

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**URESNIČEVANJE ZAKONA
O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU**

Mojca Jurša

Ljubljana, marec 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

URESNIČEVANJE ZAKONA
O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU

Kandidatka: Mojca Jurša
Vpisna številka: 04033176
Študijski program: Visokošolski študijski program prve stopnje
Mentor: Viš. pred. mag. Dušan Blaganje

Ljubljana, marec 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Mojca Jurša, študentka Fakultete za upravo, visokošolski študijski program prve stopnje, z vpisno številko 04033176, sem avtorica diplomskega dela z naslovom »Uresničevanje zakona o prostorskem načrtovanju«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja ali v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala : profesorica slovenščine Nina Polanec

Ljubljana, marec 2011

Podpis avtorice

POVZETEK

Prostorsko načrtovanje mora omogočati skladen prostorski razvoj države, ob upoštevanju gospodarskih, družbenih in okoljevarstvenih vidikov in v zvezi s tem zagotovitev naravnega ravnovesja. Prostorski načrtovalci morajo zagotavljati strokovno sprejemljivost posegov v prostor. Pristojni državni ali občinski organi odločajo o načinu uživanja lastninske pravice na posameznih zemljiščih z ustreznimi prostorskimi akti. Pri sprejemanju prostorskih aktov pa je nujno medresorsko usklajevanje smernic oz. stališč občine in države. O načrtovanih prostorskih posegih mora biti obveščena javnost, ki ob teh zemljiščih prebiva. Sodba javnosti je v večini primerov dobro merilo kakovosti nekega posega v prostor. Včasih je potrebno neke posege v prostor opustiti, ker se javnost ne strinja z njimi.

Ključne besede: Zakon o urejanju prostora, Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju, urejanje prostora, prostorski akti, prostorsko načrtovanje, nosilci urejanja prostora, smernice, komunalno opremljanje stavbnih zemljišč.

SUMMARY

Law on spatial planning

Spatial planning must promote consistent spatial development of a country while taking into account economic, social and environmental aspects, and accordingly it must ensure natural balance. Spatial planners must make sure that all interventions in space are technically unobjectionable. By adopting applicable spatial planning documents, competent national or municipal authorities prescribe the allocation of property rights for individual plots of land. When adopting spatial planning documents, it is essential that interdepartmental coordination of guidelines or positions of both the relevant municipality and the state is carried out. The public living by such plots of land must be notified of all planned spatial interventions. What the public makes of them is a good indication of the quality of such intervention. Occasionally some planned spatial interventions need to be abandoned because of public disapproval.

Keywords: Spatial Planning Act (ZUreP-1), Spatial Planning Act (ZPNačrt), Act amending the Spatial Planning Act (ZPNačrt-A), area management, spatial planning documents, spatial planning, area management decision-makers, guidelines, municipal engineering.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA IN NAVEDBA LEKTORJA	iii
POVZETEK	iv
SUMMARY	v
KAZALO PONAŽORITEV	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	viii
1 UVOD	1
1.1 Izhodišče diplomskega dela.....	1
1.2 Namen in cilj raziskave	2
1.3 Metode dela	3
1.4 Struktura diplomske naloge.....	3
2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE.....	4
2.1 Opis pojma prostorskega načrtovanja	4
2.2 Pojmovnik v prostorskem načrtovanju po ZPNačrt	5
2.3 Zgodovinski razvoj prostorskega načrtovanja	7
2.3.1 Prostorsko načrtovanje na tujih tleh	7
2.3.2 Prostorsko načrtovanje na slovenskih tleh.....	9
2.4 zakonska ureditev prostorskega načrtovanja v samostojni sloveniji.....	9
2.4.1 Sektorski zakoni z vsebinami s področja prostorskega načrtovanja	10
3 PROSTORSKO NAČRTOVANJE PO ZPNačrt IZ LETA 2007	13
3.1 Razlogi za pripravo in sprejem ZPNačrt	13
3.2 Namen sprejetja ZPNačrt	15
3.3 Cilji ZPNačrt	15
3.4 Načela ZPNačrt.....	16

3.5 Bistvene novosti, ki jih je vnesel ZPNačrt	17
3.6 Pomanjkljivosti prostorskega načrtovanja po ZPNačrt.....	19
4 NOVELA ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU –ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU (ZPNačrt-A).....	22
4.1 Razlogi za pripravo in sprejem ZPNačrt-A.....	22
4.2 Namen in cilji ZPNačrt-A	22
4.3 Pomembnejše spremembe prostorskega načrtovanja po ZPNačrt – A...	23
5 URESNIČEVANJE SPREMENJENEGA IN DOPOLNJENEGA ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU – ZPNačrt-A.....	25
5.1 Aktivnosti občin oz. države pri pozidavi zemljišč.....	26
6 INŠPEKCIJSKI NADZOR NAD IZVAJANJEM PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA	29
7 OBČINA DUPEK	31
7.1 Geografska lega in osnovne značilnosti	31
7.2 Gospodarstvo in kmetijstvo	31
7.3 Prostorsko načrtovanje v občini duplek	32
7.3.1 OPN Občine Duplek	32
7.3.2 Pobude občanov za spremembo namenske rabe zemljišč.....	33
7.3.3 Trenutna situacija glede priprave opn občine duplek.....	34
7.3.4 Veljavna zakonodaja s področja prostorskega načrtovanja v Občini Duplek	35
7.3.5 Pomembnejši OPPN Občine Duplek.....	35
7.3.6 Območja zakonskih omejitev in varovanj območij na področju prostorskega načrtovanja Občine Duplek.....	37
8 ZAKLJUČEK.....	39
LITERATURA IN VIRI	42

KAZALO PONAZORITEV

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

CPVO – celovita presoja vplivov na okolje
DSPN – Državni strateški prostorski načrt
DPS – Državni prostorski načrt
EU – Evropska unija
MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
OPN – Občinski prostorski načrt
OPPN – Občinski podroben prostorski načrt
PIS – Prostorski informacijski sistem
PRO- Občinski prostorski red
RPN – Regionalni prostorski načrt
RS – Republika Slovenija
SPO Strategija prostorskega razvoja občin
UN – Urbanistični načrt
ZDA – Združene države Amerike
ZIN – Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZKZ – Zakon o kmetijskih zemljiščih
ZO – Zakon o gozdovih
ZON – Zakon o ohranjanju narave
ZPNačrt – Zakon o prostorskem načrtovanju
ZPNačrt-A – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju
ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku
ZureP-1 – Zakon o urejanju prostora
ZV – Zakon o vodah
ZVKD – Zakon o varstvu kulturne dediščine
ZVO – Zakon o varstvu okolja

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Prostorskim načrtovalcem iz leta v leto povzročajo vedno večje težave kompleksnejši prostorski razvojni problemi, katerih razrešitev pa ni mogoča brez jasno določenih zakonskih določil. Za lastnike zemljišč je nujna zakonska ureditev problematike, ki se nanaša na pripravo in sprejem prostorskih aktov, saj z njimi pristojni organi legalno načrtujejo prostorske ureditve. Zaradi omogočanja racionalnega razvoja poselitve, je pomembna prioriteta prostorskega načrtovanja – varovanje najkvalitetnejših kmetijskih zemljišč.

Posamezni občini bi se morala vložena finančna sredstva, ki jih je porabila za komunalno in drugo infrastrukturo nekega zemljišča, čim prej povrniti zaradi nadaljnega opremljanja drugih zemljišč. S tem bi se zmanjšale razne zemljiške špekulacije, na razpolago pa bi bilo tudi dovolj komunalno opremljenih zemljišč. Posledično bi navedeno vplivalo na ceno komunalno opremljenih zemljišč, ki bi bila zaradi večje konkurence (večjega števila zemljišč) občutno nižja. Občinam bi bilo zato potrebno omogočiti, da bi po končanem postopku opremljanja nekega zemljišča, takoj obremenile lastnike teh zemljišč s primernimi davki na nepremičnine ali pa se pač občini čim prej povrnejo vložena sredstva za komunalno opremljanje nekega zemljišča v obliki komunalnega prispevka.

Prostorsko slovensko načrtovanje je v letu 2002, s sprejetjem Zakona o urejanju prostora (ZureP-1), dobilo nove pravne temelje prostorske ureditve. Kasnejša sprememba zakona s področja prostorskega načrtovanja, ki je stopila v veljavo aprila 2007, pa nosi levji delež krivde za slabšo ureditev prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji in je razlog za kasnejše neučinkovito sprejemanje prostorskih aktov. Z uveljavitvijo tega zakona v letu 2007 je bilo iz urejanja prostora odstranjeno načrtovanje, zmanjšala se je vloga javnosti v pripravi prostorskih aktov, spremenila sta se celoten sistem in terminologija prostorskih aktov: Zakon pa je tudi na nek način omogočal prakso vnaprejšnje rezervacije prostora, kar je onemogočalo usklajevanje različnih rab prostora. S sprejetjem omenjenega zakona so bili sprejeti tudi novi podzakonski predpisi, ki so bili na hitro sprejeti in seveda nesprejemljivi za izvajanje v praksi. Posledice neučinkovitosti zakona so bile, da so imele občine in država velike težave pri sprejemanju občinskih in državnih prostorskih aktov. Pojavile pa so se tudi množične civilne iniciative občanov, kot posledice izključitve javnosti. Zaradi sprejetja navedenega zakona je nastala velika gospodarska škoda, saj marsikatera občina ni bila upravičena do nepovratnih razpoložljivih sredstev iz naslova kohezijske politike Evropske unije, pa tudi tujih investitorjev niso privabljali v Slovenijo.

1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE

V diplomski nalogi bom opisala značilnosti prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji, predpisanega z Zakonom o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) iz leta 2007 in dokazala umestnost sprejetja novele tega zakona v letu 2009 - Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-A).

Kot cilj diplomske naloge je poudarek na opisu pravne ureditve prostorskih aktov države in občin ter njihovo dejansko izvajanje oz. realizacija v praksi. Ob tem bom tudi opozorila na težave, s katerimi se srečujejo pripravljavci prostorskih aktov in pri tem posebej izpostavila dupleško občino. V nalogi bom navedla določene rešitve za odpravo teh problemov, s ciljem izboljšanja priprave občinskih prostorskih načrtov.

V Sloveniji večini občin, v zakonsko predpisanem roku, do 14. novembra 2009, po določbah ZPNačrt iz leta 2007, ni uspelo uskladiti in sprejeti novih občinskih načrtov. Še večji problem pa predstavlja umeščanje državnih prostorskih ureditev v prostor, saj številni projekti predvideni za črpanje nepovratnih sredstev evropskih finančnih virov, ki se iztečejo v letu 2013, še niso umeščeni v prostor.

Z ZPNačrt ni uspela ureditev sistema prostorskih aktov države in občin ter razmerja med njimi, ureditev postopkov sprejemanja prostorskih aktov, ob upoštevanju celovite presoje vplivov na okolje. Z uveljavitvijo ZPNačrt-A se pričakuje odprava problemov, ki se zaradi nekaterih neustreznih določb zakona iz leta 2007 v praksi pojavljajo. Tako se je moralo v postopkih priprave občinskih prostorskih načrtov omogočiti njihovo čim hitrejšo pripravo in dokončanje že začelih postopkov priprave sprememb ter dopolnitev veljavnih prostorskih sestavin njihovih planskih aktov. ZPNačrt-A je ta rok podaljšal do začetka leta 2011.

Predpostavka diplomske naloge je dejstvo, da vlada na področju prostorskega načrtovanja v Sloveniji še vedno velika anarhija, na področju posegov v prostor se konstantno pojavljajo razne kršitve. Po eni strani se določena zemljišča komunalno opremljajo ter se na zemljiščih izvajajo razne gradnje brez zakonskih osnov, po drugi strani pa neživiljenjski prostorski akti posameznim občinam onemogočajo gospodarski razvoj, nepovratna finančna evropska sredstva ter tujim investitorjem finančna vlaganja v nepremičnine.

1.3 METODE DELA

Za pravilen prikaz postopkov in priprave prostorskih aktov bom uporabila določila zakonodaje prostorskega načrtovanja ter upravnih postopkov. Pri pisanju diplomske naloge mi bo še v pomoč strokovna literatura o slovenskem prostorskem načrtovanju in področna zakonodaja. Nekatere podatke v nalogi bom pridobila iz spletnih strani in sredstev javnega obveščanja.

V opisu naloge bodo uporabljene naslednje metode:

- opisna metoda, s katero bo opisano prostorsko načrtovanje prostora in značilnosti prostorskih aktov,
- kompilacijska metoda, kot postopek povzemanja stališč, sklepov, opazovanj različnih avtorjev,
- deskriptivna metoda, s katero bo opisano prostorsko načrtovanje v dupleški občini.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga je sestavljena iz sedmih poglavij.

Po uvodnem delu bom v drugem poglavju opisala prostorsko načrtovanje, od urbanističnih zametkov pa vse do današnjega razvojno naravnega prostorskega načrtovanja. Za razumevanje prostorskega načrtovanja bom tudi navedla pojmovnik o prostorskem načrtovanju. Dotaknila se bom še opisa sektorskih zakonov kot somehanizmov pri urejanju zadev prostorskega načrtovanja.

Tretje poglavje bom namenila navedbi problematike sprejetega ZUreP-1 iz leta 2002, katerega nefunkcionalnost v praksi je povzročila sprejetje ZPNačrt. Pri tem bom opisala razloge za pripravo in sprejem, namen, cilje, načela, bistvene novosti in pomanjkljivosti na novo sprejetega ZPNačrt.

V četrtem poglavju bom opisala nujnost sprejetja novele ZPNačrt, s katero je postalo prostorsko načrtovanje enostavnejše ter Ministrstvo za okolje in prostor razbremenilo nepotrebne administrativne dela in omogočitev občinam, da neposredno kontaktirajo z nosilci urejanja prostora.

Peto poglavje opisuje uresničevanje spremenjenega in dopolnjenega Zakona o prostorskem načrtovanju.

Izvajanje zakonsko sprejetih prostorskih aktov je potrebno tudi kontrolirati z ustreznim inšpekcijskim nadzorom, kar sem navedla v šestem delu diplomske naloge.

Prebivam v Občini Duplek, zato se bom v zadnjem delu diplomske naloge osredotočila na lokalni opis prostorskega načrtovanja. Priprava prostorskih aktov je kompleksna dejavnost, odvisna od različnih dejavnikov, povezana z visokimi stroški ter nemalokrat z različnimi omejitvami in varovanji območij v prostorskem načrtovanju.

2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE

2.1 OPIS POJMA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Po 1. členu ZPNačrt, je prostorsko načrtovanje osrednja dejavnost na področju urejanja prostora. »Glavni instrumenti na področju urejanja prostora pa so zakonodaja, prostorsko načrtovanje, zemljiška politika, upravno odločanje, inšpekcijsko nadzorstvo ter uresničevanje prostorskih aktov.« (Blaganje, 2007, str. 25).

S prostorskim načrtovanjem se določa skladen prostorski razvoj, ki je v javnem interesu.

Po 2. členu ZPNačrt »je prostorsko načrtovanje interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali, naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine, načrtuje posege v prostor ter prostorske ureditve.«

Prostorsko načrtovanje vpliva na ljudi in na opravljanje njihovih dejavnosti. Z njim je določena organizacija nekega prostora, zaradi česar mora biti opredeljena namenska raba prostora, kriteriji in pogoji za spreminjanje rabe ali za nove posege v prostor.

V metodološkem smislu se deli prostorsko načrtovanje na:

- strateško prostorsko načrtovanje oz. prostorsko planiranje - to je načrtovanje razvojnih ciljev in usmeritev ter načrtovanje razmestitev dejavnosti v prostoru in namenske rabe zemljišč ter na njih zgrajenih objektov;
- izvedbeno prostorsko načrtovanje, kjer govorimo o dveh različnih načrtovanjih na območjih mest in drugih naselij, govorimo o urbanističnem načrtovanju, na območju neposeljenega - nepozidanega prostora pa se načrtovanje prostora imenuje krajinsko načrtovanje. (Blaganje, 2007, str. 84).

