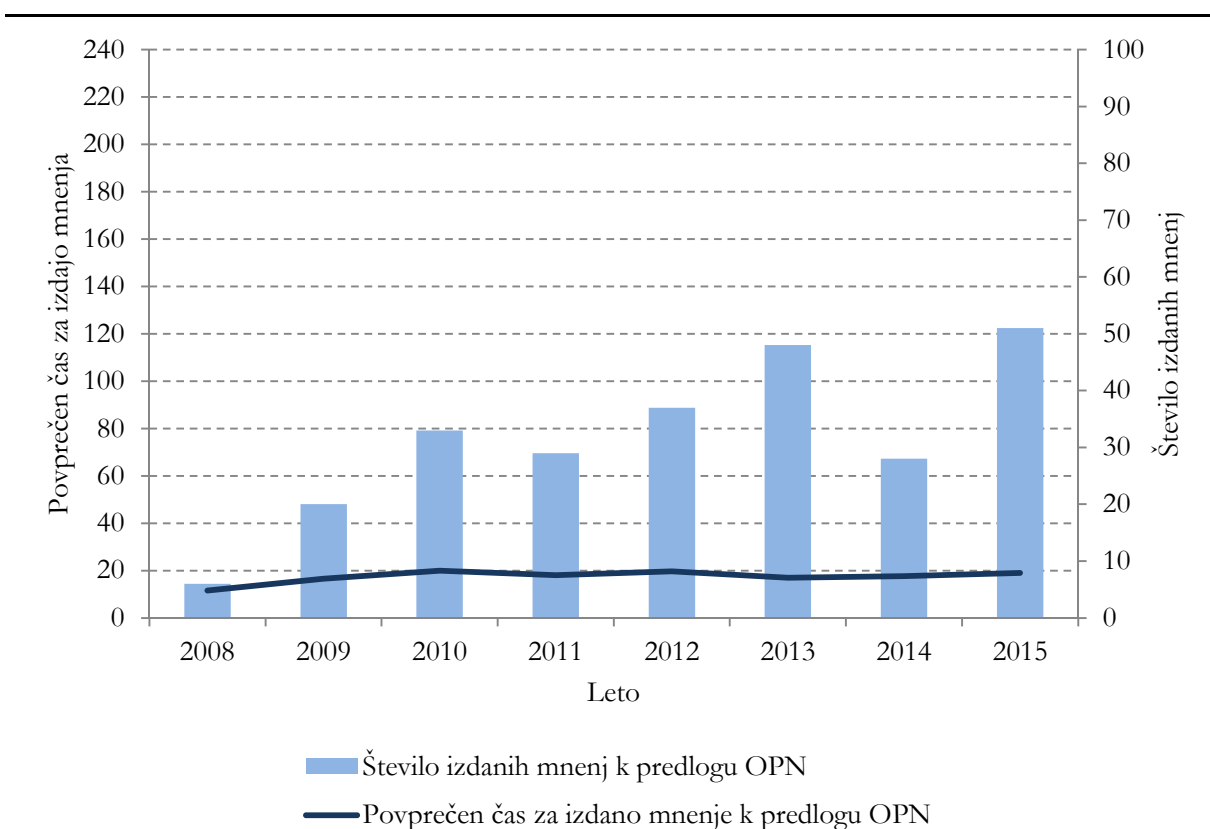


Vir: podatki NUP za naravo.

3.5.5.c Mnenje k predlogu OPN

NUP za naravo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdal skupaj 252 mnenj k predlogu OPN, za kar je v povprečju porabil 18,2 dne. Za mnenja k predlogu OPN je porabil najmanj 0 dni (mnenje je izdal še isti dan) in največ 41 dni. V 6 primerih od 252 primerov (2,4 odstotka) jih ni izdal v zakonsko predpisanem roku, to je v 30 dneh. NUP za naravo je k posameznemu predlogu OPN v povprečju podal 1,5 mnenja, za kar je v povprečju skupaj porabil 27,1 dne, od prve vloge do zadnjega izdanega mnenja k predlogu OPN pa je v povprečju minilo 153,1 dne (torej so občine za dopolnjevanje vloge porabile 126 dni). Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenja k predlogu OPN po letih prikazujemo na sliki 15.

Slika 15: Število izdanih mnenj k predlogu OPN in povprečno število dni za izdajo mnenj k predlogu OPN



Vir: podatki NUP za naravo.

