

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Lah, A., 2016. Vloga in pomen javnosti pri pripravi občinskega prostorskega načrta. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentorica Zavodnik Lamovšek, A.): 70 str.

Datum arhiviranja: 05-07-2016

University
of Ljubljana

Faculty of
Civil and Geodetic
Engineering



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Lah, A., 2016. Vloga in pomen javnosti pri pripravi občinskega prostorskega načrta. Master Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Zavodnik Lamovšek, A.): 70 pp.

Archiving Date: 05-07-2016

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta za
*gradbeništvo in
geodezijo*



Jamova 2
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si

**MAGISTRSKI ŠTUDIJSKI
PROGRAM DRUGE STOPNJE
PROSTORSKO
NAČRTOVANJE**

Kandidatka:

ANDREJA LAH

**VLOGA IN POMEN JAVNOSTI PRI PRIPRAVI
OBČINSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTA**

Magistrsko delo št.: 9/II.PN

**THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE PUBLIC IN
THE PREPARATION OF MUNICIPAL SPATIAL PLANS**

Graduation – Master Thesis No.: 9/II.PN

Mentorica:

doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Ljubljana, 22. 06. 2016

STRAN ZA POPRAVKE, ERRATA

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVE

Podpisana **ANDREJA LAH** izjavljam, da sem avtorica magistrske naloge z naslovom:

»VLOGA IN POMEN JAVNOSTI PRI PRIPRAVI OBČINSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTA«.

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici.

Izjavljam, da dovoljujem objavo elektronske različice v digitalnem repozitoriju.

Ljubljana, 8. 6. 2016

Andreja Lah

BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM

UDK:	711.1:352(043)
Avtor:	Andreja Lah
Mentorica:	doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek, univ. dipl. inž. arh.
Naslov:	Vloga in pomen javnosti pri pripravi občinskega prostorskega načrta
Tip dokumenta:	Magistrsko delo
Obseg in oprema:	70 str., 1 pregl., 4 sl., 1 pril.
Ključne besede:	javnost, participacija, prostorsko načrtovanje, polstrukturiran intervju, občinski prostorski načrt

Izveček

V magistrskem delu je predstavljen postopek in zakonodaja s področja vključevanja javnosti pri pripravi občinskega prostorskega načrta. Ugotoviti smo želeli, ali so neformalni načini vključevanja javnosti sploh potrebni oziroma, ali je formalni način, ki je zakonsko določen, dovolj za učinkovito vključitev javnosti. Na podlagi polstrukturiranega intervjuja, ki smo ga opravili v desetih občinah po Sloveniji in primerjavo formalnih in neformalnih praks vključevanja javnosti iz tujine, smo ugotovili, da se javnost formalno, torej v skladu z zakonodajo, vključi prepozno. Zato večina občin vključenih v našo raziskavo uporablja različne neformalne načine, kjer javnost že prej obvestijo in vključijo v proces načrtovanja. Ugotovili smo tudi, da občine dobro poskrbijo, da je javnost vključena dovolj učinkovito. Podali smo tudi priporočila za lažje in boljše delovanje občin na področju vključevanja javnosti. Predlagamo izdelavo načrta komunikacije z javnostjo ter javno razgrnitev in obravnavo občinskega prostorskega načrta v zgodnji fazi procesa njegove priprave. Pomembno je tudi izobraževanje in vzgajanje otrok, ki naj se začne že v vrtcu in nadaljuje v šoli. Javnost naj se obvešča v različnih medijih, izdajo naj se tudi posebne publikacije, kjer je podrobneje opisan način podajanja pripomb javnosti. Predlagamo tudi uvedbo načrtovanja od spodaj navzgor, kar pomeni, da se ideje črpajo od lokalne skupnosti. Vloga in pomen javnosti je predvsem v tem, da aktivno sodeluje v procesu načrtovanja in se pravočasno zanima zanj.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 711.1:352(043)
Author: Andreja Lah
Supervisor: Assist. Prof. Dr. Alma Zavodnik Lamovšek, B. Arch.
Title: The role and importance of the public in the preparation of municipal spatial plans
Document type: M. Sc. Thesis
Notes: 70 p., 1 tab., 4 fig., 1 eq.
Key words: public, participation, spatial planning, semi-structured interviews, municipal spatial plan

Abstract

The MA thesis presents the procedure and legislation in the field of public participation in the preparation of municipal spatial plan. We wanted to determine whether the informal modes of public participation are necessary at all or whether it is a formal way, which is statutory, enough to effectively involve the public. Based on semi-structured interview, which was conducted in ten municipalities in Slovenia and comparison of formal and informal practices of public involvement from abroad, we find that the public formally, therefore in accordance with the law, includes late. Therefore, most of the municipalities involved in our study uses a variety of informal ways in which the public had previously informed and involved in the planning process. We have also found that municipalities provide good that the public is involved sufficiently effective. We also made recommendations to simplify and improve the functioning of municipalities in the field of public involvement. We suggest making a plan of communication with the public and public exhibition and public hearing of municipal spatial plan in the early stage of its preparation. It is also important the education and training of children, which begins in kindergarten and continues in school. The public should be informed through various media, the issue should also be a special publications, which described in detail way to make remarks to the public. We also propose the introduction of planning from the bottom up, meaning that ideas drawn from the local community. The role and importance of the public lies in the fact that it is actively involved in the planning process and timely interested in him.

ZAHVALA

Za strokovno pomoč pri nastajanju magistrske naloge se zahvaljujem mentorici doc. dr. Almi Zavodnik Lamovšek. Zahvala gre tudi vsem občinam, ki so sodelovale v raziskavi za potrebe moje magistrske naloge.

Zahvaljujem se tudi mami in sestri za podporo pri celotnem študiju.

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Rezultati primerjalno-pravne analize	12
-----------------------------------------------------------	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Shematski prikaz nezadovoljnih deležnikov v procesu načrtovanja prostora.....	17
Slika 2: Sistem PISO, v katerega se podajo pripombe	24
Slika 3: Prikaz dokumenta s pripombami.....	25
Slika 4: Origanigram priprave OPN.....	39

KAZALO PRILOG

Priloga A: Polstrukturirani intervjuji po občinah: Participacija javnosti pri izdelavi občinskega prostorskega načrta

SEZNAM OKRAJŠAV

CPVO	Celovita presoja vplivov na okolje
DPN	Državni prostorski načrt
GIS	Geografski informacijski sistem
MKDIOZ	Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
NUP	Nosilci urejanja prostora
OP	Okoljsko poročilo
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
OVS	Okoljevarstveno soglasje
PIS	Prostorski informacijski sistem
PISO	Prostorski informacijski sistem občin
PVO	Presoja vplivov na okolje
ReNDej	Resolucija o normativni dejavnosti
UL SRS	Uradni list Socialistične republike Slovenije
UL RS	Uradni list Republike Slovenije
ZDIJZ	Zakon o dostopu informacij javnega značaja
ZGO	Zakon o graditvi objektov
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZUreP	Zakon o urejanju prostora
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZVO	Zakon o varstvu okolja