Prostorski načrtovalci zagotavljajo učinkovito prostorsko načrtovanje tako, da dobro poznajo obravnavani prostor in družbena dogajanja v njem. Pri tem morajo upoštevati razne podatke o stanju v prostoru, geodetske evidence, geološke in hidrološke podatke, podatke o naravnih dobrinah kot so npr. vode, gozdovi, kmetijska zemljišča, nahajališča rudnin, mineralnih surovin, kulturne dediščine... (Blaganje, 2007, str. 86).

Pri prostorskem načrtovanju se skuša oblikovati estetska podoba naselja, varovati krajinske značilnosti in naravno ter kulturno dediščino.

Današnja zakonodaja pri prostorskem načrtovanju zahteva celovito presojo vplivov na okolje in ocene, ali posegi in novi objekti ohranjajo ali pa uničujejo podobo krajine.

»Način rabe prostora se uresničuje:

- z varovanjem zemljišča pred njegovim spreminjanjem;
- z odločanjem v upravnih postopkih o izdaji gradbenih dovoljenj in z gradnjo ter drugimi posegi v prostor.« (Blaganje, 2010, str. 696).

Prostorske ureditve se načrtujejo s posebnimi splošnimi pravnimi akti – prostorskimi akti, s katerimi se določa namenska raba zemljišč in pogoji za graditev zgradb oz. objektov in drugih posegov v prostor, ki trajno spreminjajo njegovo rabo, sestavo ali obliko.

Glede na to, za katero upravno ozemeljsko enoto se prostorski akti sprejemajo, ločimo državne, občinske in medobčinske prostorske akte – slednji v Sloveniji, zaradi neustanovitve regij, še niso uveljavljeni. (Blaganje, 2010, str. 697).

Občinski prostorski akti ne smejo biti v nasprotju z državnimi prostorskimi akti.

Prostorski akti so sestavljeni iz strateškega in izvedbenega dela. »Prostorski akti v svojih strateških vsebinah določajo namensko rabo prostora, v izvedbenem delu pa določajo podrobnejše pogoje za uresničevanje načrtovane namenske rabe, zlasti pa za graditev objektov.« (Blaganje, 2007, str. 84).

Po 17. členu ZPNačrt je določena oblika prostorskih aktov. Prostorski akti morajo vsebovati grafični in tekstualni del. Nemogoče je namreč sprejeti neki prostorski akt, v katerem ob tekstualnem delu ne bi bilo neko območje grafično prikazano.

Prostorski akti morajo biti izdelani v digitalni obliki, arhivirani pa v digitalni in elektronski obliki.

Postopke priprave in sprejemanja prostorskih aktov v Sloveniji vodijo organi izvršne oblasti občin – občinski sveti z odloki ali države – Državni zbor RS, Vlada RS z uredbami. (Blaganje, 2007, str. 697).

2.2 POJMOVNIK V PROSTORSKEM NAČRTOVANJU PO ZPNačrt

Po 2. členu ZPNačrt je za celovito razumevanje prostorskega načrtovanja potrebno razumevanje pojmovnika, in sicer:

- »celovita prenova je zbir različnih dejavnosti, s pomočjo katerih se z ustreznim prostorskim načrtovanjem izboljšajo funkcionalne, tehnične, prostorsko-oblikovalske, bivalne, gospodarske, socialne, kulturne in ekološke razmere na določenem območju, s pomočjo katerih se ponovno zagotovi ohranitev grajenih struktur in oživi urbana in druga območja. Celovita prenova se na območjih kulturne dediščine izvaja ob ohranjanju prepoznavnih značilnosti prostora in kulturnih vrednot varovanega območja;
- degradiran prostor je del naselja oziroma območje zunaj naselja, v katerem so zmanjšane tehnične, prostorsko-oblikovalske, bivalne, gospodarske, socialne, kulturne in ekološke razmere do stanja neuporabnosti in je prenova za oživitev nujna oziroma je območje zunaj naselja, na katerem je zaradi človekove dejavnosti ali opustitve le-te prišlo do degradacije in je njegova sanacija nujna;
- enota urejanja prostora je območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter omejitve, povezane z varstvom okolja, ohranjanjem narave in varstvom kulturne dediščine ter za posamezne vrste posegov v prostor določijo enotni prostorski izvedbeni pogoji oziroma usmeritve in pogoji ter omejitve za izdelavo občinskega podrobnega prostorskega načrta, če je ta predviden;

- gospodarska javna infrastruktura so objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom in tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. Gospodarska javna infrastruktura je državnega in lokalnega pomena;
- grajeno javno dobro so zemljišča in na njih zgrajeni objekti, ki so skladno s predpisi namenjeni splošni rabi in so dostopni vsem pod enakimi pogoji;
- krajina je del prostora, katerega značilnost je prevladujoča prisotnost naravnih sestavin in je rezultat medsebojnega delovanja in vplivanja naravnih in človeških dejavnikov;
- meja zazidljivosti je meja med stavbnim zemljiščem in drugimi zemljišči;
- mnenja so dokumenti, s katerimi nosilci urejanja prostora ugotovijo, ali so bile pri pripravi prostorskega akta upoštevane njihove smernice;
- namenska raba je s prostorskimi akti določena raba zemljišč in objektov;
- nosilci urejanja prostora so ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov;
- območje naselja je s prostorskim aktom določeno območje strnjeno grajenih stavb različnih namembnosti s pripadajočimi površinami, potrebnimi za njihovo uporabo in območje površin, predvidenih za širitev;
- poseg v prostor je poseg v ali na zemljišče z namenom gradnje objekta po predpisih o graditvi objektov in drug poseg v fizične strukture na zemeljskem površju ter pod njim;
- prikaz stanja prostora je nabor podatkov o dejanskem in pravnem stanju prostora in je obvezna podlaga za pripravo prostorskih aktov;
- pripravljavec prostorskega akta je državni organ ali organ lokalne skupnosti, ki je odgovoren za njegovo pripravo;
- prostor je preplet fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim, do koder sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti;
- prostorska ureditev je sklop usklajeno načrtovanih posegov v prostor, dejavnosti in omrežij s pripadajočimi površinami na določenem območju;
- prostorski izvedbeni pogoji so s prostorskim aktom določena merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor, skladno s katerimi se pripravljajo projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov;
- prostorski razvoj je uravnoteženo uresničevanje prostorskih potreb sedanje in prihodnjih generacij ob hkratnem upoštevanju konkurenčnosti in tržnih zakonitosti pri gospodarjenju s prostorom;
- prostorsko načrtovanje je interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtuje posege v prostor in prostorske ureditve;

- razpršena gradnja je negativni pojav v prostoru, katere značilnost je neracionalna izraba prostora in nezadostna komunalna opremljenost in je kot taka potrebna sanacije;
- razpršena poselitve je tip poselitve z nizko gostoto poselitve, ki predstavlja avtohtoni vzorec poselitve in se kot taka ohranja;
- razvojna regija je funkcionalna ozemeljska celota, ki se določi skladno s predpisi s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja;
- smernice so dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve;
- stavbno zemljišče je 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;
- zelene površine naselja so površine, namenjene preživljanju prostega časa, predvsem rekreaciji in športu na prostem, parki ter druge javne zelene površine, ki so namenjene izboljšanju kvalitete bivanja v naselju.«

2.3 ZGODOVINSKI RAZVOJ PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

2.3.1 Prostorsko načrtovanje na tujih tleh

Prostorsko načrtovanje je na začetku potekalo v obliki urbanizma oz. načrtno gradnje mest. Načrtovanje rabe zemljišča pa se je komaj uveljavilo v 20. stoletju. (Blaganje, 2007, str. 84).

V preteklosti je gradnja mest potekala spontano, vendar pa so graditelji vedno upoštevali, čeprav brez pravih načrtov, ustrezno lego zgradb, osončenje, možnost obrambe, trgovanje, socialne stike in druge okoliščine za racionalno ureditev svojega okolja. (Pogačnik, 1999, str. 47).

V starem veku so se že pojavili namakalni in osuševalni jarki ter prekopi, načrtno so se že gradila mesta in vojaške utrdbe. (Pogačnik, 1992, str. 7).

Načrtovanje prostora pa se je pričelo v obdobju rimskega imperija, ko so pričeli z gradnjo urejenih cest, vojaških postojank, utrdb, okopov, jezov, trgovin, mostov. (Pogačnik, 1999, str. 14).

Srednjeveška mesta so imela predpise o stavbni črti, višini hiš, odmikih, požarni varnosti, gradnji obzidij in mestnih vrat... Mnogo predpisov in načrtov je bilo v zvezi z obrambo mest.

Leta 1911 je bila podana ideja o soseski kot bivalni in zazidalni enoti, s smiselno razporejenimi površinami in zgradbami za stanovanje, druženje, oskrbo, uličnim in cestnim sistemom in nepozidanimi zelenimi površinami.

Na prelomu 19. in 20. stoletja se je v Angliji razvilo gibanje za vrtna mesta, katera bi naj imela hkrati pridih mesta in vasi oz. so mešanica mesta in vasi s poudarkom na ureditvi naravnega zelenega okolja. (Blaganje, 2007, str. 67–68).

Škotski botanik in biolog Geddes je razvil tezo o soodvisnosti razvoja mesta z naravnim okoljem, njegovimi viri in socialnimi razmerami dežele. Geddesa zato mnogi imenujejo očeta prostorskega načrtovanja.

Med pomembnejšimi razlogi sodobnega pravnega urejanja področja, urejanja prostora v 19. stoletju, je bilo omogočiti graditev cest, železnic in plovnih kanalov. Da pridobivanje zemljišč za te namene ne bi bilo odvisno od proste volje zasebnih lastnikov, je bilo potrebno uzakoniti razlastitev zemljišč v javno korist. To je bilo že leta 1810 urejeno v Franciji. (Blaganje, 2007, str. 66–67).

Z industrijsko revolucijo v 19. stoletju so se začeli izdelovati prvi urbanistični načrti, in sicer so to bili regulacijski načrti. Z njimi se je skušalo odpraviti gosti in nenačrtovani način pozidave.

V času med obema svetovnjima vojnama je veljal v tedanji Jugoslaviji in v ostalih evropskih deželah gradbeni zakon, ki je vseboval določila o regulacijskih načrtih. Določal je:

- regulacijo ali izravnavanje ulic;
- parcelacijo ali preoblikovanje zemljišč v gradbene namene;
- coning ali namembnost urbanih površin;
- pogoje razlastitve. (Pogačnik, 1999, str. 47).

V 70. letih so načrtovalci prostora v mestih začeli uvajati peš cone, avtomobilski promet pa se je umaknil na obrobja mest oz. periferijo. (Pogačnik, 1999, str. 45).

»V ZDA je bila uzakonjena ocena vplivov na okolje pri velikih posegih v prostor, kar so kasneje prevzele vse razvite države.« (Pogačnik, 1992, str. 15).

Za 90. leta in tudi za novo tisočletje, je v prostorskem načrtovanju značilna zavest ljudi o usodni povezanosti posegov v prostor ter o ekoloških posledicah teh posegov (učinek tople grede, ozonski plašč, kisli dež, širjenje puščav, izumiranje številnih živalskih in rastlinskih vrst). Izdelujejo se meddržavni ali regijski plani, ki zajemajo območja več držav. Poudarek se daje prenovi podeželja, planiranju

turizma in drugih aktivnosti v prostem času. Potekajo prenove mestnih jeder, stabilizacija stanovanjskega trga, razvoj nakupovalnih centrov, avtocest, hitrih železnic, povečanje letalskega prometa, varčevanje z energijo, odpor do nuklearne energije. Izvajajo se aktivnosti tekmovanja med mesti po novih načelih kot so čisto okolje, nove tehnologije, turizem... (Pogačnik, 1992, str. 16).

2.3.2 Prostorsko načrtovanje na slovenskih tleh

V času med prvo in drugo svetovno vojno so delovali slovenski arhitekti Fabiani, Jager in Plečnik, ki so postavili temelje slovenskemu urbanizmu. Najbolj nadarjeni je bil Fabiani, ki je izdelal veliko regulacijskih načrtov za upostošena mesta in kraje po 1. svetovni vojni. Izdelal je tudi načrt za prvo krožno obvoznico v Ljubljani. (Pogačnik, 1999, str. 41).

V letih obnove po 2. svetovni vojni je v tedanji Sloveniji potekala gradnja večjih industrijskih mest, stanovanjskih con za delavce in združenih kmetijskih kompleksov.

Prostorska zakonodaja, sprejeta v letu 1967, je prvič uvedla celovito in za tiste čase moderno urejanje prostora v Sloveniji in je vsebovala mnogo sestavin tedanje zahodnoevropske zakonodaje (javna razgrnitev). V zakonodajo je bila vključena cela Slovenija in ne le mesta. Zakonska določila so določala nova stavbna zemljišča, kmetijska in gozdarska območja, dalje območja z varovanimi vodnimi viri, trase cest...

Zakonodaja iz leta 1967 je veljala do leta 1984. Takrat je bila v Sloveniji sprejeta druga generacija prostorskih aktov, ki so urejali:

- dolgoročne in srednjeročne planske dokumente na ravni republike in na ravni občin;
- izvedbeno načrtovanje na mestih in na podeželju;
- urejanje stavbnih zemljišč, zemljiškoknjižne zadeve in upravne postopke.

Sprejet je še bil Dolgoročni plan Slovenije (Slovenija 2000), katerega prostorske sestavine so bile prvi celovit prostorski plan bodoče države, s katerim je bilo določeno: prednostna območja za kmetijstvo, gozdarstvo, pridobivanje rudnin in mineralnih surovin, zaščitene vodne vire, varstvo kulturne dediščine, območja turizma v naravnem okolju, osnove varstva okolja, državno pomembne trase na področju cest, energije, komunale... (Pogačnik, 1999, str. 47–48).

Navedena prostorska zakonodaja iz leta 1984 je veljala v Sloveniji 18 let in nanjo niso vplivale nobene družbene spremembe, ki so se takrat dogajale. Zakonodaja je sestavljala usklajeno celoto vse do leta 2003, ko je bil sprejet ZUreP-1. (Kumer et al., 2008, str. 13).

2.4 ZAKONSKA UREDITEV PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V SAMOSTOJNI SLOVENIJI

Po svoji osamosvojitvi je pričela Slovenija s preoblikovanjem celotnega pravnega sistema. Tudi na področju prostorskega načrtovanja so bili sprejeti naslednji zakoni:

- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), sprejet v letu 2002;
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), sprejet v letu 2007;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-A, sprejet v letu 2009), s katerim je bil občinam še podaljšan rok za dokončanje OPN do 1. januarja 2011.

Natančnejši opisi navedenih zakonov bodo opisani v nadaljevanju diplomske naloge.

2.4.1 Sektorski zakoni z vsebinami s področja prostorskega načrtovanja

V Republiki Sloveniji prostorsko načrtovanje ne ureja samo »ZPNačrt, temveč ga posredno urejajo tudi nekateri tako imenovani sektorski zakoni, ki določajo način izdelave sektorskih registrov in načrtov ter način njihovega upoštevanja v prostorskih aktih.« (Blaganje, 2007, str. 88).

Organi, pristojni za izvrševanje sektorskih zakonov, imajo z njimi določene pristojnosti, tako da izdajajo smernice in mnenja k prostorskim aktom ter na tak način sodelujejo pri prostorskem načrtovanju.