3.6 Primerjava med nosilci urejanja prostora

Pomembne podatke, na podlagi katerih smo primerjali posamezne NUP in so predstavljeni v predhodnih točkah, zaradi večje preglednosti navajamo še enkrat v tabeli 8.

Tabela 8: Primerjava med NUP¹⁵⁵

	NUP za poselitev	NUP za vode	NUP za kmetijstvo	NUP za kulturo	NUP za naravo
Število uslužbencev, ki pripravljajo smernice in mnenja ¹⁵⁶	6	4	8	4 in vsaj 7 ZVKDS	17 in več
Decentralizirana organiziranost	ne	ne	ne	da	da
Uslužbenci opravljajo tudi druge naloge	da	da	delno	da	da
Informacijska podpora občinam	/ ¹⁵⁷	da	da	da	da
Informacijska podpora obravnave OPN	ne	ne	ne	da	ne
Občine, vnaprej razporejene med zaposlene	ne	da	ne	da	da
Prerazporejanje kadra glede na potrebe	ne	izjemoma	ne	ne	da
Predhodna standardizacija stališč	ne	ne	ne	da	ne
Terenski ogledi	ne	da	izjemoma	da	da
Vsebinsko poenotenje mnenj	ne	ne	ne	da	da
NUP so pripravili splošne smernice	da	da	da	da	da
NUP so pripravili ostale usmeritve s svojega področja	delno	delno	ne	delno	da
Izvajanje preveritev	nesistematično	nesistematično	nesistematično	nesistematično	nesistematično
Povprečni odzivni čas na osnutek OPN	68 dni	100,2 dne	87,4 dne	103,3 dne	23,7 dne
Povprečen čas od prve vloge do zadnjega odziva na osnutek OPN	140,4 dne	179,8 dne	490,7 dne	303,7 dne	278,7 dne

¹⁵⁵ Povprečen čas od prve vloge do zadnjega odziva na osnutek in predlog OPN je odvisen tudi od odzivnosti občin.¹⁵⁶ Stanje na dan 31. 12. 2015.¹⁵⁷ NUP za poselitev ne varuje vnaprej določenih varstvenih režimov, zato ne zagotavlja dodatne informacijske podpore kot drugi NUP.

	NUP za poselitev	NUP za vode	NUP za kmetijstvo	NUP za kulturo	NUP za naravo
Povprečni odzivni čas na predlog OPN	33,2 dne	152,5 dne	50,4 dne	50,3 dne	18,2 dne
Povprečen čas od prve vloge do zadnjega odziva na predlog OPN	204,6 dne	284,8 dne	303,9 dne	202,0 dne	153,1 dne

Glede na podatke o povprečnem času, ki ga NUP potrebujejo za pripravo mnenja k osnutku in predlogu OPN, zgolj NUP za naravo pripravlja mnenja k OPN v rokih, določenih z ZPNačrt. Po naši oceni k temu pripomore predvsem njegova decentralizirana organizacija, ki mu omogoča boljši stik z občinami ter s tem poznavanje prostorskih značilnosti posameznih območij. NUP za naravo zagotavlja tudi vključevanje dodatnih kadrovskih virov v obravnavo OPN, če za to obstajajo potrebe. Izmed revidiranih NUP je NUP za naravo organizacijsko najbolj podoben NUP za kulturo, ki pa glede na podatke o povprečnem času priprave mnenj k osnutku in predlogu OPN ne dosega podobnih odzivnih časov kot NUP za naravo.

Poleg ažurnosti pri pripravi mnenj k OPN je po našem mnenju pomembno tudi zagotavljanje kakovosti mnenj ter njihove medsebojne primerljivosti. Gre predvsem za zagotavljanje poenotenja stališč do pobud ter vsebinsko poenotenje mnenj k OPN ter s tem enakopravne obravnave vseh OPN. Standardizacijo stališč k OPN zagotavlja le NUP za kulturo, vsebinsko poenotenje mnenj k OPN pa poleg NUP za kulturo le še NUP za naravo.