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	1
1.1	Namen in cilji naloge.....	1
1.2	Metoda dela.....	2
2	PARTICIPACIJA JAVNOSTI.....	5
2.1	Začetki participacije	5
2.2	Predstavitve pojma participacija	6
2.3	Cilji vključevanja javnosti v prostorsko načrtovanje.....	7
2.4	Načela sodelovanja javnosti ter argumenti za in proti sodelovanju	8
2.5	Dokumenti in dobre prakse participacije iz tujine.....	9
2.6	Primerjalno-pravna analiza sodelovanja javnosti iz tujine.....	11
3	VZPOSTAVITEV KOMUNIKACIJE Z JAVNOSTJO	15
3.1	Javnost	15
3.1.1	Deležniki v procesu načrtovanja prostora.....	16
3.2	Komunikacija	17
3.2.1	Enosmerna in dvosmerna komunikacija	17
3.2.2	Načela komuniciranja z javnostjo	18
3.2.3	Interaktivno komuniciranje in soodločanje.....	20
3.3	Informacije.....	20
3.4	Načini vključevanja javnosti	21
3.4.1	Formalna in neformalna participacija.....	22
3.4.2	Načrt komunikacije	22
3.4.3	Interaktivni načini komuniciranja	22
3.4.4	E-participacija in prostorski informacijski sistem.....	23
3.4.5	Ostali načini vključevanja javnosti	26
3.5	Faze sodelovanja javnosti	26
4	VKLJUČEVANJE JAVNOSTI IN UREJANJE PROSTORA NA LOKALNI RAVNI	29
4.1	Zakonodaja na področju vključevanja javnosti	29
4.2	Aarhuška konvencija	31
4.3	Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni.....	32
4.4	Pristojnosti občine oziroma lokalne skupnosti pri urejanju prostora.....	33
4.5	Nosilci urejanja prostora in usklajevanje interesov z javnostjo	35
4.6	Prostorske ureditve lokalnega pomena	35
4.7	Občinski prostorski načrt (OPN).....	36
4.8	Postopek izdelave OPN	37
4.8.1	Poročilo o vplivih na okolje.....	40
4.8.2	Celovita presoja vplivov na okolje.....	40
4.8.3	Okoljsko poročilo.....	41
5	PRIMERJAVA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI MED TujINO IN SLOVENIJO.	43
5.1	Primerjava vključevanja javnosti med Estonijo in Slovenijo.....	43
5.2	Primerjava vključevanja javnosti med Avstrijo in Slovenijo.....	44
5.3	Primerjava vključevanja javnosti med Nemčijo in Slovenijo	45
5.4	Skupne ugotovitve primerjav vključevanja javnosti med Slovenijo in drugimi državami	46

6	RAZISKAVA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V POSTOPKU PRIPRAVE IN SPREJEMANJA OBČINSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTA NA IZBRANIH OBČINAH	47
6.1	Formalni način vključevanja javnosti in udeležba na javni razgrnitvi.....	47
6.2	Učinkovitost formalnega načina za vključitev javnosti v postopku izdelave OPN in potreba po neformalnih načinih.....	48
6.3	Neformalni načini vključevanja javnosti in udeležba pri tem	49
6.4	Pripombe javnosti	50
6.5	Težave pri vključevanju javnosti in nastali konflikti.....	50
5.6	Faza vključitve javnosti v postopku priprave OPN	53
6.6	Spremembe, ki so jih glede vključevanja javnosti predlagale občine.....	55
6.7	Primeri prostorskih ureditev in vključevanje javnosti v občinah vključenih v raziskavo	56
6.8	Ugotovitve na podlagi polstrukturiranega intervjuja	57
7	PRIPOROČILA ZA UČINKOVITO VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V PROCESU IZDELAVE Občinskega Prostorskega Načrta	61
8	ZAKLJUČEK.....	63
9	VIRI IN LITERATURA	65

Ta stran je namenoma prazna.

1 UVOD

Občinski prostorski načrt (v nadaljevanju OPN) določa rabo prostora lokalne skupnosti, pri čemer ščiti interese uporabnikov prostora (ZPNačrt, 2007). Z njim se določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja, zato je zelo pomembno, da javnost pri tem sodeluje, saj se gre za prostor, v katerem ta živi. Lokalna skupnost oziroma občina ima pomembno vlogo pri motiviranju in izobraževanju javnosti glede sodelovanja pri pripravi OPN. Javnost tudi lažje sprejme novo prostorsko ureditev ter se z njo poistoveti, če sodeluje pri načrtovanju in prispeva svoje mnenje. Vključevanje javnosti je nujna oblika demokratičnega delovanja posameznika in skupin, saj je prostorsko načrtovanje tudi politično delovanje, meni Ploštajnar (2003). Proces participacije je pomemben segment celovite strategije odnosov z javnostjo pri posegih v prostor. Z vključitvijo javnosti se pripravljavci in občina v veliki meri izognejo konfliktom z njo. Za uspešno sodelovanje med javnostjo in strokovnjaki je pomembno, da strokovnjaki seznanijo in ozaveščajo javnost o aktualnih problemih, ki se tičejo novih prostorskih ureditev. K uspešnosti nove prostorske ureditve prispeva tudi javnost s svojim mnenjem in pripombami, ki jih poda. Z njenim lokalnim znanjem lahko prispeva delež pri odločitvi in s tem je ureditev tudi bolj kreativna. Pri tem je pomembno, da je javnost vključena v dovolj zgodnji fazi postopka, saj ima tako možnost vpliva na končno odločitev.

Javnost se prvič vključi v proces priprave OPN na tako imenovani javni razgrnitvi (ZPNačrt, 2007), v fazi predloga OPN. V tej fazi je OPN že dopolnjen s smernicami nosilcev urejanja prostora (v nadaljevanju NUP). Javnost ima šele v tej fazi formalno možnost podajanja pripomb in mnenj. Zato smo mnenja, da sedanji način vključitve javnosti v proces priprave OPN ni dovolj učinkovit, in domnevamo, da se javnost vključi prepozno. Občine se morajo zato posluževati tudi neformalnih načinov vključevanja javnosti, kar jasno potrjuje dejstvo, da zgolj formalni način ni dovolj.

Javnost pogosto tudi ni dovolj ozaveščena o vseh predpisih, ki urejajo načrtovanje prostora, zato se v proces priprave OPN pogosto vključi prepozno. V pripravi je nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), ki predvideva, da lahko občina tekom priprave OPN izvede javno predstavitev že v fazi izdelave njegovega osnutka, kjer se predstavijo ključne vsebine in rešitve. Že v tej fazi se lahko tudi zbirajo pobude in pripombe z različnimi načini vključevanja javnosti, kot na primer, z delavnicami ali posveti.