- Zakon o gozdovih (ZO)

Po 1. členu ZO »ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom« ter pogoje gospodarjenja z gozdnim prostorom. Cilj gospodarjenja z gozdovi je ohranjanje naravnih vrednot ter trajno in optimalno delovanje gozdov.

6. člen ZO določa obveznost priprave:

- Programa razvoja gozdov Slovenije, ki ga izdela Ministrstvo za gozdarstvo;
- Načrtov za gospodarjenje z gozdovi (gozdnogospodarskih in gozdnogojitvenih), ki jih pripravi Zavod za gozdove Slovenije.

- Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)

Po 1. členu ZKZ »ureja rabo kmetijskih zemljišč, njihovo varstvo, promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike.«

2. člen zakona določa, da med kmetijska zemljišča sodijo tista, ki so namenjena kmetijski pridelavi in tudi zaraščena zemljišča – če po Zakonu o gozdovih ne spadajo v gozd. Stavbna in vodna zemljišča ter zemljišča za druge namene ne spadajo med kmetijska zemljišča. Zemljišča, ki so določena za kmetijsko pridelavo se lahko spremenijo v stavbna, vodna ali za druge namene samo s prostorskimi akti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti.

Po 2. členu ZKZ se kmetijska zemljišča delijo na najboljša kmetijska zemljišča, ki so za kmetijsko proizvodnjo najprimernejša in ostala kmetijska zemljišča, manj primerna za kmetijsko proizvodnjo. Le v izjemnih primerih se lahko na osnovi ustreznih prostorskih aktov najboljše kmetijsko zemljišče nameni za nekmetijsko rabo.

- Energetski zakon (EZ)

Po 1. členu so z EZ določena pravila za delovanje trga z energijo in oblike izvajanja gospodarskih služb na področju energetike.

11. člen zakona nalaga, da se mora uporabnikom energije (plin, električna energije ali druga toplota) energija dostavljati po tržnih načelih ter upoštevati pri tem trajnostni razvoj in učinkovita raba energije tako, da se tudi upošteva pogoje varovanja okolja.

13. člen zakona zahteva za celotno območje države izdelavo nacionalnega energetskega programa, ki določa razvojne cilje in usmeritve energetskih sistemov in oskrbe z energijo. Le-ta mora biti usklajen s prostorskimi akti posamezne občine.

- **Zakon o varstvu okolja (ZVO)**

Po 1. členu se z ZVO »izvaja varstvo okolja pred raznim obremenjevanjem, ki je temeljni pogoj za trajnostni razvoj.«

Po 2. členu zakona mora varstvo okolja zagotavljati dolgoročne pogoje za človekovo zdravje in kakovost življenja ter ohranitev biotske raznovrstnosti.

Po 3. členu zakona je »tveganje za okolje verjetnost, da bo nek poseg v okolje posredno ali neposredno v določenih okoliščinah ali v določenem času škodoval okolju, življenju ali zdravju ljudi.«

Po 40. členu ZVO je treba v postopku priprav prostorskih in sektorskih načrtov, katerih izvedba lahko pomembno vpliva na okolje, izvesti celovito presojo vplivov njihovih uresničevanj na okolje. Ministrstvo za okolje mora izdati potrdilo o sprejemljivosti predlagane prostorske izvedbe.

ZPNačrt v 16. členu določa, da se za vse prostorske akte, razen za državni strateški prostorski načrt (DSPN), izvede postopek celovite presoje vplivov na okolje, skladno z določbami ZPNačrt ter ZVO-1.

- **Zakon o ohranjanju narave (ZON)**

Po 1. členu ZON »določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave.«

V nadaljevanju 1. člena je še določeno, da se z ukrepi biotske raznovrstnosti ureja varstvo prosto živečih rastlinskih in živalskih vrst, genskih materialov, habitatov ter ekosistemov, s čemer se ohranja naravno ravnovesje.

Po 101. členu ZON je potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje za vsak prostorski plan, ki je bil sprejet za področje urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, lova, ribištva, rudarstva, kmetijstva, energetike, industrije, transporta, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma, katerih sprejeti cilji vplivajo na varstvena in zavarovana območja.

»Vlada RS določi ekološko pomembna območja in zagotavlja njihovo varstvo z ukrepi naravnih vrednot. Varstveni režimi in razvojne usmeritve, določene v tovrstnih aktih Vlade, so obvezno izhodišče za urejanje prostora in rabo naravnih dobrin.« (Blaganje, 2010, str. 700).

Po 33. členu ZON so obravnavana ekološko pomembna območja (NATURA 2000), ki so pomembna na ozemlju EU za ohranitev in doseganja ugodnega stanja ptic, živali ter rastlin. Tako slovenska ekološka območja spadajo v evropsko ekološko mrežo NATURA 2000. Natura 2000 je evropsko omrežje posebnih varstvenih območij, ki so jih določile države članice Evropske unije. Njen cilj je ohraniti živalske in rastlinske habitate, ki so redki ali pa so v Evropi že ogroženi.

- **Zakon o vodah (ZV)**

Po 1. členu »ZV ureja upravljanje z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči.«

Po 54. členu ZV »država z nacionalnim programom upravljanja z vodami določi politiko upravljanja z vodami,« razen v nekaterih primerih, ko je za gospodarjenje z vodami pristojna posamezna občina.

Po 61. členu ZV je določeno, da morajo prostorski akti:

- upoštevati načrte upravljanja voda, ki se pripravljajo na podlagi ZV;
- upoštevati pravne režime, ki izhajajo iz načrtov upravljanja voda;
- določiti prostorske ureditve za graditev vodne infrastrukture in objektov za oskrbo s pitno vodo.

- **Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD)**

Po 1. členu določa ZVKD »načine varstva kulturne dediščine ter pristojnosti pri njenem varstvu z namenom omogočiti celostno ohranjanje dediščine.«

V nadaljevanju člena je še navedeno, da dediščino sestavljajo dobrine podedovane iz preteklosti (predmeti, objekti, območja), ki so bili značilni za neko obdobje v Sloveniji in širšem prostoru.

1. člen ZVKD še »deli kulturno dediščino na materialno in živo dediščino. Materialno dediščino sestavljata premična in nepremična dediščina.«

Po 2. členu ZVKD je varstvo kulturne dediščine v javnem interesu.

Po 76. členu mora pri izdelavi prostorskih aktov, kjer je soudeležena kulturna dediščina, pripravljavec prostorskih aktov upoštevati celovito presojo vplivov na okolje.

76. členu zakona določa, da mora pripravljavec prostorskega akta pridobiti smernice ministrstva o varovanju kulturne dediščine v nekem prostoru. Na podlagi smernic ministrstva se v prostoru opredelijo usmeritve, izhodišča in pogoji za varstvo kulturne dediščine.

Po 78. členu ZVKD »je konservatorski načrt za prenovo obvezni sestavni del podrobnega prostorskega akta, ki je podlaga za celovito prenovo območja naselbinske dediščine, kulturne krajine ali območja druge dediščine, ki je značilen del prostora in grajenih struktur, ki je spomeniško območje ali varstveno območje dediščine.«

3 PROSTORSKO NAČRTOVANJE PO ZPNačrt IZ LETA 2007

3.1 RAZLOGI ZA PRIPRAVO IN SPREJEM ZPNačrt

Leta 2002 je bilo s sprejetjem ZUreP-1 nadomeščenih več področnih zakonov, ki so do takrat urejali promet z nepremičninami in področje gradnje.

»ZUreP-1 je področje urejanja prostora urejal celovito.« (Kumer et al., 2008, str. 14).

Iz njegovega 1. člena je razviden prvotni namen zakona:

- urejati »prostorsko načrtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev« (prostorski ukrepi so: začasni ukrepi za zavarovanje prostora, zakonita predkupna pravica občine, razlastitev in omejitev lastninske pravice, komasacija in ukrepi pri prenovi);
- »zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo ter vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov«;
- določitev pogojev za »opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja in določitev prekrškov v zvezi z urejanjem prostora in opravljanjem dejavnosti prostorskega načrtovanja.

ZUreP-1 je imel številne pomanjkljivosti, največja pomanjkljivost pa so bili predolgi postopki priprave prostorskih aktov, ki so onemogočali občinam sprejetje novih prostorskih aktov – občinskih prostorskih načrtov – OPN. (Kumer et al., 2008, st. 18).

Zaradi odprave pomanjkljivosti ZUreP-1 je bil sprejet ZPNačrt, ki bi naj slabosti predhodnega zakona odpravil. Sprejeti ZPNačrt je v svojih določbah na novo uredil:

- področje prostorskega načrtovanja;
- opremljanje stavbnih zemljišč;
- vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema (PIS)

tako, da je navedena tri območja izločil iz ZUreP-1 ter jih vključil v ZPNačrt.

V ZUreP-1 pa so ostala v veljavi ostala področja, in sicer:

- uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev;
- pogoji za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja;
- določbe glede inšpekcijskega nadzorstva ter kazenske določbe (slednjega ZPNačrt ne vsebuje).

Že v začetku izvajanja ZUreP-1 se je v praksi izkazalo, da zakon ni sledil sodobnim spoznanjem na področju prostorskega načrtovanja, saj so bile posamezne zakonske rešitve v praksi neizvedljive.

Kljub temu sta še bila na podlagi ZUreP-1 v letu v 2004 sprejeta dva temeljna državna prostorska akta:

- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije;
- Uredba o prostorskem redu Slovenije.

Oba akta sta bila osnova za sprejem vseh občinskih prostorskih aktov.

Na osnovi obeh navedenih aktov bi morale vse občine do 20. julija 2007 izdelati:

- Strategije prostorskega razvoja občin (SPO);
- Občinske prostorske rede (PRO),

saj je do tega datuma prenehala veljati prostorska zakonodaja iz leta 1984 (prostorske sestavine planskih aktov občin in prostorski ureditveni pogoji (PUP).

Z ZUreP-1 je bilo zato določeno daljše prehodno obdobje, v katerem bi morala najprej država in nato še vse občine svoje temeljne prostorske akte nadomestiti z novimi.

Že nekaj časa pred koncem tega roka pa je kazalo, da občinam novih temeljnih prostorskih aktov, to je Strategij prostorskega razvoja občin (SPO) in Občinskih prostorskih redov (PRO) ne bo uspelo pravočasno pripraviti, ker je v ZUreP-1 preveč pomanjkljivosti, ki so se nanašale na dolgotrajne postopke priprave prostorskih aktov. (Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 10. 4. 2007).

»Prostorski akti bi morali biti jasni in razumljivi ter niso pravno pregledno določali možnih posegov na zemljiščih«. Po drugi strani pa tudi niso omogočali »uravnoveženosti na eni strani varstva zasebne lastnine kot temeljne človekove pravice in na drugi strani zagotavljanje gospodarskega razvoja in svobodne gospodarske pobude ter pravice do zdravega življenjskega okolja.« (Blaganje, 2010, str. 702).

Posledice neustreznih zakonskih rešitev po ZUreP-1 so se v praksi sicer kazale po eni strani zaradi pritiska kapitala v množici novih posegov v prostor, po drugi strani pa v velikih težavah, s katerimi so se soočali investitorji, ko so skušali zgolj pridobiti informacije o nekem območju, ali svojo investicijsko namero lahko uresničijo.« (Štritof in Brus, 2010, str. 675).

Začelo se je pojavljati nezaupanje v samo stroko prostorskega načrtovanja.

Nobeni izmed slovenskih občin ni uspelo zaradi pomanjkljivosti ZUreP-1 do leta 2007 sprejeti nove prostorske akte, nekatere so prišle le v fazo javne razgrnitve.

Zaradi navedenega je bil v letu 2007 sprejet ZPNačrt, ki je bil drugačen, brez časovnih omejitev, brez kazenskih sankcij in brez določb o nadzorstvu. Zakon je uvedel nove roke za sprejem predpisov in uskladiitev starih z novimi, in sicer je to bil 14. november 2009. Z novelo ZPNačrt pa se je ta rok v letu 2009 podaljšal na začetek leta 2011. (Štritof in Brus, 2010, str. 675–676).

Kasneje se je pa v praksi pri izvajanju ZPNačrt izkazalo, da tudi ZPNačrt kot novi zakon, ni prinesel pričakovanih rezultatov in reda pri pripravi prostorskih aktov.

Razlogi za pripravo ZPNačrt so po mnenju predlagatelja bili:

- »neskladnost ureditve prostorskega načrtovanja s sodobnimi spoznanji;
- nejasnost in neizvedljivost nekaterih rešitev;
- onemogočanje dinamike v prostoru;

- nepregledni neracionalni in dolgotrajni postopki priprave prostorskih aktov;
- nejasne pristojnosti nosilcev urejanja prostora;
- vsebinske in operativne težave občin pri pripravi prostorskih aktov, ki naj bi izhajale iz pisanih sistemskih pomanjkljivosti.« (Blaganje, 2010, str. 701-702).

Pri navedenih razlogih je bilo najtežje občinske prostorske akte uskladiti s smernicami posameznih nosilcev urejanja prostora oz. izvajalcev javnih služb.

3.2 NAMEN SPREJETJA ZPNačrt

Po 1. členu je bil namen ZPNačrt urediti:

- področje prostorskega načrtovanja »kot del urejanja prostora, tako da določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejem« ter v tem okviru tudi postopek celovite presoje vplivov na okolje (ureditev celovite presoje vplivov na okolje v ZVO je bila do sprejetja ZPNačrt presplošna in je bila glavni razlog za pripravo ZPNačrt);
- »opremljanje stavbnih zemljišč;
- vzpostavitev, vodenje in uporabo prostorskega informacijskega sistema.«

Tako je ZPNačrt sistem prostorskih podatkov uredil povsem »na novo, področje opremljanja stavbnih zemljišč pa je razširjeno z možnostmi in nalogami občin ter določenimi pravicami zavezancev za plačilo komunalnega prispevka.« (Štrifof in Brus, 2010, str. 680).

Vodilo pri priprav ZPNačrt je bila racionalizacija dela, finančnih sredstev in potrebnega časa za realizacijo posameznih investicijskih namer. Za lastnike nepremičnin je bilo ključnega pomena, da je zakon jasno uredil vsa vprašanja v zvezi s pripravo in sprejemom prostorskih aktov.

Temeljno načelo, ki ga je predlagatelj upošteval pri pripravi ZPNačrt je bilo načelo pravne jasnosti in z njim povezano načelo pravne varnosti in predvidljivosti ter načelo zaupanja v pravo. (Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 14. 11. 2006).

3.3 CILJI ZPNačrt

Cilji prostorskega načrtovanja iz ZUreP-1 se skoraj ne razlikujejo od ciljev v ZPNačrt, razen v tem, da ZPNačrt daje večji poudarek celoviti prenovi urbanih območij kot pa novogradnjam.

Po 3. členu ZPNačrt je poglobilni »cilj prostorskega načrtovanja omogočati skladen prostorski razvoj z obravnavo in usklajevanjem različnih potreb in interesov razvoja z javnimi koristmi na področju varstva okolja, ohranjanja narave in kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Posege v prostor in prostorske ureditve je treba načrtovati tako, da se omogoča:

- trajnostni razvoj v prostoru in učinkovita ter gospodarna raba zemljišč;
- kakovostne bivalne razmere;

- prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo se razmestitev različnih dejavnosti v prostoru;
- prenovo obstoječega, ki ima prednost pred graditvijo novega;
- ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora;
- sanacijo degradiranega območja;
- funkcionalno oviranim osebam neoviran dostop do objektov in njihova uporaba skladno z zakonom;
- obrambo države in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.«

Ob navedenem pa je pomembno dejstvo, da je prostorsko načrtovanje v javnem interesu, s čemer je bil prvič v slovenski zakonodaji natančno opredeljen javni interes prostorskega načrtovanja.

3.4 NAČELA ZPNačrt

Iz ciljev prostorskega načrtovanja izhajajo temeljna načela, na katerih temelji prostorsko načrtovanje in so v pomoč pri razumevanju samega zakona.