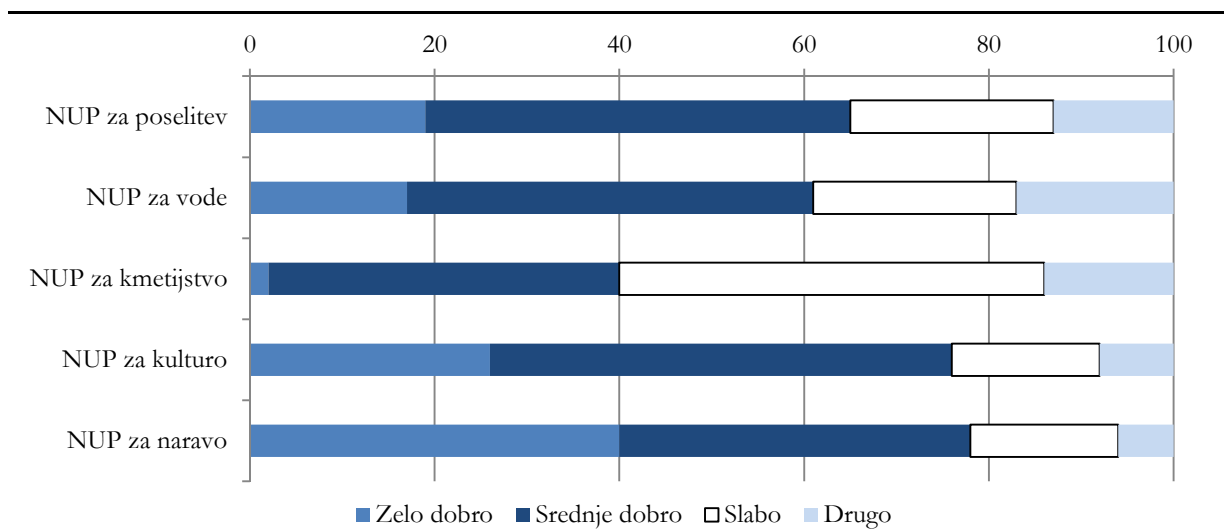
Vsi NUP, razen NUP za poselitev, imajo v informacijskih sistemih vzpostavljene varstvene režime, pri tem pa ima le NUP za kulturo informacijsko podporo, ki je posebej razvita za obravnavo OPN. Vsi NUP, z izjemo NUP za poselitev, tudi zagotavljajo informacijsko podporo občinam pri njihovem prostorskem načrtovanju.

Ker ZPNačrt na področju prostorskega načrtovanja občin ni upravičil pričakovanj, se je ministrstvo, pristojno za prostor, odločilo, da aktivneje pristopi k identifikaciji glavnih problemov, ki zavirajo njihovo pripravo, in jih poskuša odpraviti ali vsaj zmanjšati. V ta namen je v letu 2015 občinam¹⁵⁸ posredovalo anketne vprašalnike. Eden izmed sklopov vprašanj v anketnem vprašalniku se je nanašal tudi na vlogo NUP v postopkih prostorskega načrtovanja občin. Anketne vprašalnike je izpolnilo 79 občin, rezultate predstavljamo na sliki 16.

¹⁵⁸ Ministrstvo, pristojno za prostor, je anketo naslovilo na 101 občino.

Slika 16: Mnenje občin o NUP

v odstotkih



Vir: podatki ministrstva, pristojnega za prostor.

4. MNENJE

Izvedli smo revizijo smotrnosti poslovanja, da bi preverili, ali je Ministrstvo za okolje in prostor poskrbelo, da je postopek prostorskega načrtovanja občin urejen učinkovito in je pri tem izvedlo vse naloge, ki so mu naložene v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Preverili smo tudi, ali so imeli Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za kulturo in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave zadosti kadrov ter vzpostavljene takšne procese in orodja, da lahko pri opredeljevanju do občinskih prostorskih načrtov upoštevajo časovne roke, določene v pravnih podlagah.

Menimo, da postopek prostorskega načrtovanja od 1. 1. 2008 do vključno 31. 12. 2015 *ni bil urejen učinkovito*.

4.1 Učinkovitost ministrstva, pristojnega za prostor, pri urejanju postopka prostorskega načrtovanja občin

Ministrstvo, pristojno za prostor, v obdobju, na katero se nanaša revizija, *ni bilo učinkovito* pri zagotavljanju urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin.