1.1 Namen in cilji naloge

V nalogi bomo raziskali, kakšno vlogo in pomen ima javnost pri pripravi OPN. Namen naloge je bil preveriti, ali se javnost v proces izdelave OPN vključuje v dovolj zgodnji fazi, in ali je formalni način vključevanja javnosti dovolj učinkovit. Cilj naloge je bil ugotoviti, na kakšne načine občine vključujejo javnost pri izdelavi OPN, kateri način, formalen ali neformalen, je bolj učinkovit in pri katerem je večja udeležba. Ugotoviti smo želeli, ali so neformalni načini sploh potrebni oziroma, ali je formalni način vključevanja javnosti, ki je zakonsko določen, dovolj za učinkovito vključitev javnosti. Zanimalo nas je tudi, na kaj se v večini primerov nanašajo pripombe, ki jih poda javnost in kakšne težave se pojavljajo pri vključevanju javnosti. Na podlagi tega smo pripravili izhodišča za bolj učinkovito vključitev javnosti v sam proces priprave OPN ter priporočila za lažje in boljše delovanje občin na področju vključevanja javnosti.

1.2 Metoda dela

Za teoretičen del magistrske naloge smo podatke pridobili s pregledom slovenske in tuje literature ter zakonskih predpisov o sodelovanju javnosti pri urejanju prostora na lokalni ravni. Izbrana metoda raziskovalnega dela naloge je bil polstrukturiran intervju.

Intervju je organiziran pogovor med dvema osebama, kjer se intervjuvanca usmerja z vprašanji. Namen intervjuja je, da dobimo informacije, ki jih potrebujemo za raziskavo, katerih z opazovanjem ne moremo dobiti. Poznamo individualen in skupinski intervju. Za potrebe magistrske naloge smo opravili deset individualnih intervjujev. Polstrukturiran intervju vodimo na podlagi raziskovalne teme in nima natančno določenega poteka (Merriam, 1998 cit. po Andrejčič, M., 2010). Je vmesna rešitev med strukturiranim in nestrukturiranim intervjujem. Razlika med strukturiranim in polstrukturiranim intervjujem je, da pri slednjem vprašanja niso za vse enaka. Pripravimo si seznam vprašanj, v smeri katerega teče pogovor, po potrebi pa zastavljamo dodatna vprašanja. Pri njem si raziskovalec postavi nekaj bistvenih vprašanj, ki so ponavadi odprtega tipa, katere nato postavi vsem sodelujočim v intervjuju. Vprašani lahko dobijo različna vprašanja, odvisno je od tega, kaj o raziskovalni temi vedo. Zato se vprašanja lahko izpuščajo ali dodajajo, možne so različne kombinacije vprašanj. Za boljše razumevanje postavljamo podvprašanja, najboljše odprtega tipa, kjer lahko vprašani odgovori, kakor želi (Andrejčič, 2010). Zaradi tega je tak intervju zelo prožen pri zbiranju podatkov. Vprašanja so lahko različnih tipov, tako odprti kot tudi zaprti, pri čemer so lahko odgovori kratki ali daljši (Termania – slovarji, 2015). Ta metoda se lahko uporabi kot samostojna oblika zbiranja podatkov.

Polstrukturiran intervju se največkrat uporablja v kvalitativnem raziskovanju. Z njim lahko pridobimo zanesljive in primerljive kvalitativne podatke. Pri strukturiranem intervjuju so točno določena vprašanja, medtem ko je polstrukturiran intervju bolj odprt in se dodajajo vprašanja, ki se odprejo med samim intervjujem. Znan je samo splošen okvir teme, ki jo želimo raziskovati (Wikipedia, 2015). Tako dobimo odgovore in s tem boljše razumevanje ter videnje do raziskovalne teme. Vprašani tako svobodno izrazijo svoja stališča do raziskovane teme (Qualitative Research Guidelines Project, 2006). Slabost takšnega tipa intervjuja pa je lahko zamudno zbiranje podatkov in nadaljnja analiza le teh.

Polstrukturiran intervju smo opravili na izbranih občinah v Sloveniji, v času od 30. 6. 2015 do 9. 9. 2015. Intervjuji so v povprečju trajali od pol ure do ene ure, katere smo posneli na mobilni telefon ter jih kasneje zapisali. V analizo smo vključili deset slovenskih občin, in sicer Mestno občino Novo mesto, občino Trbovlje, občino Ivančna Gorica, občino Litija, občino Zagorje ob Savi, občino Trebnje, občino Šmartno pri Litiji, občino Mirna, občino Šentrupert in občino Mokronog-Trebelno. Pri izboru občin smo se osredotočili na to, da smo v raziskavo vključili različno velike občine in bili pri tem pozorni na razlike med njimi glede vključevanja javnosti, torej o prednostih in slabostih večjih oziroma manjših občin. Intervjuje smo glede na število prebivalcev opravili v treh večjih občinah (Mestna občina Novo mesto, Trbovlje in Ivančna Gorica), treh srednje velikih občinah (Litija, Zagorje ob Savi, Trebnje) ter štirih manjših občinah, ki so bile hkrati tudi novonastale občine po odcepitvi od večjih občin (Mirna, Šentrupert, Šmartno pri Litiji, Mokronog-Trebelno).

Na podlagi polstrukturiranega intervjuja smo pridobili podatke o formalnih in neformalnih načinih vključevanja javnosti, o udeležbi javnosti na javnih razgrnitvah in o drugih predstavitev OPN ter na kaj se nanašajo pripombe javnosti v okviru sodelovanja v procesu priprave in sprejemanja OPN.

Učinkovitost in primerno fazo za vključitev javnosti smo preverili s pregledom zakonodaje vključevanja javnosti iz tujine in polstrukturiranim intervjujem, ki je bil sestavljen iz sedmih osnovnih

vprašanj, ki smo jim po potrebi postavljali podvprašanja. Vprašanja so bila sledeča:

1. Kako v vaši občini vključujete javnost na formalen način, se pravi na javni razgrnitvi, ki traja 30 dni in je v tem času javna obravnava? Kakšna je udeležba pri tem? Kje je javna razgrnitev in kje to objavite?
2. Se vam zdi formalen način dovolj za učinkovito vključitev javnosti v postopku izdelave OPN?
3. Se poslužujete tudi kakšnih neformalnih načinov vključevanja javnosti, kot so razne tiskovne konference, razstave, izdajanje posebnih publikacij, obveščanje po pošti, javne tribune, odprti telefon? Kakšna je udeležba pri tem?
4. Na kaj se nanašajo pripombe? Ali se te nanašajo na hrup, promet, spremembo namenske rabe?
5. Imate pri vključevanju javnosti kakšne težave? So nastali kakšni konflikti pri pripravi OPN med vami in javnostjo?
6. Se po vašem mnenju javnost vključi dovolj zgodaj v postopku priprave OPN? Se pravi, ko je že izdelan osnutek OPN in je ta dopolnjen s smernicami ostalih nosilcev prostora? Aarhuška konvencija določa, da je potrebno javnost vključiti dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte.
7. Kako bi javnost vključevali v bodoče, bi kaj spremenili? Kako prebuditi javnost, da se bo bolj vključevala v proces priprave občinskih prostorskih načrtov?

Ta stran je namenoma prazna.

2 PARTICIPACIJA JAVNOSTI

V proces prostorskega načrtovanja je treba čim bolj vključiti javnost. Ta bo "potrošnik" našega dela, kot ga imenuje Pogačnik (2005), saj bodo v prostoru, ki ga načrtujemo, ljudje živeli. Za sodelovanje javnosti pri odločanju se uporablja izraz participacija (Peterlin, Cerar, 2011).