Temeljna načela ZPNačrt so opisana od njegovega 4. do 10. člena in so naslednja: načelo trajnostnega razvoja, načelo javnosti, načelo usmerjanja prostorskega razvoja naselij, načelo prevlade javnega interesa, načelo ohranjanja prepoznavnih značilnosti prostora, načelo vključevanja varstva kulture dediščine, načelo strokovnosti.

- Po 4. členu, načelo trajnostnega prostorskega razvoja določa, da morata država in občina s prostorskim načrtovanjem omogočati kakovostno življenjsko okolje, ki bo služilo za zadovoljevanje potreb sedanjih generacij in ne bo ogrožala prihodnjih generacij.

Trajnostni prostorski razvoj se dosega z racionalno rabo prostora za posamezne dejavnosti.

- Po 5. členu, načelo javnosti določa, da morajo pristojni državni in občinski organi pri prostorskem načrtovanju »omogočati izražanje interesov posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov.«

Del tega načela je tudi »pravica vsakogar, da je obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov in v teh postopkih sodeluje s pobudami in mnenji«.

Tretji del te pravice pa se nanaša na omogočanje pravice vsakogar do vpogleda v prostorske akte in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem.

- Po 6. členu, »načelo usmerjanja prostorskega razvoja naselij izhaja iz prepričanja, da se morajo naselja razvijati na prostih površinah znotraj obstoječih območij naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo.

Z razvojem naselij se ne sme slabšati kakovosti življenjskega okolja in se morajo v čim večji meri ohranjati obstoječe zelene površine.«

Načrtovanje naselij pa je treba usmerjati tudi na degradirana (razvrednotena) območja, kjer imajo ljudje slabše bivalne pogoje in so ta območja funkcionalno povezana z obstoječimi naselji.

- Po 7. členu, načelo prevlade javnega interesa določa, da morajo pri prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč državni in občinski organi usklajevati posege v prostor tako, da upoštevajo javne koristi in zasebne interese.

Kljub temu da je prostorsko načrtovanje v javnem interesu, pa po zakonu ni dopustno, da je šibkejša stranka prikrajšana z zasebnimi interesi za varstvo njenih pravic. Za šibkejšo stranko se mora uporabiti tisti predpis, ki je zanjo najugodnejši. (Štritof in Brus, 2010, str. 691).

- Po 8. členu, načelo ohranjanja prepoznavnih značilnosti prostora določa, da je pri prostorskem načrtovanju treba upoštevati vrednote in prepoznavnost obstoječih grajenih in drugače ustvarjenih struktur, ki določajo značilnosti arhitekturnih krajin in območij kulturne krajine.

Načelo je namenjeno pristojnim - organom pripravljavcem prostorskih aktov države oz. občine. V praksi je navedeno načelo večkrat prezrto. (Štritof in Brus, 2010, str. 693).

- Po 9. členu, načelo vključevanja varstva kulturne dediščine določa, »da se prostorske ureditve in posegi usmerjajo in načrtujejo tako, da se pri tem ohranjajo in prenavljajo območja in objekti obstoječe kulturne dediščine, še posebej naselbinske dediščine.«
- Po 10. členu, »načelo strokovnosti poudarja, da morajo prostorski akti temeljiti na strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora ter biti pripravljene v skladu s strokovnimi metodami prostorskega načrtovanja ter kakovostnega urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega oblikovanja.«

Dokazila o nestrokovnosti nekega prostorskega akta je v praksi težko dokazati, ker ZPNačrt ne vsebuje določb o nadzoru, globah, prekrških. Preveritve strokovnosti nekega prostorskega akta so mogoče po določbah Zakona o državni upravi. (Štritof in Brus, 2010, str. 694).

3.5 BISTVENE NOVOSTI, KI JIH JE VNESEL ZPNačrt

ZPNačrt je določil krajše postopke priprave in sprejema prostorskih aktov od dotedanjih, vključno s postopki celovite presoje vplivov na okolje. ZPNačrt je v 16. členu določil, da se za vse prostorske akte, razen za državni strateški prostorski načrt (DSPN), izvede postopek celovite presoje vplivov na okolje, skladno z določbami ZPNačrt in ZVO.

»V prehodnih določbah zakona se je ukinila lokacijska informacija v delu za namene prometa z nepremičninami in bila nadomeščena s potrdilom o namenski rabi zemljišča, ki vsebuje podatek o namenski rabi zemljišča iz prostorskih aktov ter podatek o morebitnih prostorskih ukrepih, ki veljajo na določenem zemljišču.«

Vzpostavljen je bil prostorski informacijski sistem (PIS), ki vključuje »prostorske podatke vseh nosilcev urejanja prostora. PIS vsem pripravljavcem prostorskih aktov in drugim nosilcem urejanja prostora omogoča hiter in brezplačen dostop do prostorskih informacij, lažji nadzor nad vsebino in zakonitostjo prostorskih aktov ter spremljanje njihovega izvajanja, pa tudi lažje oblikovanje investicijskih namer investitorjev.«

Natančno je določeno komunalno opremljanje stavbnih zemljišč in komunalni prispevek. Komunalni prispevek je namenski vir financiranja gradnje komunalne infrastrukture.

»ZPNačrt je določil, da parcelacije na območju stavbnih zemljišč ni mogoče izvesti v nasprotju s pogoji iz prostorskih aktov. Nenadzorovana parcelacija ovira prostorsko načrtovanje, izvedbo prostorskih ureditev in omogoča nesmotrno izrabo stavbnih zemljišč.«

»V prehodnih in končnih določbah ZPNačrt je bil urejen postopen prehod na nove prostorske akte«. Ob njegovi uveljavitvi so še naprej veljali vsi do takrat sprejeti prostorski akti države in občin, ki so bili postopno nadomeščeni z novimi. Urejeno je bilo tudi dokončanje že začelih postopkov priprave posameznih prostorskih aktov tako, da zaradi prehoda na novo zakonsko ureditev ni bilo nobenih zastojev ali celo vračanja v novo začetno fazo. (Kumer et al., 2008, str. 21–22).

a) Z ZPNačrt so bile uvedene novosti na državni, občinski in medobčinski ravni.

Novosti na državni ravni:

- Zakon je določil obvezno pripravo državnega strateškega prostorskega načrta (DSPN), s katerim se nadomešča Strategijo prostorskega razvoja Slovenije. Je obvezen temeljni strateški akt države in osnova za vse ostale prostorske načrte, ki z njim ne smejo biti v nasprotju. Na nivoju države DSPN še ni sprejet;
- ZPNačrt je tudi omogočil neobvezno izdelavo državnih prostorskih načrtov (DPN), ki nadomeščajo nekdanje državne lokacijske načrte. Z njimi se na določenem območju načrtuje več prostorskih ureditev državnega pomena hkrati (ceste, železnice, energetske objekti...). Na takšen način je omogočena njihova usklajenost in celovita obravnava. DPN so podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj po predpisih o graditvi objektov. (Kumer et al., str. 20).

b) Novosti na občinski ravni:

- ZPNačrt je določil na občinski ravni obvezno pripravo samo enega prostorskega akta, občinskega prostorskega načrta (OPN). Pripravlja in sprejema se kot enovit dokument, ki celovito obravnava prostorsko problematiko občine in je hkrati strateški in izvedbeni prostorski akt. V zakonu je bil podan manjši poudarek strateškim vsebinam, večji poudarek pa na urbanističnem urejanju mest in drugih naselij.

OPN je podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. (Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 10. 4. 2007).

ZPNačrt je določil novo obvezno sestavino OPN, ki je prostorski akti po ZUreP-1 niso imeli, to je urbanistični načrt (UN). UN je podlaga za celovito načrtovanje razvoja urbanih središč. »Pri določanju urbanih središč se upoštevajo usmeritve, določene v DSPN.« (Blaganje, 2010, str. 756).

Urbanistični načrt se pripravlja za vsa naselja, kjer je predviden prostorski razvoj ali celovita prenova. Z njim se zagotavlja kvaliteta prostorskih rešitev v naseljih in omogoča ponovna vzpostavitev njihove prepoznavnosti.

Občina pa se lahko odloči:

- da strateški del OPN sprejme kot samostojen prostorski akt (Občinski strateški prostorski načrt - OSPN). Za to varianto se običajno odločijo večje mestne občine. Večina občin se namreč odloča za enovit prostorski načrt, ki hkrati vsebuje strateško in izvedbeno vsebino in katerega priprava je cenejša in hitrejša od sprejetja samostojnega strateškega dela OPN;
- da sprejme občinske podrobne prostorske načrte (OPPN), ki nadomeščajo občinske lokacijske načrte.

OSPN in OPPN nista obvezna prostorska akta.

ZPNačrt je tudi omogočil, da so lahko občine OPPN začele pripravljati takoj po uveljavitvi ZPNačrt-a, še pred sprejemom OPN.

Po ZPNačrt-u mora občina svoj OPN sprejeti v 24 mesecih po uveljavitvi tega zakona in podzakonskega predpisa, s katerim minister podrobneje predpiše vsebino, obliko in način priprave tega OPN. Določen je bil zakonski rok za sprejem tega predpisa, in sicer dva meseca po uveljavitvi ZPNačrt-a.

(Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 10. 4. 2007).

c) Novosti na medobčinski ravni:

- ZPNačrt je omogočil novo vrsto prostorskih aktov, regionalni prostorski načrt (RPN), kot instrument za lažje izvajanje regionalnih razvojnih programov in za lažje ter hitrejšo črpanje sredstev, ki jih EU namenja skladnemu regionalnemu razvoju. Z njim se bodo načrtovale prostorske ureditve lokalnega pomena, ki segajo na območje več občin ali imajo vpliv na območje več občin in so neposredno namenjene opravljanju lokalnih gospodarskih, državnih in lokalnih negospodarskih javnih služb. Izdelan bo do takšnih podrobnosti, da bo RPN, ki je neposredna podlaga za izdajanje gradbenih dovoljenj za razvojne programe in projekte. Namen teh načrtov je tudi hitrejšo črpanje sredstev, ki jih EU namenja skladnemu regionalnemu razvoju. (Kumer et al., 2008, str. 21).

3.6 POMANJKLJIVOSTI PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA PO ZPNačrt

Občinam je bil postavljen kratek rok za izdelavo OPN (do leta 2009) iz domneve, da so že občine na podlagi ZUreP-1 pričele s pripravo prostorskih aktov. Občine bi zato je že zdavnaj morale imeti izvedena glavna pripravljalna dela za izdelavo prostorskih aktov kot so: izbrani strokovni izvajalci, zbrani podatki za razvojne potrebe občine...

V praksi pa se je pokazalo, da večina občin ni pristopila k izdelavi OPN ter si v svojih proračunih tudi niso zagotovile finančnih sredstev za pripravo OPN.

ZPNačrt je tudi dopuščal, da so lahko občine, namesto da bi pristopile k pripravi OPN, izkoristile cenejšo, manj zahtevno in časovno ustrežnejšo možnost: začele so spreminjati in dopolnjevati takrat veljavne prostorske sestavine njihovih prostorskih planov. S tem so si občine za nekaj časa zagotovile strokovne podlage za njihove razvojne potrebe, pripravo OPN pa so za nekaj časa preložile.

Na samo izdelavo OPN pa so bili tudi nepripravljeni nekateri državni nosilci urejanja prostora, saj načrtovalcem prostora niso posredovali želenih podatkov, ki so bili potrebni za pripravo OPN. Z zamudo so bili tudi izdani nekateri, za pripravo OPN, pomembni izvršilni in podzakonski predpisi. (Glasilo občin Slovenije Glas občin, 10. 11. 2010).

Glavni problem je bil v rokih, ki jih večina nosilcev urejanja prostora ni upoštevala, včasih je bilo potrebno večkratno posredovanje občine pri določenem nosilcu, da je izdal neko mnenje. V primeru dopolnitve vlog, pa se je krog glede rokov spet ponovil.

»Poglavitni razlogi za dolgotrajne postopke priprave in sprejemanja prostorskih aktov je bil postopek CPVO po Zakonu o varstvu okolja, slaba koordinacija med resorji, ki so v tem postopku sodelovali in njihova počasnost, zaradi česar je bilo nemogoče doseči terminski plan po ZPNačrt.« Začela so se pojavljati vsa številnejša vprašanja o smotrnosti dokaj zapletenih postopkov sprejema OPN.

Težave so se pojavljale tudi zaradi zapletenih postopkov potrjevanja OPN pred sprejemanjem na občinskih svetih.

Tako so:

- Nosilci urejanja prostora zamujali z izdajo smernic, tudi po več mesecev.
- Ministrstvo za okolje in prostor je bilo po ZPNačrt dolžno organizirati usklajevalne sestanke med nosilci in občino, kadar te niso mogle uskladiti osnutka OPN s smernicami. V praksi se to ni izvajalo, pač pa je bilo usklajevanje ponovno prepuščeno samim občinam in izvajalcem, kar se je izvajalo po ZUreP-1 in kar naj bi bila bistvena sprememba novega ZPNačrt. Zaradi navedenega je bilo določeno, da bo Ministrstvo za okolje in prostor vodilo bistvene postopke namesto občin.
- V zvezi z organiziranjem sestankov, so morale občine same organizirati usklajevalne sestanke pri nosilcih urejanja prostora. Na lokalni ravni to sicer ni bila težava, se je pa težava pojavila na državni ravni, kjer je bilo nemogoče na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) doseči termin usklajevalnega sestanka.
- V zvezi z organiziranjem sestankov so bile občine predvsem pri usklajevanju z MKGP prepuščene same sebi, saj niso imele nobene strokovne podpore s strani Ministrstva za okolje in prostor (kot je bilo z novim ZPNačrt pravzaprav predvideno), tudi vloga UN ni igrala pri usklajevanju z MKGP nobene vloge, gotovo pa ne take, kot bi jo po zakonu moral imeti. Čeprav so bili za naselja izdelani UN, jih MKGP sploh ni akceptiral kot urbanistično podlago.
- Prav uskladitev z MKGP je bila največja ovira (časovna in finančna) pri pripravi OPN (najprej so zamujali s smernicami, nato zahtevali dodatne kmetijske strokovne podlage, niso upoštevali argumentov urbanističnih načrtov, za določitev datuma usklajevalnega sestanka je potrebovala občina tudi do mesec dni, nato so na dopolnitev smernic ponovno čakali do nekaj mesecev, ker niso pristajali na (zapisane) dogovore na usklajevalnem sestanku, ne glede na urbanistične argumente pa so striktno zavračali vsakršne posege na najboljša kmetijska zemljišča).
- Težava nosilcev urejanja prostora na lokalni ravni je bila ta, da niso poznali ZPNačrt in se nekako niso znašli v gradivih na strežniku MOP-a pri izdaji smernic. Načrtovalci in

občine so bili tako primorani pred izdajo smernic nosilce na lokalni ravni »poučevati« kaj je njihova naloga, kje dobijo gradivo, na kak način naj ga pregledujejo ipd., kar bi pravzaprav morale opravljati Ministrstvo za okolje in prostor, ki je vodilo bazo podatkov na strežniku.

- Minister za okolje in prostor je v 75 dneh izdal sklep o sprejemljivosti predloga OPN. V primeru, da je bil potreben popravek OPN, ZPNačrt ni dovoljeval dopolnitve gradiva v fazi predloga OPN in je bilo občini ponovno potrebno pripraviti povsem nov predlog prostorskega načrta - z novo vlogo za mnenja, pri čemer je začel ponovno veljati 75-dnevni rok za izdajo sklepa ministra Ministrstva za okolje.
- »ZPNačrt je prinesel bistveno novost, med drugim ločevanje razpršene gradnje in razpršene poselitve.«
- Ministrstvo za okolje in prostor bi moralo sprejeti državni strateški prostorski načrt v 6 mesecih po uveljavitvi ZPNačrt, kar pa se ni zgodilo. V tem aktu naj bi bila predpisana merila in pogoji za gradnjo, predvsem pa bistvene vsebine, ki jih morajo imeti OPN. (Občina Žirovnica, 26. 1. 2009).
- Premajhno število javnih uslužbencev pri posameznih službah, ki so izdajala razna soglasja v postopku priprave OPN.