Glavni pokazatelj neučinkovitosti postopka prostorskega načrtovanja občin je predvsem njegova dolgotrajnost, saj je ta v povprečju od prve predložitve osnutka občinskega prostorskega načrta do sprejema občinskega prostorskega načrta trajal kar 1.315,6 dne. V ta čas pa ni vključen čas do priprave osnutka občinskega prostorskega načrta na občini, kar skupen čas, potreben za sprejem občinskega prostorskega načrta, še dodatno podaljša. Vse občine prostorskih načrtov še niso sprejele, nekaj pa jih z njihovo pripravo niti še ni pričelo. Do konca leta 2015 je prostorske načrte sprejelo le 130 od 212 občin, čeprav se je rok za njihov sprejem, kot je določen v Zakonu o prostorskem načrtovanju, iztekel sredi novembra 2009. Pri tem ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo spodbud oziroma sankcij, ki bi občine spodbudile k pričetku oziroma dokončanju postopkov prostorskega načrtovanja, temveč je občinam ves čas omogočalo spreminjanje in dopolnjevanje prostorskih aktov, sprejetih na podlagi predpisov, ki so veljali pred uveljavitvijo Zakona o urejanju prostora, ki je to področje urejal pred Zakonom o prostorskem načrtovanju.

Čeprav naj bi bil cilj prostorskega načrtovanja omogočiti skladen in trajnosten prostorski razvoj z obravnavo in usklajevanjem različnih potreb in interesov, pa menimo, da ministrstvo, pristojno za prostor, ni zagotovilo pogojev, da bi postopek prostorskega načrtovanja občin omogočal celovit pristop k prostorskemu načrtovanju ter celostno obravnavo vseh interesov z namenom uresničevanja načel trajnostnega razvoja. Za prostorsko načrtovanje občin je značilen izrazito sektorski pristop k prostorskemu načrtovanju, saj vsak nosilec urejanja prostora obravnava in z občino usklajuje občinske prostorske načrte zgolj s svojega delovnega področja. Pred izdajo mnenja k občinskemu prostorskemu

načrtu med občino in nosilci urejanja prostora prihaja do usklajevanj, ki so pogosto večkrožna, kar podaljšuje postopek usklajevanja, odzivni časi nosilcev urejanja prostora pa so pogosto daljši, kot so zakonsko predpisani. Pri tem nosilci urejanja prostora rokov ne morejo podaljšati, tudi ko bi bilo to smiselno zaradi večjega števila naenkrat prejetih občinskih prostorskih načrtov ali njihove zahtevnosti. Ministrstvo, pristojno za prostor, ni uredilo postopka prostorskega načrtovanja občin na način, ki bi vseboval mehanizem reševanja nesoglasij med občino in nosilcem oziroma nosilci urejanja prostora, ki jih ni mogoče uskladiti. Menimo, da je odsotnost tega mehanizma tudi eden izmed glavnih razlogov za dolgotrajnost in tudi neučinkovitost postopkov prostorskega načrtovanja občin. Hkrati pa takšna ureditev postavlja občino v položaj, v katerem je zgolj predlagatelj svojega vidika razvoja občine, saj lahko rabo prostora in pogoje za umeščanje posegov v prostor določi le ob soglasju oziroma potrditvi vseh nosilcev urejanja prostora.

Menimo, da postopek celovite presoje vplivov na okolje ni ustrezno vključen v postopek prostorskega načrtovanja občin, saj gre za dva postopka, ki potekata vzporedno, pri čemer pa se ob odločitvi o izvedbi postopka celovite presoje vplivov na okolje postopek prostorskega načrtovanja občin upočasni. Postopek celovite presoje vplivov na okolje podaljša postopek prostorskega načrtovanja občin, saj je v povprečju od prve predložitve osnutka občinskega prostorskega načrta do sprejema občinskega prostorskega načrta preteklo 1.537,8 dne, če je bil za občinski prostorski načrt izveden postopek celovite presoje vplivov na okolje, oziroma 648,9 dne, če postopek celovite presoje vplivov na okolje ni bil izveden.

Ministrstvo, pristojno za prostor, tudi ni zagotovilo, da bi bile javnosti pravočasno vključene v postopek prostorskega načrtovanja občin. Javnosti so vključene v postopek prostorskega načrtovanja občin šele po dopolnjenem osnutku občinskega prostorskega načrta, ko občina novih pobud in večjih sprememb ne more več vključiti v občinski prostorski načrt, ne da bi postopek vrnila v fazo osnutka. Občine morajo zavzeti stališče do pripomb in predlogov javnosti ter lastnike tistih zemljišč, katerih namenska raba se spreminja, seznaniti s stališči do pripomb in predlogov, ki so jih podali, pri tem pa ministrstvo, pristojno za prostor, ni določilo, kaj naj bi stališče občine vsebovalo. Ministrstvo, pristojno za prostor, po našem mnenju javnostim tudi ni zagotovilo učinkovitih pravnih sredstev zoper stališče občine oziroma sprejet občinski prostorski načrt.