Ogorelčeva (1995) poudarja, da se je treba zavedati, da vseh različnih interesov v prostoru ne moremo uskladiti in da bo vedno prihajalo do konfliktov. Vendar ji s tem, ko jo vključimo v proces odločanja, omogočimo, da tako bistveno vpliva na končne odločitve pri prostorskih ureditvah. Vpliv na končno odločitev ima več različnih deležnikov, ki se morajo med seboj soočiti in skupaj poiskati najprimernejšo rešitev. Kar pa ni vedno lahko, saj vsak deležnik zagovarja svojo strokovnost. Potrebno je najti skupni interes, saj v samem fizičnem prostoru različne rešitve ne morejo obstajati. Zaradi različnih stališč med deležniki konsenza ni vedno mogoče doseči, saj vsaka stroka razvije drugačen pogled na prostor in si postavi drugačen cilj. Kot pravi Ploštajner (2003), je potrebno proučiti, katere teorije so najbolj uporabne, zanesljive, ustrezne in pomembno odvisne od znanstvenih in socialnih praks.

Deležnik pri urejanju prostora je lahko vsak, ki se za njega prepozna. Za zagotavljanje uspešnosti in učinkovitosti prostorskih dokumentov je pomembno, da se vključi vse deležnike. Pogoji za uspešno sodelovanje med javnostjo in strokovnjaki je tudi, da med njimi poteka medsebojno seznanjanje in ozaveščanje o aktualnih problemih in dilemah prostorskega razvoja. Lah (2011) poudarja, da pri tem ne gre samo za legitimnost sprejetih odločitev, ampak tudi za prevzemanje odgovornosti. Z dobro komunikacijo med vsemi udeleženci dosežemo, da je nova rešitev čim bolj sprejeta. Navaja tudi, da so države, kot so Nizozemska, Danska, Irska in Velika Britanija, uveljavile razvitejše oblike participacije javnosti in imajo zato bolj urejena naselja in bolj kakovostno upravljanje prostora. Simonetijeva in Zavodnik Lamovškova (2009) menita, da je pri odločitvi pomembno, da dobi veliko podporo. Nujno je, da ima javnost možnost izražati svoje mnenje, zato je vključevanje javnosti v prostorsko načrtovanje tudi zakonsko predpisano.

Pri izražanju mnenj vseh deležnikov gre za dialoški proces, ki omogoča izražanje različnih interesov v prostoru. Različna mnenja je treba med seboj uskladiti in nato sprejeti odločitev. Diskusija mora biti odprta, pri čemer morajo upoštevati argumente drugih, ker se le tako lahko izvede dialog. Zaradi tega je tudi bistveno večja uspešnost in učinkovitost prostorskih aktov, saj s tem ljudje prispevajo k uresničitvi ideje (Ploštajner, 2003). Praktični primeri pa kažejo, da mnogi ne želijo ali ne zmorejo prestopiti iz zasebnosti v javnost, čeprav bi jim javni nastop neposredno koristil in imajo to možnost (Kos, 2002b).

2.1 Začetki participacije

Težnja po participaciji naj bi se začela v 60-ih letih, ko se pojavijo spremembe v procesu prostorskega načrtovanja. Po drugi svetovni vojni se je namreč začelo celovito prostorsko planiranje, v katerega pa ni bil vključen sistem vključevanja javnosti. Kot navaja Dekleva (2011), je bilo takrat potrebno razvijati službe za načrtovanje na nižjih ravneh, ki bi bile bolj dostopne za javnost in druge akterje. Kasneje se participacija omenja s polomom modernističnega urbanizma, kateri je iz načrtovanja vzela kriterije lokalnega in posamičnega, kar pa je povzročilo odpor javnosti do sprememb v prostoru in strokovnjake spodbudilo k iskanju novih metod za načrtovanje prostorskih ureditev (Čerpes, 2011). V

70-ih letih so se razvile različne tehnike participacije, ki so se kasneje razvijale naprej (Fezer, Heyden, 2011). Vendar naj bi to razvijanje različnih tehnik vključevanja javnosti v 80-ih letih v razvitih državah, kot pravita Drapalova in Drevenškova (2001), bila predvsem ovira za učinkovito prostorsko načrtovanje. Participacija je bila predstavljena tako, da samo podaljša postopke in da pridobiva privolitve tistih, ki se jih projekti tičejo. Delovala naj bi tudi preveč togo in ni iskala učinkovite rešitve. Z razvijanjem prostorskega načrtovanja je rasla tudi potreba po zastopanju stališč javnosti (Davidoff, 1965, cit. po Hague, 2005). Razvil naj bi se koncept načrtovalca kot posrednika, ki je določen in posredovan med različnimi interesnimi skupinami, ki so jih prizadele prostorske odločitve. Vendar naj bi to, da ima javnost možnost podajanja mnenja, vodilo k nadaljnjemu teoretiziranju (Hague, Jenkins, 2005). Že od sredine 80-ih let pa je participacija določena tudi v slovenski zakonodaji o prostorskem načrtovanju pri pripravi prostorskih načrtov.

2.2 Predstavitev pojma participacija

Participacija je sodelovanje oziroma udeležba javnosti pri odločanju v različnih procesih, kjer javnost poda svoje mnenje in pripombe. Na tak način se zbirajo informacije in spodbudi zanimanje ljudi za novo prostorsko ureditev. Tako lahko javnost prispeva delež pri odločitvi in s tem je ta tudi bolj legitimna in kreativna. Brabham (2009) to udeležbo javnosti pojmuje kot ustvarjanje novega znanja, ki prispeva nove perspektive v procesu načrtovanja ter s tem širjenje znanja drugim v procesu.

Participacija je videti kot proces pogajanja med akterji, ki sodelujejo v določenem sklopu pravil. Država določa pravila in nadzoruje proces pogajalsko. Lokalni politiki, načrtovalci, gospodarski subjekti in javnost pa so udeleženci v tem procesu (The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, Greece, 2015).

Ogorelčeva (1995) jo definira kot pojem, ki se uporablja v zvezi z zelo širokim spektrom različnih oblik vključevanja javnosti v procesu planiranja, zlasti pa odločanja, vse od samega obveščanja do dejanskega vpliva javnosti na odločitve. Pogačnik (2005) pa meni, da je participacija javnosti "temeljni pogoj za družbeno sprejemljivost posegov v prostor in s tem za uresničljivost načrtov, za uspeh urbanističnih realizacij, disciplino in spoštovanje pravnih norm v prostoru ter tudi za humani urbanizem nasploh." In kot pravi Ploštajnar (2003) je to nujna oblika demokratičnega delovanja posameznikov in skupin, saj je prostorsko načrtovanje tudi politično delovanje. Treba je strmeti k demokratizaciji civilne družbe in utrjevanju demokratičnih družbenih vrednot. Proces participacije je pomemben segment celovite strategije odnosov z javnostjo pri posegih v prostor. Včasih pa je razumljena tudi kot pomiritev oz. nežno vmešavanje.

Sodelovanje javnosti zagotavlja naslednje (Environmental Justice and Public Participation Through Technology, 2016):

- prepoznavanje javnih skrbi in težav,
- pomoč pri prepoznavanju težav in problemov v okolju, povezanih z upravljanjem in oblikovanjem ter ocenjevanjem alternativ,
- poslušanje javnosti in
- zagotavljanje povratnih informacij o načinih sodelovanja.