Z ZPNačrt se ni zmanjšala problematika zazidljivosti površin. Cilji prostorskega načrtovanja v 3. členu ZPNačrt so bili izrazito nerazvojno in varovalno naravnani, enako kot so bili v 3. in 4. členu ZUreP-1. Zato se tudi s sprejetjem ZPNačrt do danes ni vzpodbujalo k razvoju naselij in posledično temu k izboljšanju okoljskih in kulturnih vidikov v urejanju prostora. (Blaganje, 2010, str. 703).

Zaradi navedenega ZPNačrt v glavnem ni opravičil pričakovanj pripravljavcev prostorskih aktov, sama priprava prostorskih aktov občin pa se ni odvijala nič hitreje, kot se je po določbah ZUreP-1.

4 NOVELA ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU – ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU (ZPNačrt-A)

4.1 RAZLOGI ZA PRIPRAVO IN SPREJEM ZPNačrt-A

ZPNačrt v primeru, da občine v zakonsko določenem roku, do 14. Novembra 2009, ne bi sprejele svojih OPN, ni predvideval neposredno nobenih pravnih sankcij. Podaljšanje roka za pripravo OPN dejansko sploh ni bilo potrebno. Tudi po izteku tega roka bi se še lahko uporabljali vsi takrat trenutno veljavni prostorski akti občin, kot podlaga za izvajanje upravnih postopkov v zvezi s posegi v prostor.

Večji problem za občine pa je predstavljalo dejstvo, da je na navedeni rok bila vezana tudi možnost spreminjanja in dopolnjevanja še veljavnih prostorskih sestavin planskih aktov, ki jih je namesto OPN pripravljalo veliko občin.

ZPNačrt po preteku tega roka, sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin planskih aktov več ni dopuščal, kar je pomenilo, da po 14. 11. 2009 občine ne bi mogle niti zaključiti postopkov, ki bi bili v teku. Ker bi za nekatere občine pomenilo navedeno stanje nepopravljivo škodo, je bilo nujno, da se jim je omogočilo dokončanje že začelih postopkov, v katere so vložile veliko dela in finančnih sredstev in so jih potrebovale za svoj gospodarski in prostorski razvoj. (Glasilo občin Slovenije Glas občin, 10. 11. 2010).

4.2 NAMEN IN CILJI ZPNačrt-A

Osnovni namen sprejetja ZPNačrt-A je bil podaljšati rok, do katerega so morale občine dokončati postopke sprememb in dopolnitev še veljavnih prostorskih sestavin planskih aktov občin. (Štritof in Brus, 2010, str. 676).

Cilj sprejetja ZPNačrt-A je bil odprava problemov v postopkih priprave OPN, zaradi katerih so se podaljševali postopki njihovega sprejemanja.

Z ZPNačrt-A je vzpostavljena sistemsko jasnejša razmejitev pristojnosti države in občin ter njihova odgovornosti v postopkih priprave prostorskih aktov. »Državni nosilci urejanja prostora bodo morali pripravljati svoja mnenja odgovorno in v skladu s predpisi. Od pristojnih ministrstev se pričakuje, da bodo svoja mnenja vsakokrat lahko uspešno zagovarjali v postopku nadzora oz. ustavno sodne kontrole, prav tako pa se morajo občine zavedati, da jih v primeru neupoštevanja teh mnenj čaka presoja zakonitosti njihovih aktov.«

(Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 15. 2. 2010).

4.3 POMEMBNEJŠE SPREMEMBE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA PO ZPNačrt – A

Z ZPNačrt-A je dopolnjena oz. spremenjena ureditev prostorskega načrtovanja. Oblastno odločanje države, obvezni način potrjevanja občinskih prostorskih aktov, je nadomeščeno z bolj usmerjevalnim. ZPNačrt-A omogoča mehkejši pristop potrjevanja občinskih aktov, ki temelji na »načelih zaupanja, sodelovanja in usmerjanja med državo in občinami kot dvema ravnema oblasti v RS na področju urejanja prostora.« (Štritof in Brus, 2010, str. 676–677).

ZPNačrt-A prinaša zlasti naslednje spremembe in dopolnitve:

- »Določa naloge oz. vlogo nosilcev urejanja prostora pri pripravi prostorskih aktov in določa, da Ministrstvo, pristojno za urejanje prostora, vodi seznam z državnimi predpisi določenih nosilcev urejanja prostora in ga objavlja na svojih spletnih straneh.
- Ministrstvo za okolje in prostor razbremenjuje obsežnega administrativnega dela v zvezi s pridobivanjem smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora, ki jih po predlogu zakona, enako kot v drugih prostorskih aktih, pridobivajo pripravljavci OPN, s čimer se občinam omogoča lažje uveljavljanje njihovih razvojnih interesov v postopku usklajevanja z nosilci urejanja prostora.«
Torej po novem občine same pridobivajo smernice pri nosilcih urejanja prostora (to je bilo po ZPNačrt pristojnost Ministrstva za okolje in prostor).
- »Ministrstvo za okolje in prostor, z navedenim zakonom postane nosilec urejanja prostora za področje razvoja poselitve.
- Zaradi lažjega poslovanja in različne ter pogosto pomanjkljive tehnične opremljenosti novela zakona nalaga Ministrstvu za okolje in prostor, da ta zagotavlja na svetovnem spletu objavo vseh gradiv, ki so podlaga za izdajo smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora.
- Pod določenimi pogoji na podoben način, kot je to urejeno pri občinskih prostorskih načrtih, omogoča izvedbo skrajšanega postopka priprave tudi v primeru sprememb in dopolnitve občinskih podrobnih prostorskih načrtov, kar do uveljavitve ZPNačrt-A ni bilo mogoče.« (Štritof in Brus, 2010, 677).
- »Večjo spremembo v ZPNačrt-A predstavlja sprememba 51. člena, ki se v ZPNačrt nanaša na potrditev predloga občinskega prostorskega načrta s strani ministrstva oz. vlade.« Postopek potrditve predloga OPN se z novelo zakona ukinja in nadomešča s sprejemom poročila o usklajenosti občinskega prostorskega načrta na vladi.

»Razlika spremenjene ureditve s prej veljavno je ta, da država ne potrjuje več OPN v celoti, temveč le ugotavlja njegovo usklajenost z interesi države. Minister, pristojen za prostor, tako s sklepom ugotovi usklajenost OPN z izdanimi mnenji oz. smernicami nosilcev urejanja prostora. V kolikor pa iz mnenj izhaja neusklajenost, odločanje o tem prenese na vlado.

V primeru prekoračitve roka, ki je predpisan za izdajo sklepa ministra oz. vlade, se šteje, da je predlog OPN z interesi države usklajen.

Občine bodo s sklepom, s katerim bo vlada ugotovila morebitno neuskklajenost predloga OPN na določenem področju, opozorjene, da ta načrt ne upošteva smernic oz. predpisov z delovnih področij posameznih državnih nosilcev urejanja prostora in bodo morale takšno neuskklajenost še pred njegovim sprejemom odpraviti«.

Tako občina pri sprejemu OPN ni vezana na potrditveni akt države in je v svoji odločitvi samostojna, država pa jo samo usmerja.

- Novost je 52. a člen, po katerem so državni nosilci urejanja prostora po uveljavitvi OPN dolžni preverjati upoštevanje svojih mnenj, ki so jih dali k predlogu OPN in v primeru njihovega neupoštevanja opozoriti pristojna ministrstva, da vsako na svojem področju izvedejo nadzor nad zakonitostjo OPN.
- Poleg navedenih sprememb se je z ZPNačrt-A podaljšal rok za dokončanje postopkov priprave sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin še veljavnih planskih aktov občin do 1. 1. 2011, pri čemer se je štelo, da je rok upoštevan, če je bila do navedenega datuma opravljena njihova javna razgrnitev prostorskega načrta.

Sprejem ZPNačrt-A je torej omogočil, da se postopki priprave sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin, ki so bili v skladu s 96. členom ZPNačrt-a že začeti pred 14. 11. 2009 (po tem datumu se glede na določbe 96. člena ZPNačrt-a niso smeli več začeti, niti zaključiti) lahko tudi še zaključijo, ne omogoča pa, da bi se ti postopki lahko ponovno tudi začeli.

- V ZPNačrt-A je kot samostojna faza v postopku določena priprava predloga OPN in pridobivanje mnenj nosilcev urejanja prostora k temu predlogu ter njihova opredelitev do sprejemljivosti vplivov tega akta na okolje. Mnenje nosilcev urejanja prostora pridobiva občina sama, enako kot smernice, ministrstvo pa jim pri tem nudi tehnično pomoč na način, da po predhodnem pregledu ustreznosti gradiva zagotovi objavo predloga OPN na svetovnem spletu, kjer je dostopno vsem nosilcem urejanja prostora. (Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor, 15. 2. 2010).

5 URESNIČEVANJE SPREMENJENEGA IN DOPOLNJENEGA ZAKONA O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU – ZPNačrt-A

ZPNačrt-A je začel veljati 12. januarja 2010, zato so morale vse občine postopke priprav svojih OPN prilagoditi določbam ZPNačrt-A.

Do uveljavitve ZPNačrt-A je večina občin že izvedla določene faze postopkov priprave OPN.

Po 21. členu ZPNačrt-A so se morali že začeti postopki priprav OPN, (ki so bili začeti pred uveljavitvijo ZPNačrt-A) dokončati po ZPNačrt-A, končani pa so morali biti do 1. januarja 2011. (Štritof in Brus, 2010, str. 863).

Izjeme so veljale za posamezna dejanja v postopku ko so se že začeli posamezni koraki v postopku, lahko dokončali še po ZPNačrt, kakršen je veljal pred vsemi spremembami:

- »Če je občina osnutek OPN poslala ministrstvu pred 12. 1. 2010, se pridobivanje smernic nosilcev urejanja prostora dokonča po prej veljavnem ZPNačrt, torej bo v takem primeru smernice za načrtovanje tudi po uveljavitvi ZPNačrt-A pridobilo ministrstvo, ko je to določal prej veljavni ZPNačrt v 47. členu;
- enako velja tudi za postopek potrditve predloga OPN, v kolikor je namreč občina pred 12. 1. 2010 že posredovala ministrstvu predlog OPN v potrditev, bo ministrstvo k predlogu pridobilo mnenje nosilcev urejanja prostora, pripravilo svoje mnenje k predlogu ter predlog OPN potrdilo oz. ga posreduje Vladi RS, da ta odloči o njegovi potrditvi, kot je to določal prej veljavni 51. člen ZPNačrt.« (Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, 15. 2. 2010).

Ministrstvo za okolje in prostor bi moralo sprejeti DSPN v šestih mesecih po uveljavitvi ZPNačrt-a, kar v praksi še ni bilo realizirano. V DSPN so določene usmeritve za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni in vsa izhodišča, ki bi se naj upoštevala v strateškem delu izdelave OPN.

Veliko slovenskih občin nima ustrezno usposobljenih uslužbencev za pripravo občinskih prostorskih aktov. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev pa se pri izdelavi OPN odločijo za tiste ponudnike, ki imajo cenejše storitve, pa čeprav so le-te manj kvalitetne. Slednje posledično vplivajo na realizacijo OPN.

Kljub sprejetju novele ZPNačrt, se po navedbah nekaterih občin odnos zadolženih nosilcev urejanja prostora, ki bi naj z občinami sodelovali v vseh fazah priprave OPN, še vedno ni spremenil in so občine pri pridobivanju smernic pri posameznih nosilcih urejanja prostora po uradni poti marsikje neuspešne in odvisne od svoje iznajdljivosti pri pridobivanju smernic.

Nekateri nosilci urejanja prostora razpolagajo z neažurnimi podatki o stanju v prostoru oz. prostorskimi podatki, ki sploh niso v skladu z dejanskim stanjem v naravi, zaradi česar prihaja do časovnih zamikov pri izdelavi OPN. Tako nepotrebno zamudo pri izdelavi OPN še povzročajo podatki neurejenih parcelnih mej v zemljiškem katastru in namenska raba zemljišč, ki niso usklajeni.

Kljub temu da posamezni nosilci urejanja prostora še povsem niso dosegli časovne discipline pravočasnega dajanja smernic občinam pri izdelavi njihovih prostorskih aktov, se pa že kaže izboljšanje na tem področju, ker je kršiteljev dogovorjenih rokov pri dajanju smernic za izdelavo prostorskih aktov čedalje manj. Seveda bo racionalizacija poslovanja pri sprejemanju OPN in OPPN dosežena, če se posamezni nosilci urejanja prostora ne bodo še naknadno vključevali s svojimi mnenji o neuskkljenosti v že sprejete prostorske akte. Slednje bi občutno podražilo postopke njihove izdelave.

Postopki priprav prostorskih aktov pa se nepredvidoma podaljšujejo in povzročajo dodatne stroške tudi zaradi raznih izdelav poplavnih študij, študij nevarnosti plazov, vodovarstvenih študij in postopkov celovite presoje vplivov. Postopek celovite presoje vplivov na okolje je obvezen za vse prostorske akte, razen za DPSN.

V prihodnje pa se občinam obeta čakanje in tveganje zaradi 51. člena novele ZPNačrt. Novela ZPNačrt namreč ukinja posledice molka nosilcev urejanja prostora. To pomeni, da bodo lahko občine več mesecev čakale na mnenja nosilcev urejanja prostora, če tega mnenja posamezni nosilec prostora ne bo pravočasno posredoval. Lahko pa se občine odločijo za drugo varianto in uberejo pot tveganosti: brez mnenja nosilcev urejanja prostora sprejmejo odlok o OPN na občinskih svetih. V tem primeru se pa lahko zgodi, da bodo nosilci urejanja prostora naknadno njihov sprejeti Odlok o OPN izpodbijali na Ustavnem sodišču RS, saj imajo posamezni nosilci urejanja prostora po zakonu pravico preverjati upoštevanje njihovih napotkov v izdelanem OPN. Po noveli ZPNačrt izpodbijanje Odloka OPN časovno ni določeno, posamezni nosilec prostora pa lahko naknadno izpodbija tudi svoje pozitivno mnenje, če si je mogoče v določenem času premislil o zakonitosti izdelave OPN.

Tako se pričakuje nepotrebna obremenitev Ustavnega sodišča RS z navedenimi izpodbijanji tožbami. Vsekakor je boljše, da nosilec urejanja prostora izpodbija neko mnenje takoj po sprejetju odloka o OPN, ko so še nastali majhni stroški posegov v zemljišče. Občinam bodo grozile visoke odškodninske tožbe, ko bo v primeru razveljavitve neke pogodbe investitor ali prvotni lastnik terjal odškodnino od občine, ker ni imela kvalitetno sprejetega OPN (npr. investitor je kupil zemljišče, na katerem ni mogoče graditi – investitor bo sigurno terjal odškodninsko odgovornost od prodajalca zemljišča. (Pravna praksa, 26. 11. 2009).

5.1 AKTIVNOSTI OBČIN OZ. DRŽAVE PRI POZIDAVI ZEMLJIŠČ

Po 44. členu ZPNačrt je zunaj območja naselja mogoče načrtovati samo določene prostorske posege in ureditve v prostor, in sicer če gre za: kmetijsko, gozdarsko ali turistično dejavnost; opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb, v primeru splošne rabe; za izvajanje ukrepov varstva okolja, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine, ohranjanja prepoznavnih značilnosti krajine, za namene športa in rekreacije; za rabo naravnih dobrin in sanacijo opuščenih območij izkoriščanja; za namene obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v primeru, če je to v pristojnosti občine.