Ministrstvo, pristojno za prostor, ni sistematično ugotavljalo vzrokov za dolgotrajnost postopkov priprave občinskih prostorskih načrtov, saj ni razpolagalo s podatki o poteku postopkov priprave mnenj nosilcev urejanja prostora k občinskim prostorskim načrtom, prav tako ni imelo na pregleden in celovit način zbranih podatkov o poteku svojih postopkov priprave mnenj.

Ministrstvo, pristojno za prostor, tudi ni izvedlo vseh nalog, za katere je zadolženo in ki bi bile občinam v pomoč pri sprejemanju prostorskih načrtov. Ministrstvo, pristojno za prostor, še ni vzpostavilo prostorskega informacijskega sistema, kar bi morale storiti do začetka leta 2010 in ki bi po našem mnenju s svojimi predvidenimi funkcionalnostmi lahko bistveno olajšal delo tako občinam kot tudi nosilcem urejanja prostora ter bi tudi pospešil postopke prostorskega načrtovanja občin. Prav tako ni zagotovilo vseh temeljnih usmeritev za prostorsko načrtovanje, saj ni zagotovilo priprave državnega strateškega prostorskega načrta, ki bi ga morale pripraviti do 29. 10. 2007. Občine brez obeh temeljnih dokumentov pri prostorskem načrtovanju še vedno uporabljajo Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Uredbo o prostorskem redu Slovenije, ki sta bila v letu 2004 sprejeta na podlagi Zakona o urejanju prostora.

4.2 Učinkovitost NUP za poselitev kot nosilca urejanja prostora za področje razvoja poselitve

NUP za poselitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, svojih nalog, ki jih je opravljal kot nosilec urejanja prostora za področje razvoja poselitve, *ni opravljal učinkovito*.

V povprečju je porabil 68 dni za izdajo mnenja k osnutku in 33,2 dne za izdajo mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. Mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni izdal v zakonsko predpisanem roku, in sicer v 42,8 odstotka primerov izdanih mnenj k osnutku ter v 36 odstotkih primerov izdanih mnenj k predlogu občinskega prostorskega načrta. Z občinami se je večkrat ponovno usklajeval, saj je k posameznemu občinskemu prostorskemu načrtu v povprečju podal 1,2 mnenja k osnutku ter 1,7 mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. NUP za poselitev je bil pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom na področju razvoja poselitve centralizirano organiziran. V primeru povečanega obsega dela v obravnavo občinskih prostorskih načrtov ni vključeval dodatnih javnih uslužbencev. NUP za poselitev ni imel vzpostavljene dodatne informacijske podpore, ki bi omogočala podporo uslužbencem pri obravnavi občinskih prostorskih načrtov ter občinam pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni opravljal terenskih ogledov ter ni zagotavljal predhodne standardizacije stališč k posameznim načrtovanim posegom v prostor. Prav tako tudi ni zagotavljal vsebinskega poenotenja mnenj k občinskim prostorskim načrtom. NUP za poselitev se v postopek celovite presoje vplivov na okolje ni vključeval. Preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih občinskih prostorskih načrtih je izvajal nesistematično. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je NUP za poselitev izdal ene splošne smernice, ki so bile po naši oceni ustrezne.

4.3 Učinkovitost NUP za vode kot nosilca urejanja prostora za področje upravljanja z vodami

NUP za vode v obdobju, na katero se nanaša revizija, svojih nalog, ki jih je opravljal kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami, *ni opravljal učinkovito*.

V povprečju je porabil 100,2 dne za izdajo mnenja k osnutku in 152,5 dne za izdajo mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. Mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni izdal v zakonsko predpisanem roku, in sicer v 81 odstotkih primerov izdanih mnenj k osnutku ter v 92,6 odstotka primerov izdanih mnenj k predlogu občinskega prostorskega načrta. Z občinami se je večkrat ponovno usklajeval, saj je k posameznemu občinskemu prostorskemu načrtu v povprečju podal 1,1 mnenja k osnutku ter 1,3 mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. NUP za vode je bil pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom na področju upravljanja z vodami centralizirano organiziran. V primeru povečanega obsega dela je v obravnavo občinskih prostorskih načrtov zgolj izjemoma vključeval tudi druge javne uslužbenke, ki niso bili pristojni za obravnavo občinskih prostorskih načrtov. Zaradi povečanega obsega dela je NUP za vode med letoma 2012 in 2015 določene naloge, povezane z obravnavo občinskih prostorskih načrtov, prenesel na zunanja izvajalca. NUP za vode je občinam zagotavljal elektronski dostop do podatkov, ki so jih potrebovale pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Posebne informacijske podpore uslužbencem pri obravnavi občinskih prostorskih načrtov ni zagotavljal. Pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom je opravljal terenske ogleda, ni pa zagotavljal predhodne standardizacije stališč k posameznim načrtovanim posegom v prostor. Prav tako tudi ni zagotavljal vsebinskega poenotenja mnenj k občinskim prostorskim načrtom. NUP za vode se je vključeval v postopek celovite presoje vplivov na okolje. Preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih občinskih prostorskih načrtih je