Prostorsko načrtovanje ima dve strani, in sicer strokovno znanje na eni strani in mnenja javnosti na drugi. Javnost ima predvsem vsakdanja znanja in izkušnje s prostorom, saj v njem ljudje živijo in

delajo. Zato so vsa mnenja in stališča javnosti pomembne informacije za nadaljnje ekspertno delo. Drapalova in Drevenškova (2001) menita, da lahko o pristni participaciji in ne le o krinki, s pomočjo katere pridobivamo strinjanje za poseg v prostor, vidimo s tem, kako vsakdanje znanje povratno vpliva na strokovno znanje. Vloga prostorskega načrtovalca se v samem procesu planiranja iz tehničnega eksperta spreminja v mediatorja oziroma povezovalca. Prostor, kjer to poteka, je kraj produkcije in reprodukcije družbe, kjer se ustalijo ekonomska, politična ter družbena razmerja moči, ki izključujejo različne načine rabe (Fezer, Heyden, 2011).

2.3 Cilji vključevanja javnosti v prostorsko načrtovanje

Cilje vključevanja javnosti je treba določiti na začetku izdelave načrtov. Določiti je potrebno pogoje sodelovanja, strokovno podporo, na kakšen način bodo sodelovali, vsebino in čas ter prostor sodelovanja.

Ogorelčeva (1995) opredeljuje predvsem dva cilja, in sicer obveščanje oziroma informiranje javnosti ter omogočanje aktivnega sodelovanja tistim posameznikom ali skupinam, ki to želijo. Po The model plan for public participation (2000) pa so cilji vključevanja javnosti naslednji:

- ljudje bi morali imeti besedo pri odločitvah o ukrepih, ki vplivajo na njihovo življenje,
- proces sodelovanja javnosti mora zadovoljevati potrebe in interese vseh udeležencev,
- proces sodelovanja javnosti išče in omogoča vključevanje tistih, ki bi lahko bili prizadeti,
- postopek javnega sodelovanja vključuje udeležence pri opredelitvi kako sodelovati,
- proces sodelovanja javnosti sporoča udeležencem, kako je bil njihov vložek upoštevan,
- proces sodelovanja javnosti zagotavlja udeležencem informacije, ki jih potrebujejo, da sodelujejo,
- vzdrževanje poštenosti in integritete v celotnem procesu,
- spodbujanje aktivnega sodelovanja v skupnosti,
- prepoznavanje znanja skupnosti,
- uporaba medkulturne metode komuniciranja in
- formalizacija procesa.

Praviloma je participacija uspešnejša na lokalni ravni pri urejanju in prenovi vasi ali manjših delov mestnega naselja, medtem ko je pri večjih posegih v okolje šibka, ker se osredotoči na varovanje obstoječih prednosti in varstvo okolja. Največkrat je razlog za sodelovanje javnosti pri pripravi ureditve lastnina zemljišč in objektov. Z vključevanjem javnosti se želi doseči, da bi nove rešitve kar najbolj ustrezale potrebam skupnosti, in s tem preprečiti, da bi kaj negativno vplivalo na okolje, kjer živijo. Simonetijeva in Zavodnik Lamovškova (2009) menita, da njihovo vključevanje pozitivno vpliva na sosedske odnose in razvija skrb za skupne potrebe v prostoru. Je pa potrebno oblikovati okolje, ki je večfunkcionalno in pestro, kot pravi Pogačnik (2005), saj lahko le tako ugodimo več skupinam prebivalstva, kot so domačini in priseljenci.

Proces participacije vodi k skupnim vrednotam, zato je to najboljši način za povezovanje skupnosti. Pojavljajo se tudi razne univerzalne rešitve, ki pa postanejo zgolj formalne, ne pa tudi kulturne in družbene (Forester, J. 1989 cit. po Till, 2011). Till (2011) opozarja tudi, da te zatrejo razvoj partikularnih želja. Vseh interesov javnosti res ni mogoče upoštevati, vendar javnost lažje sprejme novost v prostoru, če pozna različne rešitve in odzive drugih ljudi. Zaradi različnih predsodkov posameznikov in njihovih znanj s področja urejanja prostora veliko strokovnjakov meni, da javnost ne

more učinkovito sodelovati v procesu načrtovanja in je prej ovira kot pomoč. Velikokrat je tudi pomanjkanje časa izgovor oblasti, da se javnost izključi iz razprave, čeprav je to odločilen pogoj pri pripravi načrtov. Že sama zakonodaja določa, da se javnost v postopek vključi samo enkrat, ko so načrti skorajda že izdelani, da bi prihranili čas. Vendar pa lahko to pripelje do zapletov in še bolj podaljša sam postopek. So pa rezultati vključevanja odvisni še od drugih dejavnikov, in sicer, kot pravita Simonetijeva in Zavodnik Lamovškova (2009), so to še prostor, strokovna podpora in sredstva.

Nekateri avtorji participacijo javnosti opredeljujejo kot slabši del širše strategije v tem smislu, da si strokovnjaki pridobijo zaupanje v stroko, ta pa z njimi naprej manipulira. Vendar pa Till (2011) poudarja, da obstajajo različne stopnje vključenosti, in sicer navidezna participacija in tudi taka, ki jo državljanji lahko popolnoma nadzorujejo. Stopnje so prikazane z lestvico, kjer je na dnu manipulacija, na vrhu pa državljanski nadzor. Participacija je sprejemljiva, če zagotavlja stabilnost in deluje blažilno. Se pa Peterlin in Cerar (2011) sprašujeta, kaj bi se zgodilo, če se opusti ali omeji vključevanje javnosti. S tem, da se jo vključi, se gradi zaupanje med različnimi deležniki v urejanju prostora. Menita tudi, da vključevanje javnosti ne prinese samo nove prostorske ureditve, temveč se pozitivni učinki pokažejo tudi v vsakdanjem življenju, kot na primer s tem, da se izboljša njihovo družbeno življenje, močneje se identificirajo s soseso ter se v njej počutijo bolj varno. Forester, J. (1989) cit. po Till, (2011) pravi, da je potrebno metaforo iskanja rešitve zamenjati z osmišljanjem, ki ni le stvar instrumentalnega reševanja problemov, ampak tudi stvar spoštovanja, spreminjanja in prizadevanja življenjskega okolja ljudi. Meni, da premik od problema k osmišljanju s seboj prinese priznanje konfliktnih družbenih razmer, kjer se proces ureditve začne. Osmišljanje se prepleta z družbo in politiko in se tako ujame z modelom participacije (Forester, J. 1989 cit. po Till, 2011).

2.4 Načela sodelovanja javnosti ter argumenti za in proti sodelovanju

Temeljna načela za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov določa Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej, UL RS, št. 95/09), ki jo je leta 2009 sprejel Državni zbor. Ta načela so:

- načelo dostopnosti: gradivo in strokovne podlage, ki so uporabljene v pripravi odločitev, morajo biti dostopne;
- načelo pravočasnosti: javnost je potrebno pravočasno obvestiti ter ji zagotoviti dovolj časa za sodelovanje;
- načelo odzivnosti: sodelujoče je potrebno obveščati o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
- načelo odprtosti: omogoča posredovanje pripomb, predlogov in mnenj v čim zgodnejši pripravi odločitev;
- načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanje predlogov, pripomb in mnenj, kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja ter njihova dostopnost;
- načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb, predlogov in mnenj vseh udeležencev.