V nadaljevanju člena je še navedeno, da je na najboljših kmetijskih zemljiščih prostorske posege in ureditve mogoče načrtovati le, če se ne razpolaga z zemljišči, ki so manj primerna za kmetijsko pridelavo.

»Za Slovenijo je značilna razpršena poselitev, to je zelo veliko število naselij.« Zato je v državi zakonsko omejeno nadaljnje širjenje teh naselij. (Blaganje, 2007, str. 74).

V 45. členu ZPNačrt je obravnavano območje razpršene poselitve (to je tip poselitve z nizko gostoto poselitve) v državi, ki se kot avtohtoni vzorec poselitve ohranja. Zakonsko je predpisano njeno ohranjanje in varovanje z ukrepi načrtovanja obnove ali prenove zakonito zgrajenih objektov (kar pomeni, da zakon ne varuje črnih gradenj). Izjemoma so pa novi posegi v prostor dovoljeni na mestih, kjer se ohranja prepoznavna značilnost prostora – v skladu z usmeritvami iz 22. člena ZPNačrt, kjer je določeno, »kako in za katere namene se določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter določijo usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena.« (Štritof in Brus, 2010, str. 760–761).

Nekatere občine si prizadevajo za množične spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč v nekmetijske namene, zlasti je ta pojav opazen v Ljubljani, Novem mestu, Murski Soboti... Sistem varovanja najboljših kmetijskih zemljišč je premalo učinkovit. Mehanizmi zemljiške politike in sektorski zakoni s področja prostorskega načrtovanja nepopolno varujejo najboljša kmetijska zemljišča, razpršena naselja pa se še kljub temu ponekod nezakonito širijo.

Tako se običajno največ kmetijskih zemljišč pozida za avtoceste, za industrijska oz. gospodarska središča, za logistične centre v okviru državnih prostorskih načrtov, za industrijske in poslovne cone, naselja in rekreacijske površine na prostem..., kar pa je v nasprotju s tezo sodobnega prostorskega načrtovanja. Zlasti je ta pojav viden pri posegih, kjer so prisotni interesi države in lokalna politika nima možnosti soodločanja pri strateških odločitvah državnega pomena – pa čeprav na škodo lokalnih interesov.

Pri pripravi prostorskih aktov se prostorski načrtovalci srečujejo s problematiko razpršenih gradenj zunaj ureditvenih območij naselij, pomanjkanjem zazidljivih površin in degradiranih ali razvrednotenih urbanih območij, kar zaviralno vpliva na postopke sprejemanja prostorskih aktov. Prvenstveno je potrebna odprava navedene problematike, da se lahko izdelajo kvalitetni in razvojno naravnani prostorski akti.

- **Razpršena gradnja**

Zaradi premajhne ponudbe zazidljivih površin se pojavlja razpršena gradnja zunaj ureditvenih območij, kjer je slabša kvaliteta bivanja kot v urbanih območjih (slabša oskrba z vodo, telefoni, cestami, odvoz odpadkov, prevoznih sredstev...).

- **Pomanjkanje zazidljivih površin**

Prostorski akti občin bi morali nenehno zagotavljati zadostno ponudbo zazidljivih površin za potencialne graditeljev, kar pa se v praksi ne dogaja in je povpraševanje po zemljiščih večje kot je sama ponudba komunalno opremljenih zemljišč. ZPNačrt bi moral biti v svojih členih bolj razvojno usmerjen, ne pa izrazito varovalno. Zemljiška politika občin bi se morala nujno spremeniti v smislu pričakovanja razvoja prostorskega načrtovanja.

Pred gradnjo nepremičnine je potrebno zemljišče komunalno opremiti oz. pripraviti za gradnjo (vodovod, električni vod, kanalizacija, plin, telefon, cestna infrastruktura). Občine imajo previsoke cene komunalnih prispevkov nekaterih zemljišč, kar povzroča odhod zainteresiranih graditeljev na območja, kjer je komunalni prispevek cenejši. Nemalokrat so ta območja tudi kmetijska, ki se s spremembo namenske rabe spremenijo v zazidalna in se torej na tak način neprenehoma vrtimo v začaranem krogu izgube zemljišč. Torej s previsokimi cenami komunalnih storitev občina dolgoročno ne pridobiva, saj se ji z odhodom potencialnih graditeljev iz urbanih območij krčijo kmetijska zemljišča (investitorji običajno najdejo luknjo v zakonu za spremembo rabe kmetijskega zemljišča v zazidalno).

- **Degradirana območja**

Za učinkovitost prostorskega načrtovanja si morajo posamezne občine oz. država zagotoviti čim manj degradiranih ali razvrednotenih urbanih območij, za katere je značilna neskladna raba, opuščene dejavnosti, onesnaževanje. Ta območja povzročajo negospodarno izrabo dragocenih mestnih površin. Na teh območjih živijo ljudje, ki so izrinjeni na rob družbe, imajo slabo plačane poklice, drugačna etična pripadnost, živijo v barakah... Odprava degradiranih območij zahteva korenite spremembe v prostorskih aktih in ogromno zasebnih ter javnih finančnih sredstev za odpravo zatečenega stanja. (Blaganje, 2007, str. 74–83).

6 INŠPEKCIJSKI NADZOR NAD IZVAJANJEM PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

ZPNačrt-A ne vsebuje določb inšpekcijskega nadzorstva in kazenskih določb dejavnosti prostorskega načrtovanja, ampak so le-te navedene v sedmem delu ZUreP-1, kateri s sprejetjem ZPNačrt ni bil razveljavljen.

Upravno nadzorstvo in kazenske določbe v obliki glob izvajajo gradbeni inšpektorji, ki delujejo v okviru Inšpekcije za prostor, Inšpektorata RS za okolje in prostor. Kazni oz. globe so preprečevalen instrument napačnih posegov v prostor.

Po 2. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) je inšpekcijski nadzor nadzorovanje sprejetih zakonov in predpisov, izvršujejo pa ga inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Po 4. členu ZIN »je inšpektor pri svojem delu samostojen« in odloča po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP) in Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Inšpektorji delujejo na vseh upravnih področjih, v smislu varovanja javnega interesa.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem prostorskega načrtovanja glede ravnanja prostorskih načrtovalcev izvajajo gradbeni inšpektorji, pri čemer morajo ti inšpektorji »izpolnjevati pogoje za pooblaščenega prostorskega načrtovalca«. (Knez, 2010, str. 625).

ZUreP-1 v 164. členu določa prekrške odgovornih oseb v javni upravi, v 165. členu določa prekrške prostorskega načrtovalca, v 166. členu pa določa prekrške odgovornega vodje pri izdelavi predloga prostorskega akta.

- Prekrški odgovornih oseb javne uprave

Po 164. členu ZUreP-1 odgovorna osebna javne uprave v okviru ministrstva ali lokalne skupnosti kazensko odgovarja:

- če je izdano potrdilo o namenski rabi prostora v nasprotju s prostorskim aktom;
- če ne vodi zbirke podatkov v skladu s zakonom in izdanimi predpisi;
- če ne zagotavlja zbirnih podatkov o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture.

Z globo se kaznuje občinskega urbanista, če v občini kjer dela, hkrati nastopa kot izdelovalec predlogov prostorskih aktov oz. če izdeluje projektno dokumentacijo in hkrati še gradi objekt. To je nezdržljivost svetovalne funkcije in dejanske izvedbe, saj bi lahko drugače občinski urbanist načrtoval posege v prostor v svojo korist.

Prekrški odgovornih oseb v javni upravi so redkejšega pojava. Sicer pa odgovorne osebe v javni upravi tudi kazensko odgovarjajo že po Zakonu o javnih uslužbencih, v skladu s predpisi o delovnih razmerjih. (Knez, 2010, str. 627).

- **Prekrški prostorskega načrtovalca**

Po 158. členu ZUreP-1 predloge prostorskih aktov lahko izdeluje oseba, »ki ima pridobljeni status pooblaščenega prostorskega načrtovalca in izpolnjuje pogoje iz zakona, ki ureja graditev objektov.« Prostorski načrtovalec ne more opravljati nakupov in posredovanje nepremičnin.

V Sloveniji še ni bil do danes sankcioniran noben prostorski načrtovalec zaradi kršenja nezdržljivosti te funkcije.

Z denarno kaznijo se kaznuje pravna oseba, ki po določbah ZUreP-1 nastopa kot prostorski načrtovalec:

- domače fizične in pravne osebe, samostojni podjetniki, ki ne izpolnjujejo pogojev za pooblaščenega prostorskega načrtovalca;
- »če kot tuja oseba ali njena podružnica opravlja dejavnost prostorskega načrtovanja, pa ne izpolnjuje z ZUreP-1 predpisanih pogojev;
- če ne imenuje odgovornega vodje oz. če je za odgovornega vodjo imenovan posameznik, ki ne izpolnjuje pogojev za odgovornega vodjo«;
- če za odgovorno vodjo imenuje tujo fizično osebo.

Pri tem velja izjema glede izrekanja glob tujim osebam, ki opravljajo dejavnost prostorskega načrtovalca: pri le-teh veljajo pravila primarne uporabe evropskega prava in se tujim osebam kljub neizpolnjevanju pogojev po ZUreP-1 ne smejo določiti globe. Globe se tako lahko izrekajo samo tujim osebam, ki prihajajo iz držav, ki niso članice EU. (Knez, 2010, str. 628).

- **Prekrški odgovornega vodje**

Po 166. členu ZUreP-1 inšpektorji sankcionirajo posameznika:

- če nastopa kot odgovorni vodja in ne izpolnjuje predpisanih pogojev prostorskega načrtovalca, ki so določeni s predpisi o graditvi objektov;
- če kot tuja oseba nastopa kot odgovorni vodja in ne izpolnjuje pogojev za prostorskega načrtovalca.

Pri tem velja zopet izjema, saj inšpektorji po pravilih evropskega prava ne morejo sankcionirati oseb, ki so državljani EU, ampak samo osebe, ki prihajajo iz držav nečlanic EU in dejavnost prostorskega načrtovanja opravljajo v RS.

Pri tem mora biti odgovorni vodja usposobljen za prevzem izdelave posameznega predloga prostorskega akta in odgovarjati za tiste dele predloga, ki so jih izdelali drugi strokovnjaki. (Knez, 2010, str. 629).

Po 159. členu ZUreP-1 mora odgovorni vodja vsako zaključeno sestavino predloga prostorskega akta, ki jo izdelajo ustrezni strokovnjaki, potrditi s svojim podpisom in identifikacijsko številko.

7 OBČINA DUPEK

7.1 GEOGRAFSKA LEGA IN OSNOVNE ZNAČILNOSTI

Občina Duplek je bila ustanovljena leta 1994 z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvijo njihovih območij. Občina meri 40 km² in ima po zadnjih statističnih podatkih v letu 2010 6990 prebivalcev.

Obsega naselja Ciglence, Dvorjane, Jablance, Sp. Korena, Sp. Duplek, Vurberk, Zg. Korena, Zg. Duplek, Zimica in Žikarce.

Leži na severozahodnem obrobju Slovenskih goric in meji na Mestno občino Maribor, Mestno občino Ptuj, Občino Lenart in Občino Destrnik, od občine Starše pa jo loči reka Drava.

Občina je pretežno kmetijsko usmerjena, na njenem območju ni industrijskih obratov, pa tudi ne večjih obrtnih obratov. Dobra četrtina aktivnega prebivalstva odhaja na delo v sosednje kraje: Maribor, Ptuj, Lenart ali čez mejo v Avstrijo.

Prebivalstvo je skoncentrirano predvsem v jugovzhodnem ravninskem delu občine, kjer poteka tudi najpomembnejša občinska prometnica – cesta Maribor–Ptuj. (Občina Duplek, 20. 9. 2010).

Po 2. členu Sklepa o začetku priprave OPN Občine Duplek se »na območju občine Duplek pojavljata dve obliki avtohtone poselitve, in sicer razložena naselja in strnjena naselja panonskega tipa.

Razložena naselja so avtohtona oblika poselitve v gričevnatem delu občine. To so razprostranjena kmečka gospodarstva po večjem območju, tako da posamezne stavbne enote med seboj ločujejo kmetijska zemljišča.

Strnjena obcestna naselja so avtohtona poselitev na ravnini ob reki Dravi. Objekti so razmeščeni v gručastem nizu.«

7.2 GOSPODARSTVO IN KMETIJSTVO

Zaradi ohranitve neokrnjene narave je politika občine usmerjena predvsem v ohranjanje kmetijstva in razvijanje dejavnosti, ki bodo to usmeritev podpirale. To pomeni, da na območju dupleške občine niso zaželeni večji industrijski objekti, temveč se teži k razvoju turizma na podeželju in storitvenim dejavnostim.

Na območju občine so naravne danosti za lov divjadi, ribolov, splavarjenje, izrabo športnih objektov. Obiskovalci lahko obišejo Krajinski park Dravo in Krajinski park Kamenščak, grad Vurberk. Po občini vodita obiskovalce vinska in sadna cesta. Turisti lahko obišejo v Dupleku občane, ki se ukvarjajo z izdelki domačih obrti, čebelarstvom, vinogradništvom,

sadjarstvom, vinotoči, turističnimi kmetijami, vrtnarijami, krovstvom, cvetličarstvom, vzrejo perutnine, govedi, svinjereje, drobnice in podobno.(Občina Duplek, 20. 9. 2010).

7.3 PROSTORSKO NAČRTOVANJE V OBČINI DUPLEK

Prostorsko načrtovanje v Občini Duplek zajema:

- »izvajanje strokovnih nalog po zakonu o stavbnih zemljiščih, ki se nanašajo na gospodarjenje s stavbnimi zemljišči;
- pripravljane analiz in predlogov s področja komunalnih dejavnosti (lokalne ceste, javne poti, javne površine, vodovod, odvoz smeti, rekreacijske površine, kulturni spomeniki, obeležja, pokopališča);
- pripravljane in urejanje dokumentacije za večja vzdrževalna dela;
- spremljanje porabe občinskih proračunskih sredstev za področje komunale;
- sodelovanje z resornimi ministrstvi, strokovnimi in drugimi institucijami, organiziranje, koordiniranje in priprava strokovnih osnov za prostorske plane občine;
- skrb za spremljanje prostorskih aktov in podrobnejše izvedbene dokumentacije;
- vodenje postopkov s področja urejanja prostora oz. gradnje objektov;
- izdajanje mnenj, odločb in potrdil v zvezi s posegi v prostor ter lokacijskih informacij;
- vodenje postopkov javnih naročil za investicije, ki jih izvaja občina;
- izdajanje dovoljenj in soglasij za urejanje lokalnega prometa;
- spremljanje in nadzor občinskih investicij;
- druga dela po nalogu župana.« (Občina Duplek, 20. 9. 2010).

7.3.1 OPN Občine Duplek

Občina Duplek je v letu 2008 sprejela Sklep o začetku priprave občinskega prostorskega načrta Občine Duplek. Po 1. členu Sklepa o začetku priprave OPN Občine Duplek, je bil »določen način, postopek in roki priprave ter sprejemanja OPN, nosilci urejanja prostora, ki sodelujejo v postopku ter drugi vidiki priprave OPN.« Pravna podlaga za pripravo OPN je bil ZPNačrt.

Po 2. členu Sklepa o začetku priprave OPN Občine Duplek, so bili razlogi za začete priprave OPN:

- »vsebinski;
- formalno pravni oz. zakonski.