izvajal nesistematично. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je NUP za vode izdal ene splošne smernice. Splošne smernice so v delu povzemale predpise, ki v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili več veljavni. NUP za vode skupaj z ministrstvom, pristojnim za okolje, tudi ni zagotovil vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju, saj ministrstvo, pristojno za okolje, ni predpisalo metodologij, potrebnih za določanje ogroženih področij, kot so erozijska plazovita in plazljiva območja.

4.4 Učinkovitost NUP za kmetijstvo kot nosilca urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč

NUP za kmetijstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, svojih nalog, ki jih je opravljal kot nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč, *ni opravljal učinkovito*.

V povprečju je porabil 87,4 dne za izdajo mnenja k osnutku in 50,4 dne za izdajo mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. Mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni izdal v zakonsko predpisanem roku, in sicer v 74,5 odstotka primerov izdanih mnenj k osnutku ter v 59,3 odstotka primerov izdanih mnenj k predlogu občinskega prostorskega načrta. Z občinami se je večkrat ponovno usklajeval, saj je k posameznemu občinskemu prostorskemu načrtu v povprečju podal 2,1 mnenja k osnutku ter 2,3 mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. NUP za kmetijstvo je bil pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom centralizirano organiziran. V primeru povečanega obsega dela v obravnavo občinskih prostorskih načrtov ni vključeval tudi drugih uslužbencev. NUP za kmetijstvo je občinam zagotavljal elektronski dostop do podatkov, ki so jih potrebovale pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Posebne informacijske podpore uslužbencem pri obravnavi občinskih prostorskih načrtov ni zagotavljal. Pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom je zgolj izjemoma opravljal terenske ogleda, ni pa zagotavljal predhodne standardizacije stališč k posameznim načrtovanim posegom v prostor. Prav tako tudi ni zagotavljal vsebinskega poenotenja mnenj k občinskim prostorskim načrtom. NUP za kmetijstvo se je zgolj izjemoma vključeval v postopek celovite presoje vplivov na okolje, zaradi priprave variantnih rešitev v primeru načrtovanih večjih posegov na kmetijska zemljišča. Preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih občinskih prostorskih načrtih je izvajal nesistematично. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je NUP za kmetijstvo izdal tri splošne smernice, pri čemer pa za vse zahteve, ki jih je vključil v splošne smernice, po naši oceni ni imel pravne podlage. NUP za kmetijstvo tudi ni zagotovil vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju, saj ni zagotovil, da bi občine z občinskimi prostorskimi načrti določile trajno varovana in ostala kmetijska zemljišča, s katerimi bi poenostavil postopek prostorskega načrtovanja občin, saj bi občine usmeril na območja, ki so z vidika varovanja kmetijskih zemljišč manj pomembna.

4.5 Učinkovitost NUP za kulturo kot nosilca urejanja prostora za področje varstva kulturne dediščine

NUP za kulturo *je* v obdobju, na katero se nanaša revizija, svoje naloge, ki jih je opravljal kot nosilec urejanja prostora za področje varstva kulturne dediščine, *opravljal delno učinkovito*.