Ogorelčeva (1995) navaja številne argumente v prid komuniciranja z javnostjo in njenemu vključevanju v načrtovalski proces:

- odločitve, ki jih podpira javnost, so bolj legitimne,
- vključevanje javnosti omogoča, da se med njimi in oblastjo razvijejo humanejši odnosi,
- javnost spozna možnosti in omejitve posameznega akterja,

- ko javnost načrtovalcu ne nasprotuje, se s tem poveča možnost za uspešno uresničitev projekta,
- lokalni prebivalci in nadaljnji uporabniki prostora lahko s svojimi mnenji pripomorejo k izboljšanju prostorske ureditve,
- odziv javnosti je dobra informacija za prostorskega načrtovalca,
- zmanjšajo se možnosti za pojav odtujenosti in vandalizma ter se tako povečajo možnosti za uresničitev projekta,
- poznavanje lokalnih virov ima pomembne vzvode za racionalnejše gospodarjenje z viri in ima ugodne okoljske vplive in
- dialoški način razreševanja konfliktov je značilnost sodobnih demokracij.

Navaja pa tudi argumente proti sodelovanju javnosti (Ogorelec, 1995):

- vmešavanje laikov naj bi ogrožalo strokovnost stroke in tako povzročalo degradacijo okolja,
- podaljšanje postopka načrtovanja, ki je že sam po sebi dolg, povečanje finančnega bremena investitorjev zaradi daljšega postopka, podaljšanje pravne negotovosti lastnikov zemljišč,
- s prostorskimi načrtovalci komunicirajo le nekateri segmenti javnosti, ki pa niso zmeraj reprezentativni predstavniki javnega mnenja. Največ se vključujejo neposredno prizadeti in srednji sloj, medtem ko se premalo vključuje predvsem mladina in nižji sloj,
- neizpolnjena pričakovanja javnosti,
- konservativnost javnosti, saj se prebivalci nikakor ne strinjajo s povečano obremenitvijo svoje neposredne okolice, ki ga imenujejo tudi NIMBY sindrom. Pri tem ne gre za nasprotovanje tistim dejavnostim, ki bi bile moteče, temveč vsaki spremembi v prostoru,
- nezanimanje javnosti, saj so plani dolgoročni in javnost ni motivirana za vključevanje,
- prostorski načrtovalci imajo premalo znanja za komuniciranje z javnostjo in ravnanja v konfliktnih situacijah,
- porabo časa in denarja je težko utemeljiti, zato je rezultate, s katerimi bi spodbujali sodelovanje javnosti, težko objektivno vrednotiti.

Rezultati sodelovanja javnosti se kažejo v naslednjih kazalcih (The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, Greece, 2015):

- materialni kazalec (izboljšanje fizičnega stanja v soseščini, boljša kakovost socialnih storitev),
- organizacijski kazalec (legitimizacija družbene skupine),
- socialni kazalec (izboljšanje družbenih odnosov),
- izobraževalni kazalec (izboljšanje komunikacije, izražanje, znanje),
- terapevtski kazalec (zmanjševanje odtujenosti in socialnih motenj),
- izmenjevanje informacij,
- upravni kazalec (učinkovitost in kakovost programov, koordinacija),
- birokratski kazalec (odzivnost, odgovornost) in
- demokratični kazalec (zastopanje).

2.5 Dokumenti in dobre prakse participacije iz tujine

Iz tujine izhajajo primeri dobre prakse, kako vključevati javnost, da bo ta najbolje sprejela novo prostorsko ureditev. Tudi Evropska unija spodbuja lokalne skupnosti, da vključujejo okoljske nevladne organizacije in zainteresirane javnosti, da se vključijo v različne faze okoljskega odločanja.

Svet Evrope – CEMAT je bil ustanovljen leta 1970 in ima neprecenljivo vlogo pri spodbujanju učinkovite in trajnostne razvojne politike na evropski ravni. Je edina vseevropska platforma za sodelovanje, izmenjavanje najboljših praks in opredelitev skupnih načel za prostorski razvoj (Torremolinska listina, 1983).

Prvi mednarodni dokument, ki promovira vključevanje javnosti v zgodnji fazi načrtovanja, je Torremolinska listina. Sprejeta je bila leta 1983 v Španiji v mestu Torremolinos in je listina o regionalnem in prostorskem planiranju, ki poudarja, da mora biti participacija aktivna ne glede na raven (Lah 2011). Torremolinska listina predstavlja mejnik v zgodovini regionalnega prostorskega načrtovanja na evropski ravni. Ta določa glavni vseevropski cilj, ki naj bi izboljšal kakovost življenja v Evropi in bi se tako zmanjšale regionalne razlike. Temeljni cilj je doseganje uravnoveženega socialno-ekonomskega razvoja regij, razvoj komunikacijskih omrežij, spodbujanje zaostalih regij ter prilagoditve infrastrukture. Poudarja, da mora biti prostorsko načrtovanje demokratično, tako da se zagotovi sodelovanje vseh vpletenih oseb in usklajevanje njihovih interesov. Listina tudi poudarja, da mora biti javnost jasno obveščena o vseh fazah procesa načrtovanja (Torremolinska listina, 1983).

Tudi dokument *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* (Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj v Evropi), ki so ga leta 2000 izdale Članice Sveta Evrope – CEMAT, identificira glavne principe sistemov prostorskega načrtovanja, okrepitev sodelovanja javnosti pri njem in horizontalno ter vertikalno povezovanje (Baloh, 2013). Dokument je že leta 1983 opozoril na aktivno sodelovanje javnosti v procesu prostorskega načrtovanja na evropski ravni. Poudarja, da vključevanje javnosti v zgodnji fazi pomembno prispeva k povečanju možnosti za uspeh pri načrtovanju, poleg tega pa se izogiba neproduktivnim naložbam. Poleg tega poudarja tudi pomen vključevanja mlajše generacije v sam proces načrtovanja ter si s tem povečuje možnost za dolgoročno načrtovanje njihove domače regije ter omogoča učinkovito in inovativno sodelovanje (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, 2000).

Za lažji dostop do podatkov za javnost je Evropska agencija za okolje vzpostavila informacijski sistem EIONET. Slovenija je k njemu pristopila leta 1998 z Državnim koordinacijskim središčem, kjer so na državni ravni ustanovili EIONET-SI sistem, ki zagotavlja slovenske potrebe primerljivih in ciljno usmerjenih informacij. Ažurnost in dostavo podatkov zagotavljajo znanstvene institucije, nevladne organizacije in državna uprava. Pirc Velkavrh in Povše (2002) navajata, da v sistemu vsi akterji komunicirajo po enotno določenih pravilih z uporabo interneta.