Vsebinski razlogi so izhajali iz potreb Občine Duplek po preveritvi in dopolnitvi zasnov prostorskega razvoja za posamezna področja, kot so jih opredeljevali veljavni prostorski akti za območje občine. V zadnjih letih so se na določenih področjih občine Duplek pojavile potrebe po spremembi in prilagoditvi nekaterih sprejetih odločitvah, o nekaterih prostorskih rešitvah in ureditvah.«

Formalno pravna podlaga pa je določala, da mora Občina Duplek, enako kot vse ostale slovenske občine, sprejeti OPN najkasneje do 14. novembra 2009.

Po 3. členu Sklepa o sprejetju OPN Občine Duplek, je »obvezna strokovna podlaga za pripravo OPN urbanistični načrt, ki se bo izdelal za občinsko središče Spodnji Duplek, za naselja Zgornji Duplek, Dvorjane, Korena in Vurberk.«

OPN se bo izdelal v digitalni in analogni obliki ter vseboval: tekstualni del, grafični del in priloge OPN.

Po 4. členu Sklepa o začetku priprave OPN Občine Duplek, »bo OPN Občine Duplek obsegal naslednje vsebinske sklope:

»a) Strateški del, s katerim se določijo:

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

b) Izvedbeni del, s katerim se določijo:

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

Vsebina strateškega in izvedbenega dela OPN bo za občinsko središče Spodnji Duplek, za naselja Zgornji Duplek, Korena, Vurberk in Dvorjane določena na podlagi urbanističnega načrta.«

OPN se pripravi in sprejme po postopku, določenem v ZPNačrt.

7.3.2 Pobude občanov za spremembo namenske rabe zemljišč

Sestavni del izdelave OPN Občine Duplek je splošno zbiranje pobud občanov za spremembo namenske rabe zemljišč oz., da bi določena zemljišča postala stavbna oz. zazidljiva.

Zakonodaja določa, da različnih pobud občanov za nova zazidljiva zemljišča ni mogoče obravnavati posamično, temveč zahteva, da se to zgodi v postopku priprave prostorskega akta za celotno občino. Obravnavo vseh teh pobud je treba opraviti po določenem postopku, ki se imenuje strokovna podlaga za poselitev. (Občina Šentilj, 10. 1. 2010).

Ta naloga občine je trenutno v izvajanju in bo predvidoma pred poletjem 2011 zaključena. Pobude za določitev novih zazidljivih zemljišč bo dupleška občina obravnavala v skladu z ZPNačrt ter z zahtevami, ki jih opredeljujeta dva podzakonska predpisa:

- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij;
- Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij.

Oba pravilnika tudi določata, da je treba prostorski razvoj oz. nove gradnje usmerjati v naselja, izven njih pa le izjemoma .

Širitev naselij je možna le takrat, ko znotraj obstoječega naselja nadaljnji prostorski razvoj ni več možen.

7.3.3 Trenutna situacija glede priprave OPN Občine Duplek

Občina Duplek v začetku leta 2011 še nima sprejetega OPN in postopki njegove izdelave še potekajo. Predvidoma bo OPN sprejet v drugi polovici leta 2011. Postopki sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta ne tečejo vsako leto. Načeloma se izvajajo ciklično, na primer vsakih nekaj let.

Po 52. členu ZPNačrt se postopek priprave OPN zaključi z odlokom, katerega sprejme občinski svet občine na svoji seji. Občina objavi sprejetje odloka v uradnem glasilu.

Po 38. členu ZPNačrt bo dupleška občina z OPN za obdobje 10 do 15 let določila cilje in izhodišča prostorskega načrtovanja občine, načrtovala prostorske ureditve in rabo zemljišč lokalnega pomena ter prostorske pogoje za umeščanje objektov v prostor (kje in pod kakšnimi pogoji bo možno graditi oz. izvajati posege v prostor).

Občina Duplek bo navedeno dosegla na podlagi zakonskih zahtev, usmeritev iz državnih prostorskih zahtev in lastnih razvojnih potreb (v to spadajo tudi pobude občanov, s katerimi posamezniki predlagajo, da bi določeno zemljišče postalo stavbno oz. zazidljivo).

Nekatere zakonske rešitve pa v dupleški občini, podobno kot v nekaterih drugih občinah v državi, niso optimalne, saj občini ne zagotavljajo prilagojenega prostorskega razvoja.

Zato skuša tudi Občina Duplek doseči spremembo kriterijev za razrešitev prostorskih problemov. Cilj prizadevanja je, da se kriteriji spremenijo tako, da bi omogočili pozitivno razreševanje čim večjega števila pobud občanov pri spremembi namenske rabe prostora oz. predvsem najbolj perečih dejanskih prostorskih problemov. Zaradi navedenega, pa se posledično podaljšujejo postopki priprave OPN. Postopki priprave OPN pa se podaljšujejo tudi zato, ker so državne institucije z zamudo sprejemale podzakonske predpise.

»Določbe o javnosti v postopkih sprejemanja prostorskih aktov so vsebovane v 50. členu ZPNačrt.« (Štritof in Brus, 2010, str. 771).

Po 50. členu »mora občina v postopku priprave OPN omogočiti javnosti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni in v tem času tudi zagotoviti njegovo javno obravnavo. Občina mora z javnim naznanilom po svetovnem spletu in na krajevno običajen način obvestiti javnost o:

- kraju in času javne razgrnitve ter spletnem naslovu, kadar je prostorski načrt elektronsko dostopen;
- kraju in času njegove javne obravnave;
- načinu dajanja mnenj in pripomb javnosti ter roku za njihovo posredovanje.

Javno naznanilo mora vsebovati navedbo vseh zemljiških parcel, katerih namenska raba se spreminja, razen pri pripravi prvega občinskega prostorskega načrta. Občina obvesti javnost o javni razgrnitvi in javni obravnavi dopolnjenega osnutka OPN najmanj sedem dni pred začetkom javne razgrnitve. V okviru javne razgrnitve ima javnost pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjeni osnutek OPN. Občina preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališče, ki ga objavi na krajevno običajen način in v svetovnem spletu. Lastnike zemljišč mora občina pisno seznaniti s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve.« To pomeni, da mora občina pisno obrazložiti, zakaj ni upoštevala določene pripombe in predlogov.

Ob upoštevanju stališč do pripomb in predlogov javnosti občina pripravi predlog OPN.

7.3.4 Veljavna zakonodaja s področja prostorskega načrtovanja v Občini Duplek

Po ZPNačrt mora biti OPPN skladen z OPN. Ker pa v Občini Duplek postopek priprave OPN še poteka, se do uveljavitve njenega OPN posamezni OPPN pripravljajo skladno s trenutno veljavnimi občinskimi prostorskimi akti.

Tako zaradi navedenega, do sprejetja OPN Občine Duplek, veljajo za prostorsko načrtovanje določila prostorskega plana za območje občine iz leta 2004, in sicer:

- Odloka o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana občine Maribor za območje Občine Duplek v letu 2004 in njegov kasnejši popravek še v istem letu.

V tem odloku so podrobneje opisani razvojni cilji in strategija prostorskega razvoja po posameznih področjih občine.

Do uveljavitve OPN pa ostanejo tudi v veljavi prostorsko ureditveni pogoji za območje Občine Duplek iz leta 1993, in sicer:

- Odloka o prostorsko ureditvenih pogojih za podeželje v občini Maribor – za območje občine Duplek.

V odloku so določeni oblikovalski pogoji za posege oz. gradnjo na območju občine Duplek.

7.3.5 Pomembnejši OPPN Občine Duplek

Kljub temu da občina Duplek še nima sprejetega svojega OPN, pa ji zakonska določila omogočajo, da pa predhodno lahko sprejme posamezne OPPN. K pripravi OPPN občina lahko pristopi, ko so za območja, kjer je le-ta zahtevan, znane investicijske namere in financerji priprave. Pobudo za pripravo OPPN poda investitor. Pri pripravi OPPN oz. njegovih spremembah je potrebno upoštevati Pravilnik o vsebini obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta.

V nadaljevanju bom navedla nekaj pomembnejših OPPN, ki jih je Občina Duplek sprejela:

- Odlok o OPPN za turistično-rekreacijsko športni center v Občini Duplek;
- Odlok o OPPN za rekonstrukcijo regionalne ceste R3-710/1292 Maribor–Vurberk–Ptuj;
- Odlok o OPPN za center 2 v Spodnjem Dupleku v občini Duplek.

V nadaljevanju bom izpostavila dva odloka, in sicer Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za turistično-rekreacijski športni center v Občini Duplek ter Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za rekonstrukcijo regionalne ceste R3-710/1292 Maribor–Vurberk–Ptuj.

- **Odlok o OPPN za turistično-rekreacijski-športni center v Občini Duplek**

V mesecu novembru 2009 je bil na Občinskem svetu Občine Duplek sprejet Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za turistično-rekreacijski-športni center v Občini Duplek, v katerem so prostorske ureditve načrtovane na kompleksu 50 ha in predstavljajo velik finančni zalogaj za občino.

Predmet OPPN so posegi v prostor zaradi izgradnje oz. ureditve turistično-rekreacijsko-športnega objekta v Občini Duplek. Zakonska podlaga predmetnemu OPPN je bila ZPnačrt in Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag.

Postopek priprave in sprejemanja OPPN se je že pričel na podlagi ZUreP-1 in sprejetim programom priprave, s katerim so bili določeni: postopki in roki priprave ter sprejemanja odloka, seznam strokovnih podlag, način pridobitve strokovnih rešitev in nosilci urejanja prostora, ki izdajajo smernice za načrtovanje ter drugi udeleženci, ki sodelujejo pri pripravi načrta. Po ZUreP-1 se je prostorski akt imenoval Občinski lokacijski načrt, po ZPNačrt pa se je preimenoval v Občinski podrobni prostorski načrt, postopek pa se nadaljuje in konča po ZPNačrt.

Izdelovalec načrta je bil ZUM, d.o.o., Maribor.

V skladu z določili ZPNačrt-a je občina izvedla javno razgrnitev, ki je trajala 30 dni in v tem času tudi izvedla javno razpravo o predlogu OPPN.

Na podlagi pripomb iz javne razgrnitve so bile na pobudo lastnikov parcel uvedene nekatere spremembe v prostorski načrt.

Skladno z odločbo Ministrstva za okolje in prostor je bilo za predmetni OPPN potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje. (OPPNačrt za turistično-rekreacijski center v Občini Duplek, stran 1, točka 1).

- **Odlok o OPPN za rekonstrukcijo regionalne ceste R R3-710/1292 Maribor–Vurberk–Ptuj**

Direkcija RS za ceste je v proračunu Republike Slovenije zagotovila finančna sredstva za rekonstrukcijo regionalne ceste R3-710 Maribor–Vurberk–Ptuj. Glavni razlog navedene rekonstrukcije je bil preozka cesta, ki ni zagotavljala varnega prometa.

»V skladu z določili Uredbe o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena, v kateri je predvideno, da prostorske akte za ureditev državnih cest drugega reda pripravljajo občine, je bil na Občinskem svetu Občine Duplek sprejet Odlok o podrobnem prostorskem načrtu za rekonstrukcijo regionalne ceste R3-710/1292 Maribor–Vurberk–Ptuj.«

V skladu z ZPNačrt je občina izvedla javno razgrnitev, ki je trajala 30 dni.

V času javne razgrnitve je bila tudi opravljena javna obravnava, in sicer 25. novembra 2009, na kateri so sodelovali lastniki zemljišč, ki so bili vključeni v območje občinskega podrobnega prostorskega načrta in drugi zainteresirani.

Pripombe, ki so bile podane na javni obravnavi so se nanašale na:

- »izpostavljenost hrupu oziroma zagotovitvi protihrupne zaščite;
- odkup zemljišč ter ureditve priključkov na cesto.«

Občina Duplek je zavzela stališče do pripomb na javni obravnavi in svoja stališča posredovala vsem tistim, ki so v javni razpravi posredovali pripombe na predlog OPPN.

Skladno z odločbo Ministrstva za okolje in prostor je bilo za predmetni OPPN potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje (Zapisnik 25. redne seje Občinskega sveta Občine Duplek, str. 5, točka 7).

7.3.6 Območja zakonskih omejitev in varovanj območij na področju prostorskega načrtovanja Občine Duplek

Dupleška občina se sooča z različnimi problemi pri pripravi občinskih prostorskih aktov, največji problem pa ji povzroča pridobitev smernic od posameznih nosilcev urejanja prostora in razne zakonske omejitve ter varovanja območij v prostorskem načrtovanju, ki v preteklosti niso bile zavezujoče.

Nižinski del dupleške občine spada med poplavno območje, kar mora dupleška občina upoštevati pri pripravi prostorskih aktov. V preteklosti je bila graditeljem omogočena pozidava tudi na poplavnih območjih, vključno z gradnjo kleti. To je bila velika napaka pripravljavcev prostorskih aktov, ki bi morali že v izhodiščnih prostorskih aktih določiti, da je izdelava prostorskih aktov za pozidavo na poplavnih območjih nesprejemljiva in nezakonita. Objekti, grajeni na poplavnih območjih, so ob vsakem večjem nalivu poplavljeni. V izogib navedenega je že izdelan DSPN, v katerem je določena vodnogospodarska ureditev Drave od Vurberka do Zg. Dupleka. Načrtovana je izgradnja protipoplavnega nasipa, v dolžini cca. 5500 m. Protipoplavni nasip bo omogočal, da struga Drave več ne bo poplavljala zemljišč, ki se nahajajo v njeni neposredni bližini. Investitor gradnje protipoplavnega nasipa bo Ministrstvo za okolje in prostor RS.

Ob poplavnih omejitvah pa še mora dupleška občina upoštevati varovanje naravnih območij Krajinskega parka Drava in Krajinskega parka Kamenščak, kjer je pozidava prepovedana.

V okviru Ministrstva za okolje in prostor in Agencije RS za okolje bi morala biti določena vodna zemljišča celinskih voda, varstvena in ogrožena zemljišča ter v zvezi s tem vse občine, katerim preti neka naravna ogroženost, seznaniti z njihovo stopnjo ogroženosti. Glede na množične poplave različnih območij v jeseni leta 2010 je razvidno, da država ne

razpolaga z vsemi potrebnimi podatki o ogroženosti poplavnih območij v državi ter se izgovarja na »stoletne vode«, kot krivca za množične poplave na nekaterih območjih.

8 ZAKLJUČEK

Slovenske občine urejajo svoj prostor z različnimi prostorskimi akti. V teh aktih je določeno, katera zemljišča bodo namenjena gradnji raznih objektov, katera zemljišča bodo namenjena javnim namenom, kakšen je način oblikovanja gradnje... Občine in država pristopita k izdelavi novih prostorskih aktov, ko to zahteva zakon. Medobčinskih prostorskih aktov zaradi neustanovitve regij v Sloveniji zaenkrat še nimamo.

Večina slovenskih županov je v letu 2007 sprejela sklep o pripravi svojih OPN. Ker pa je država šele v dveh letih po sprejetju ZPNačrt sprejela podzakonske predpise k ZPNačrt (ne pa v dveh mesecih, kot je bilo zakonsko določeno), je občinam navedeno dejstvo onemogočalo pravočasno pripravo OPN. Zamude države pri izdelavi podzakonskih predpisov so krivec zamud posameznih občin pri izdelavi njihovih OPN.

Onemogočanje izdelave OPN je tudi posledica nesprejetja DSPN, v katerem so dane usmeritve za prostorsko načrtovanje v občinah, usmeritve za gradnjo in vsebinska izhodišča, ki se upoštevajo pri strateškem delu OPN.

Navedene zamude še posamezne občine spremljajo danes in predstavljajo oviro posamezni občini pri izvajanju njenega prostorskega načrtovanja.

Pri dosedANJI pripravi OPN so bile najuspešnejše gorenjske občine, saj se na gorenjskem območju nahaja najmanj razpršenih gradenj. Razpršene gradnje namreč predstavljajo veliko oviro pri zagotavljanju trajnostnega prostorskega načrtovanja v nekem prostoru. Uspešnost izdelave OPN pa je odvisna tudi od narave območja (vodne razmere, nevarnost plazov, CPVO...), v katerem se posamezna občina nahaja.