V povprečju je porabil 103,3 dne za izdajo mnenja k osnutku in 50,3 dne za izdajo mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. Mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni izdal v zakonsko predpisanem roku, in sicer v 80,5 odstotka primerov izdanih mnenj k osnutku ter v 55,7 odstotka primerov izdanih mnenj k predlogu občinskega prostorskega načrta. Z občinami se je večkrat ponovno

usklajeval, saj je k posameznemu občinskemu prostorskemu načrtu v povprečju podal 1,4 mnenja k osnutku ter 1,7 mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. NUP za kulturo je bil pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom decentralizirano organiziran. V primeru povečanega obsega dela v obravnavo občinskih prostorskih načrtov ni vključeval tudi drugih uslužbencev. NUP za kulturo je občinam zagotavljal elektronski dostop do podatkov, ki so jih potrebovale pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Uslužbencem je pri obravnavi občinskih prostorskih načrtov zagotavljal tudi posebno informacijsko podporo. Pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom je opravljal terenske ogleda. Zagotavljal je tudi predhodno standardizacijo stališč k posameznim načrtovanim posegom v prostor ter zagotavljal vsebinsko poenotenje mnenj k občinskim prostorskim načrtom. NUP za kulturo se je vključeval v postopek celovite presoje vplivov na okolje. Preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih občinskih prostorskih načrtih je izvajal nesistematično. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je NUP za kulturo izdal ene splošne smernice, ki ob preveritvi niso več povzemale vseh relevantnih pravnih podlag. NUP za kulturo tudi ni zagotovil vseh usmeritev, ki bi jih morale upoštevati občine pri prostorskem načrtovanju, saj ni zagotovil, da bi bila določena varstvena območja kulturne dediščine.

4.6 Učinkovitost NUP za naravo kot nosilca urejanja prostora za področje ohranjanja narave

NUP za naravo *je* v obdobju, na katero se nanaša revizija, svoje naloge, ki jih je opravljal kot nosilec urejanja prostora za področje ohranjanja narave, *opravljal učinkovito*.

V povprečju je porabil 23,7 dne za izdajo mnenja k osnutku in 18,2 dne za izdajo mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. Mnenj k občinskim prostorskim načrtom ni izdal v zakonsko predpisanem roku, in sicer v 12,5 odstotka primerov izdanih mnenj k osnutku ter v 2,4 odstotka primerov izdanih mnenj k predlogu občinskega prostorskega načrta. Z občinami se je večkrat ponovno usklajeval, saj je k posameznemu občinskemu prostorskemu načrtu v povprečju podal 1,4 mnenja k osnutku ter 1,5 mnenja k predlogu občinskega prostorskega načrta. NUP za naravo je bil pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom decentralizirano organiziran. V primeru povečanega obsega dela je v obravnavo občinskih prostorskih načrtov vključeval tudi druge uslužbence, ki niso bili pristojni za obravnavo občinskih prostorskih načrtov. NUP za naravo je občinam zagotavljal elektronski dostop do podatkov, ki so jih potrebovale pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Posebne informacijske podpore uslužbencem pri obravnavi občinskih prostorskih načrtov ni zagotavljal. Pri pripravi mnenj k občinskim prostorskim načrtom je opravljal terenske ogleda, ni pa zagotavljal tudi predhodne standardizacije stališč k posameznim načrtovanim posegom v prostor. NUP za naravo je zagotavljal vsebinsko poenotenje mnenj k občinskim prostorskim načrtom ter se vključeval v postopek celovite presoje vplivov na okolje. Preveritve upoštevanja svojih mnenj v sprejetih občinskih prostorskih načrtih je izvajal nesistematično. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je NUP za naravo izdal tri splošne smernice, ki so bile po naši oceni ustrezne.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti oziroma nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti. Načrti aktivnosti morajo vsebovati navedbo aktivnosti, nosilce aktivnosti in roke za izvedbo aktivnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- predpisalo podrobnejše pogoje za obravnavo pobud javnosti s strani občin – točka 2.4;
- pripravilo načrt aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bo mnenja k občinskemu prostorskem načrtu izdajalo v skladu z zakonsko opredeljenim rokom – točka 3.2.5;
- pripravilo načrt aktivnosti za pripravo vseh predpisov, s katerimi bo določilo metodologije za določanje plazljivih, plazovitih in erozijskih območij – točka 3.2.4;
- posodobilo splošne smernice, ki jih pripravlja kot nosilec urejanja prostora za področje upravljanja z vodami tako, da bodo skladne s pravnimi podlagami, in jih na ustrezen način objavilo na spletu – točka 3.2.4.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost

dobrega poslovanja¹⁵⁹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁵⁹ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za okolje in prostor glede urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin priporočamo, naj:

- prouči, na kakšen način bo občine, ki še nimajo sprejetih občinskih prostorskih načrtov, spodbudilo k njihovem sprejemu;
- prouči, ali bi bilo smiselno nosilcem urejanja prostora v določenih obrazloženih in utemeljenih primerih omogočiti, da rok za izdajo mnenja k osnutku ali predlogu občinskega prostorskega načrta podaljšajo;
- prouči, ali bi bilo smiselno zagotoviti mehanizem reševanja nesoglasij med občino in nosilcem urejanja prostora oziroma med več nosilci urejanja prostora, ko usklajevanje med občino in nosilcem urejanja prostora ali več nosilci urejanja prostora ni bilo uspešno, ter pri tem zagotovi celovit pregled in presojo občinskega prostorskega načrta ter ne zgolj delnega, ki ga zagotovijo nosilci urejanja prostora;
- prouči, ali bi bilo mogoče postopek prostorskega načrtovanja občin skrajšati z ukinitvijo faze dopolnjenega osnutka;
- predlaga tudi formalno vključitev javnosti v postopke prostorskega načrtovanja občin že pri pripravi osnutka občinskega prostorskega načrta;
- opredeli minimalne obvezne vsebine stališč občin do posameznih pobud javnosti ter prouči, ali bi bilo smiselno javnostim zagotoviti pravno varstvo zoper občinski prostorski načrt;
- preveri, ali je mogoče postopek celovite presoje vplivov na okolje vključiti oziroma združiti s postopkom prostorskega načrtovanja občin;
- nadaljuje z izvajanjem izobraževanj s področja celovite presoje vplivov na okolje;
- prouči, ali bi bilo smiselno v prostorski informacijski sistem vgraditi funkcionalnost, ki bi nosilce urejanja prostora obveščala, kdaj in v kateri fazi je gradivo občinskega prostorskega načrta dostopno v prostorskem informacijskem sistemu; poleg tega naj prouči, ali bi bilo mogoče, da občinam ne bi bilo treba za pridobitev mnenj dodatno pozvati vseh nosilcev urejanja prostora;
- preveri, ali bi bilo mogoče zagotoviti dostopnost prostorskega informacijskega sistema javnostim;
- prouči, ali bi bilo mogoče zagotoviti sledljivost sprememb načrtovanih posegov v prostor med posameznimi fazami v postopku prostorskega načrtovanja občin.

Ministrstvu za okolje in prostor kot nosilcu urejanja prostora za področje razvoja poselitve priporočamo, naj:

- prouči, če bi bilo treba vzpostaviti dodatno informacijsko podporo občinam tudi na področju razvoja poselitve;
- v večji meri standardizira stališča, ki jih pripravlja do posegov, načrtovanih v občinskem prostorskem načrtu, ter zagotovi poenotenje izdanih mnenj;
- začne pogosteje izvajati ogledde dejanskega stanja na terenu, kadar je to primerno.

Direkciji Republike Slovenije za vode, organu v sestavi Ministrstva za okolje in prostor kot nosilcu urejanja prostora za področje upravljanja z vodami priporočamo, naj:

- preveri, ali bi lahko obravnavo občinskih prostorskih načrtov v večji meri decentralizirali z vključevanjem sektorjev Direkcije Republike Slovenije za vode, ki so organizirani decentralizirano;
- v večji meri standardizira stališča, ki jih pripravlja do posegov, načrtovanih v občinskem prostorskem načrtu, ter zagotovi poenotenje izdanih mnenj.

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot nosilcu urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč priporočamo, naj:

- preveri, ali bi lahko v obravnavo občinskega prostorskega načrta vključili Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki je organiziran decentralizirano;
- v večji meri standardizira stališča, ki jih pripravlja do posegov, načrtovanih v občinskem prostorskem načrtu, ter zagotovi poenotenje izdanih mnenj.

Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave kot nosilcu urejanja prostora za področje ohranjanja narave priporočamo, naj:

- v večji meri standardizira stališča, ki jih pripravlja do posegov, načrtovanih v občinskem prostorskem načrtu.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
3. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
4. Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave, priporočeno;
5. Janezu Podobniku, priporočeno;
6. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
7. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
8. Zvonku Černaču, priporočeno;
9. Francu Bogoviču, priporočeno;
10. Igorju Maherju, priporočeno;
11. Samu Omerzelu, priporočeno;
12. Iztoku Jarcu, priporočeno;
13. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
14. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
15. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
16. Majdi Širca, priporočeno;
17. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
18. dr. Žigi Turku, priporočeno;
19. dr. Urošu Grilcu, priporočeno;
20. mag. Julijani Bizjak Mlakar, priporočeno;
21. Gorazdu Žmavcu, priporočeno;
22. dr. Mirjam Dular, priporočeno;
23. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
24. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
25. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
26. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si