Eden izmed projektov v okviru EU, ki preverja, kako lokalne skupnosti informirajo in vključujejo javnost, je projekt *City Towards EU Copliance Award*. Ta preverja, če so vsi postopki predstavljeni zaposlenim na lokalni upravi in kako deluje občinski informacijski center, ki nudi informacije o okolju. V okviru tega projekta se zahteva tudi informacije o tem, kolikšen je povprečni čas, ki ga potrebuje lokalna uprava za posredovanje odgovorov, katere informacije so na voljo in katere niso, kako je vzpostavljen sistem obveščanja javnosti in načini obveščanja. Smaka Kincl (2002) navaja, da tiste lokalne skupnosti, ki upoštevajo vse to, dobijo od EU denar za financiranje nekaterih okoljskih projektov na svojem območju ter so tudi nagrajene za vključevanje javnosti.

2.6 Primerjalno-pravna analiza sodelovanja javnosti iz tujine

Primerjalno-pravno analizo sodelovanja javnosti iz tujine smo povzeli po članku Primerjalno-pravni pregled sistema prostorskega načrtovanja glede sodelovanja javnosti (Baloh, 2013). Analiza je bila izvedena v devetih državah, ki imajo primerljivo razvojno območje in pravni sistem. To so bile: Avstrija, Nemčija, Švica, Estonija, Finska, Švedska, Slovaška, Madžarska in Češka (preglednica 1). Narejena je bila na dva načina. Prvi način je bil proučitev spletnih strani posameznih držav s to tematiko, drugi način pa proučitev nacionalnih pravnih predpisov, ki so bili dostopni na svetovnem spletu.

V raziskavi je bilo ugotovljeno, da ima večina držav sistem prostorskega načrtovanja urejen na treh ravneh, in sicer na lokalni, državni in regionalni ravni. V Avstriji in Nemčiji je ureditev deloma centralizirana, kar pomeni, da ima lokalna skupnost manjšo pristojnost pri odločanju, ker se odločitve sprejemajo hierarhično od zgoraj navzdol. Države Finska, Estonija, Češka, Madžarska in Slovaška pa dajejo večji del pristojnosti regionalnim in lokalnim oblastem, pri tem pa vključujejo javnost v vse faze postopka sprejemanja lokalnih prostorskih aktov. V najbolj zgodnji fazi vključi javnost 7 od 9 držav, to pomeni, da je takrat znan samo osnutek prostorskega akta, kjer lahko izbirajo med različnimi variantami in podajajo pripombe. V tej fazi je javna razprava omogočena v Estoniji, Češki in Slovaški. Pri večini je rok za podajanje pripomb en mesec, ki jih lahko podajo tako pravne kot tudi fizične osebe. V naslednji fazi, ko je predlog akta že oblikovan, je sodelovanje javnosti omogočeno v vseh državah vključenih v raziskavo. Z javno objavo prostorskega akta je čas za podajanje pripomb med 30 in 45 dni. V Avstriji se upošteva tudi pravni interes vlagatelja glede na to, kdo lahko podaja pripombe. Tudi v tej fazi je v petih državah omogočena javna razprava. Na Madžarskem pa je sodelovanje celo dvostopenjsko, pri čemer je najprej neke vrste arbitražna pri županu, nato gre to v javno objavo, kjer se spet podajajo pripombe. Javne razprave nimajo v Avstriji, Nemčiji in na Finskem, medtem ko za Švico ni podatka. Na pripombe mora z argumenti odgovoriti pripravljavec akta v šestih državah, v štirih državah pa celo obrazložijo vsako pripombo posebej.

V končni fazi postopka akt potrdi pristojni organ, ki se ga javno objavi. Na Finskem in Madžarskem jih obveščajo tudi individualno. Na Češkem pa je omogočeno, da lahko podajo komentarje na sprejet akt še sedem dni. Pritožbe na sprejet akt v postopku pred ustavnim sodiščem so možne v vseh državah, razen v Avstriji. Na Finskem je za vložitev pritožbe potreben pravni interes, medtem ko lahko v Estoniji toži ena oseba za vse v imenu javnega interesa.

Neformalne oblike sodelovanja javnosti so možne v petih državah, za dve ni na voljo podatka (Švica, Madžarska), v Avstriji in na Slovaškem pa se tega ne poslužujejo. Neprofitne in nevladne organizacije nimajo v nobeni državi statusa v javnem interesu. Izjema je samo Nemčija, v kateri lahko pri odločitvah vplivajo okoljske organizacije, ko gre za ureditve, ki imajo vpliv na okolje.

Preglednica 1: Rezultati primerjalno-pravne analize (Baloh, 2013: str. 35)

	Nemčija	Avstrija	Švica	Finska	Srednska	Estonska	Česka	Slovaška	Madžarska
Sistem splošno	Deloma centraliziran, 3 ravni	Deloma centraliziran, 2 ravni	3 ravni	Sodobna ureditelj, 3 ravni	2 ravni	Sodobna ureditelj, 3 ravni	Sodobna ureditelj, 3 ravni	Ni podatka	Sodobna ureditelj, s l. l. 2013 slabše
Zgodnja faza – javna objava	Da, 1 mesec	Ne, Stajerska da	Da	Da, tudi individualno	Ne, podoben načrti da	Da	Da	Da	Da
Zgodnja faza – možnost pripomb	Da, vsak, 1 mesec	Ne, Stajerska da (vsak ali pravnih interesih)	Da	Da, zainteresirane osebe	Ne	Da, vsak, 1 mesec	Da, 30 dni	Da, vsak, 1 mesec	Da, vsak
Zgodnja faza – javna razprava	Ne	Ne	Ni podatka	Ne	Ne	Da, vsaj 1 x	Da	Da, obrazložitev	Ne
Zgodnja faza – obravnavna pripomb	Da, evalvacija, ne obrazložitev	Ne	Ni podatka	Ne	Ne	Da, obrazložitev, vključno 4 tečaje	Da, evalvacija, ne obrazložitev	Da,	Da, evalvacija, ne obrazložitev
Vmesna razprava – javna objava	Da	Da, 4-6 tednov	Ni podatka	Da, 30 dni	Da	Da	Da	Da	Da
Vmesna razprava – možnost pripomb	Da, vsak	Da vsak, delno pravnih interesih	Ni podatka	Da, zainteresirane osebe	Da, zainteresirane osebe	Da, vsak	Da, vsak, 45 dni	Da, vsak, 30 dni	Da, vsak
Vmesna razprava – javna razprava	Ne	Ne	Ni podatka	Ne	Da	Da	Da	Da	Da, dvojna žica
Vmesna razprava – obravnavna pripomb	Da, obrazložitev, ne obrazložitev, javna objava	Da evalvacija, ne obrazložitev (zjema Stajerske)	Ni podatka	Da, obrazložitev, tudi individualno	Da, obrazložitev, tudi individualno	Da, obrazložitev, individualno	Da evalvacija, ne obrazložitev	Da, obrazložitev, tudi individualno	Da, obrazložitev
Končna faza	Ni podatka	Ni podatka	Ni podatka	Javna objava, individualno obvestilo	Javna objava	Javna objava	Javna objava, 7 dni komentiranja	Ni podatka	Javna objava individualno obvestilo
Neformalne oblike	Da	Ne	Ni podatka	Da	Da	Da	Da	Ne	Ni podatka
Pravna sredstva	Da	Ne	Da, pritožba	Da, pritožba pravnih interesih	Da, pritožba vsak	Da, pritožba vsak + acio populans	Da, 3 načini	Ne, 2 posredni možnosti	Da, koncilacija naprej