Za Slovenijo predstavlja trajnostno prostorsko načrtovanje velik izziv, saj se v Sloveniji glede rabe prostora že vrsto let obnašamo skrajno neodgovorno. Tako so zaenkrat majhne možnosti uresničevanja načela trajnostnega prostorskega razvoja, ki je opredeljeno v 2. členu ZPNačrt in terja zavzemanje za uravnoteženo uresničevanje prostorskih potreb sedanje in prihodnjih generacij, ob hkratnem upoštevanju konkurenčnosti ter tržnih zakonitosti pri gospodarjenju s prostorom. Zaradi perečega ekološkega obremenjevanja okolja se uporablja zakonodaja, ki je podlaga za razne posege v prostoru. Ogromno obdelovalnih kmetijskih zemljišč je že uničenih in smo po stopnji samopreskrbe s hrano med zadnjimi v EU. Gradnja avtocest in razne infrastrukture so že pogoltnile veliko kmetijskih zemljišč, pa tudi dragocenih območij narave. Zaradi nenačrtovane pozidave in ekološkega onesnaževanja je uničene veliko plodne zemlje.

V smislu varovanja okolja je zato ZPNačrt določil v svojem 1. členu, da se v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi zahteve Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 27. junija 2001, o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, ki se nanašajo na obveznost zagotavljanja kakovosti okoljskih poročil. Z uveljavitvijo novele ZPNačrt navedena zahteva velja še naprej.

V zadnjih letih se v Sloveniji na področju prostorskega načrtovanja opaža tudi čedalje večja moč zasebnega interesa nad javnim interesom. Zasebni investitorji vlagajo v razne stanovanjske gradnje, nakupovalne centre, poslovne enote ter običajno vlagajo samo v tiste panoge oz. dejavnosti, ki jim prinašajo največ dobička. Na takšen način se vzpostavlja situacija neenakomernega trajnostnega prostorskega razvoja ter ustvarjanje degradiranih območij, ki niso zanimiva za investicijska vlaganja. Država in občine bi

morale s svojimi instrumenti urejanja prostora doslednejše ščititi javni interes varovanja okolja in določati ter zagotavljati pogoje za enakomerno rabo nepremičnin.

Tako so se pojavljale na slovenskem prostoru vseskozi, že od socialistične ureditve naprej z uvedbo tržnega gospodarstva vse do danes, kršitve zakonskih določil prostorskega načrtovanja, ki se nanašajo na neustrezno lokacijo novih gradenj. Najpogostejše so gradnje stanovanjskih blokov oz. večstanovanjskih stavb na območju enodružinskih hiš. Stanovalci imajo na navedenih gradbenih parcelah zmanjšano kvaliteto bivanja (prevelika izkoriščenost parcel, premajhen odmik od meje parcele, premalo zelenih površin, prevelik gabarit, premalo parkirnih prostorov...). Navedena vrsta novih stavb pa običajno tudi ne sodi v okolje, kjer prevladuje gradnja enodružinskih hiš, kot tipičnih bivalnih enot nekega kraja.

Neupoštevanje določil ZPNačrt je posledica uporabe zakonodaje pred uveljavitvijo tega zakona. Določila ZPNačrt s prostorsko izvedbenimi pogoji po 43. členu zakona določajo pogoje glede namembnosti posegov v prostor, lege, velikosti, oblikovanja, pogoje glede priključitve na javno infrastrukturo, pogoje parcelacije, pogoje celostnega ohranjanja kulturne dediščine, varstva okolja, ohranjanja narave, pogoje varovanja zdravja ljudi. Navedena določila se z uveljavitvijo novele ZPNačrt niso spremenila.

Zaradi uveljavitve določb ZPNačrt se pričakuje zmanjšanje števila novih gradenj izven naselja, saj zakon prvenstveno določa usmerjanje prostorskega razvoja oz. novogradenj v obstoječe naselje (ureditvena naselja območja naselij – strjeno pozidana območja), izven naselja pa le izjemoma oz. za točno določene namene gradnje. Naselja pa se lahko le širijo na tista območja, ki so povezana z obstoječim naseljem in so manj pomembna, predvsem z vidika ohranjanja najboljših kmetijskih zemljišč ter rabe naravnih virov.

V prihodnje prostorska zakonodaja na področju kmetijstva predvideva ostrejšje kriterije za določitev kmetijskih zemljišč, na katerih se v nobenem primeru ne bodo smeli izvajati prostorski posegi in ukrepi v prostor.

V pripravi so spremembe določil ZKZ, ki bodo natančno določale spremembe namenske rabe zemljišč, zlasti spreminjanje kmetijskih zemljišč v zazidalna. Navedene spremembe ZKZ pomenijo po mnenju strokovne javnosti kmetijsko reformo v slovenskem prostoru. Ena bistvenih sprememb je delitev zemljišč na trajno varovana, kjer pozidava ne bo nikakor mogoča in na vsa druga kmetijska zemljišča, dedovanje kmetijskih zemljišča pa bo mogoče le med sorodniki. Prostorskim načrtovalcem bodo spremembe navedenega sektorskega zakona olajšale njihove aktivnosti pri načrtovanju prostorskih posegov in ukrepov v prostor, kar bo posledično vplivalo na lažje uresničevanje določb ZPNačrt. S temi omejitvami se bo bistveno zmanjšala kvota nadaljnega prekupčevanja kmetijskih zemljišč za razne rabe oz. spreminjanje le-teh v zazidalna, kar dolgoročno vpliva na trajnostno prostorsko načrtovanje, ohranjanje narave in varovanje okolja.

12. januarja 2010 so stopile v veljavo določila ZPNačrt-A, ki so izkoreninila oblastno odločanje države pri zadevah lokalne samouprave. Po noveli ZPNačrt je omogočeno, da je delovanje države na področju urejanja prostora bolj usmerjevalne narave. Država in občine pa problematiko varovanja okolja in narave odslej medsebojno razrešujejo po načelu zaupanja in dogovarjanja. Kljub vzpostavljenemu novemu medsebojnemu razmerju države in občin pa v praksi velja, da ima država še vedno odločujočo besedo glede zavrnitve ali sprejetja predlogov o prostorskih aktih posameznih občin, saj jih kot neskladne z ustrezno zakonodajo oz. drugimi usmeritvami lahko zavrne ali sprejme.

Novela ZPNačrt velja šele kratek čas, zato zakonska določila novele še niso mogla v praksi popolnoma zaživeti. Menim pa, da so s spremembami zakona izpolnjena pričakovanja

glede namena njegovega sprejetja. Pomembna pridobitev novele ZPNačrt je, da lahko občine same pridobivajo smernice od posameznih nosilcev urejanja prostora, nosilci urejanja prostora pa se že nekoliko ažurneje držijo predpisanih zakonskih rokov za posredovanje smernic občinam, s čemer se bistveno skrajšujejo postopki izdelave OPN. Ob drugih novostih je z novelo zakona tudi omogočena uporaba skrajšanega postopka v primeru sprememb in dopolnitev OPPN (enako kot za OPN), kar prav tako bistveno prispeva k racionalizaciji samega postopka sprejemanja prostorskega akta. Ker Ministrstvo za okolje in prostor preko svetovnega spleta sprotno objavlja vsa gradiva, ki so povezana z izdajo smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora, so občine in nosilci urejanja prostora sprotno informirani o vseh novostih s področja prostorskega načrtovanja, kar tudi prispeva h kvaliteti dela ter racionalizaciji priprave postopkov OPN.

Po 21. členu novele zakona je bistveno dokončanje postopkov priprave OPN. Postopki, ki so že bili začeti, so se morali do 1. januarja 2011 dokončati po ZPNačrt-A. V postopku priprave in sprejetja še veljavnih prostorskih sestavin planskih aktov občin, pa se je štel, da so bili le-ti pravočasno sprejeti, če je bila do 1. januarja 2011 že opravljena njihova javna razgrnitev.

V diplomski nalogi sem ugotovila umestnost predpostavke o dosedanji anarhiji področja prostorskega načrtovanja. Sistemska ureditev prostorske zakonodaje še vedno vsebuje razne vrzeli, ki dopuščajo prebrisanim investitorjem preprodajo nekaterih zemljišč in ustvarjanje velikih zaslužkov zaradi spremembe namenske rabe prostora. Oderuško trgovanje nepremičnin bi lahko preprečili z varovalnim doslednejšim zakonom s področja prodaje zemljišč, in sicer: določen bi moral biti minimalni zakonski rok, ko posamezna kupljena nepremičnina ne bi smele menjati lastnika nekaj let od nakupa zemljišča. S tem bi se občutno zmanjšala siva ekonomija preprodaje zemljišč.

Menim pa, da se bo zaradi uveljavitve zakonskih določil ZPNačrt ter njegove kasnejše novele ZPNačrt-A, sčasoma uredila problematika urejanja prostora in prostorskega načrtovanja. Slovenija je pravna država, saj je delovanje državnih organov določeno s pravnimi pravili, na podlagi katerih se državni organi odločajo v posameznih postopkih. Pravna pravila zagotavljajo osebam, ki urejajo razne zadeve v upravnih postopkih, pravno varnost. V sklop urejenosti pravne države pa spada tudi varovanje okolja in narave, z ustreznim urejanjem okolja oz. prostorskim načrtovanjem, ki je v preteklosti v Sloveniji vseskozi slabo delovalo (dolgotrajno in zapleteno sprejemanje prostorskih aktov, nekvalitetni prostorski akti, pravna negotovost pri nakupu nepremičnin, pomanjkanje zazidljivih površin, previsoke cene nepremičnin, črne gradnje, neažurne evidence...). Brez učinkovitega pravnega reda na področju urejanja prostora, kjer je prostorsko načrtovanje njegova osrednja dejavnost, Slovenija nikakor na more pričakovati svoje mednarodne uveljavitve, tako v okviru EU kot v svetovnem merilu.

LITERATURA IN VIRI

1 Samostojne publikacije

- Blagajne, Dušan. Urejanje prostora in gradbene zadeve. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani. Ljubljana 2007.
- Breznik, Janez. Dr. Duhovnik, Janez. Kmecl, Andrej. Zakon o graditvi objektov (ZGo-1) s komentarjem. Dr. Čebulj, Janez. Mag. Blagajne, Dušan. Dr. Knez, Rajko. Mag. Štritof – Brus, Mojca. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) s komentarjem. GV Založba. Ljubljana 2010.
- Kumer, Alenka. Lenarčič, Franc. Zakrajšek, Franc. Ivanič, Luka. Prelog, Mojmir. Zbirka predpisov o prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč z uvodnimi pojasnili. 1. izdaja, Ljubljana 2008.
- Pogačnik, Andrej. Urbanistično planiranje, univerzitetni učbenik FAGG. Ljubljana 1999
- Pogačnik, Andrej. Urejanje prostora in varstvo okolja, univerzitetni učbenik. Ljubljana 1992.

2 Pravni viri

- Zakon o prostorskem načrtovanju. Ur. list RS, št. 33/07.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju. Ur. list RS, št. 108/09.
- Zakon o urejanju prostora. Ur. list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03, 56/04, 83/04, 93/05.
- Zakon o varstvu kulturne dediščine. Ur. list RS, št. 7/99, 110/02, 126/03, 63/07, 16/08.
- Zakon o varstvu okolja. Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 39/06, 49/06, 66/06, 112/06, 33/07, 57/08, 108/09. Zakon o vodah. Ur. list RS, št. 67/02, 110/02, 2/04, 41/04, 57/08.
- Zakon o kmetijskih zemljiščih. Ur. list RS, št. 59/96, 31/98, 1/99, 54/00, 68/00, 27/02, 58/02, 67/02, 110/02, 8/03, 55/03.
- Zakon o ohranjanju narave. Ur. list RS, št. 56/99, 31/00, 110/02, 119/02, 22/03, 41/04, 96/04, 61/06, 63/07, 117/07, 32/08, 8/10).
- Zakon o gozdovih. Ur. list RS, št. 30/93, 13/98, 24/99, 56/99, 31/00, 67/02, 110/02, 112/06, 115/06, 110/07.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS1, 126/07, 65/08.
- Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij. Ur. list RS, št. 110/08.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Ur. list RS, št. 99/07.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta. Ur. list RS, št. 99/07.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah strokovnih podlag. Ur. list RS, št. 86/04, 99/07.
- Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena. Ur. list RS, št. 95/07, 102/08, 26/10, 80/10, 106/10.

- Odlok o OPPN za rekonstrukcijo regionalne ceste R3-710/1292 Maribor Vurberk Ptuj. Uradno glasilo slovenskih občin, št. 9/09.
- Odlok o OPPN za turistično-rekreacijski športni center v Občini Duplek. Uradno glasilo slovenskih občin, št. 24/09.
- Odlok o OPPN za Center 2 v Spodnjem Dupleku v Občini Duplek. Uradno glasilo slovenskih občin, št. 19/08.
- Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega plana občine Maribor za območje Občine Duplek v letu 2004. MUV, št. 19/2004.
- Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana občine Maribor za obdobje 1986-2000 in družbenega plana mesta Maribor za obdobje 1986 – 1990 za območje občine Duplek, v letu 2000. MUV, št. 13/00.
- Odlok o prostorsko ureditvenih pogojih za podeželje v občini Maribor - za območje občine Duplek. MUV, št. 11/93.
- Občina Duplek. Zapisnik 25. redne seje Občinskega sveta Občine Duplek. 26. 5. 2010.
- Sklep o začetku priprave Občinskega prostorskega načrta Občine Duplek. Uradno glasilo slovenskih občin, št.4/2008.
- Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. Dosegljivo na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/cpvo/cpvo_direktiva_eu.pdf. 27. 6. 2001.
- Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor. Izvajanje določb novega Zakona o prostorskem načrtovanju, ki so vezana na obdobje, neposredno po njegovi uveljavitvi – 1. Pojasnila in priporočila. Dosegljivo na: (http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/zpn_prehodn_o_obdobje_pojasnila.pdf). 10. 4. 2007.
- Republika Slovenija. Ministrstvo za okolje in prostor. Obvestilo o uskladitvi gradiva št. 8 – Predlog Zakona o prostorskem načrtovanju. Dosegljivo na: http://www.dkas.si/files/ZPN_20061114.pdf. 14. 11. 2006.
- Glasilo občin Slovenije Glas občin 2009/4 Katarina Čoklc. Novosti na področju prostorskega načrtovanja. Dosegljivo na: http://www.zdruzenjeobcin.si/e_files/datoteke/4/Glas_obcin_december_2009_web.pdf. 10 11. 2010.
- Občina Žirovnica. Problemi opri prostorskem načrtovanju v občinah – predlog za pospešitev sprejemanja občinskih prostorskih načrtov. Dosegljivo na: <http://www.zirovnica.si/povezava.aspx?pid=721>. 26. 1. 2009.
- Republika Slovenija Ministrstvo za okolje in prostor. Izvajanje določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-A). 8. Pojasnila in priporočila. Dosegljivo na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtovanje/zpn_8_priporocila.pdf. 15 2. 2010.
- Pravna praksa. Sprejemanje občinskih prostorskih načrtov. Dosegljivo na: http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/pojasnila_ministrstev/MOP/OPN_-_clanek.pdf. 26. 11. 2009.
- Občina Duplek. Dosegljivo na: <http://www.duplek.si/?page1=01&sub=01>. 20. 9. 2010.
- Občina Šentilj. Dopis pobudnikom. Dosegljivo na: http://www.sentilj.si/dokumenti/67/2/2009/Microsoft_Word_-_Dopis_pobudnikom_1_660.pdf. 10. 1. 2010.
-
-