Večina držav ima prostorsko načrtovanje urejeno tristopenjsko, medtem ko je v Sloveniji urejeno dvostopenjsko. Tristopenjsko urejanje zmanjšuje vlogo države in daje večjo pristojnost lokalnim skupnostim in regijam. Večina držav vključenih v to raziskavo javnost vključi v sodelovanje v zelo zgodnji fazi postopka pri lokalnih aktih prostorskega načrtovanja, kar pomeni, da lahko pri tem sodelujejo civilne iniciative, nevladne organizacije in ostali zainteresirani, ki podajajo pripombe na osnutek akta. Slabost vključevanja javnosti v Sloveniji je, da se jo vključi šele v fazi javne razgrnitve, ko je osnutek OPN že toliko izdelan, ko ga ni več mogoče veliko spreminjati in razpravljanje o različnih možnostih ni več mogoče oziroma ne prinese zaželenih rezultatov. Javnost v Sloveniji je premalo seznanjena s prvim osnutkom, namenom in ciljem akta in v začetni fazi ne more podati svojega mnenja, kot je predpisano v sedmih od devetih preučeni držav. Razlika med Slovenijo in ostalimi državami je tudi, da pri nas ni mogoče vložiti pobude za oceno zakonitosti OPN, tudi če gre za neskladnost akta, medtem ko se je v sedmih preučeni državah možno pritožiti na upravno sodišče. Na Madžarskem se javna razprava v vmesni fazi odvija dvostopenjsko in tako izvedejo postopek mirnega reševanja sporov – conciliacijo. V večini držav lahko pritožbo vloži vsak in ni povezana z vložitvijo pravnega sredstva na pravni interes. Ključen problem v Sloveniji je dolgotrajno sprejemanje OPN. Pripravljalci OPN večinoma upoštevajo interese investitorjev, saj si nočejo zapletati in podaljšati samega postopka (Povzeto po Baloh, 2013).

Ta stran je namenoma prazna.

3 VZPOSTAVITEV KOMUNIKACIJE Z JAVNOSTJO

Z javnostjo je potrebno vzpostaviti dobro komunikacijo, če želimo, da bo proces načrtovanja stekel hitro in učinkovito. Komunikacija z javnostjo poteka na različnih ravneh, pri čemer gre na nižji ravni za komunikacijo med strokovnjaki, medtem ko je komuniciranje z javnostjo na višji ravni takrat, ko se od javnosti pridobivajo informacije glede prostorske ureditve. Rowe (2000) cit. po Drapal Pek, D. in Drevenšek, M. (2011) meni, da je primerna oblika komuniciranja z javnostjo odvisna od okoliščin posameznega primera. Zato je pomembno, da se jo pred pričetkom komuniciranja ciljno opredeli glede na to, kako je motivirana za komuniciranje, njeno prizadetost, vplivnost, organiziranost in izobraženost (Ogorelec, 1995). Se pa Peterlin in Cerar (2011) sprašujeta, kaj lahko od javnosti pričakujemo oziroma kakšne ideje ima, ali je njeno vključevanje v prostor samo po sebi nekaj dobrega in kakšni so odnosi med različnimi vrstami deležnikov.

3.1 Javnost

Javnost je širok pojem, ki nima enoznačne definicije in ga različni avtorji definirajo zelo različno. Je skupina ljudi, ki se sooča z nekim problemom in teži k rešitvi le tega. Ponavadi je omejena teritorialno, kot na primer na krajevno skupnost, občino. Razdeljena je na notranjo javnost, nevladne organizacije in strokovno javnost.

Inštitut za politike prostora (2015) jo definira na dva načina:

- "skupina ljudi, ki je soočena z nekim problemom, prepoznava njegov obstoj, se posveča njegovemu reševanju in zato razpravlja o njem ter se organizira, da bi ga rešila",
- "v publiko zbrani posamezniki, ki razpravljajo o javnih zadevah in se dogovarjajo o zadevah občega interesa".

Tudi Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL RS št. 62/2004) (v nadaljevanju MKDIOZ) v 2. členu prav tako opredeljuje dve vrsti javnosti:

- "javnost pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine",
- "vključena javnost pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali, ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjuje vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja."

Javnost so pri urejanju prostora najpogosteje lokalni prebivalci, ki jih načrtovanje, raba, gradnja ali prenova nekega območja neposredno zadeva, med katere se prištevajo tudičasni prebivalci, najemniki, itd. (Inštitut za politike prostora, 2015). Najbolj je vključena takrat, ko se vprašanje neposredno nanaša nanjo in je ta zainteresirana sodelovati. Najbolj značilno je individualno sodelovanje, bolj kot organizirana skupina ljudi (The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, Greece, 2015).

Vendar lokalni prebivalci niso homogena javnost, saj nimajo enakih interesov in niso enako motivirani za komuniciranje in sodelovanje. Te lahko razdelimo v več javnosti, kot na primer mladi, upokojenci, predstavniki srednjega sloja, mnenjski voditelji... Pomembno je, da jo pravočasno identificiramo, saj

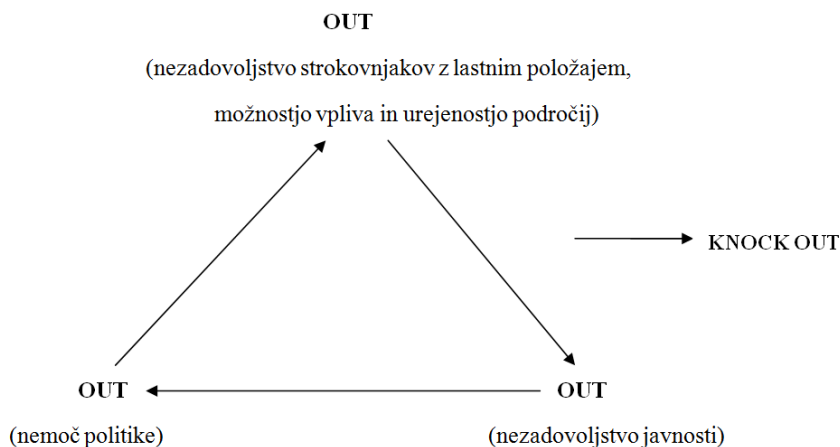
bomo drugače komunikacijo vzpostavili šele, ko bo prišlo do konflikta med njo in oblastjo. Kadar oblast ignorira javnost, se ta organizira, npr. v aktivistično skupino, s katero pa je komuniciranje veliko zahtevnejše (Ogorelec, 1995).

Javnost lahko sodeluje v treh različnih postopkih, ki so povezani z okoljem (Pličanič, 2002):

1. Sodelovanje javnosti v postopku za izdajo dovoljenja za konkreten poseg v okolje, ki so ponavadi gradnja objektov in podobni posegi.
2. Sodelovanje v postopkih priprave načrtov in drugih aktov, ki se tičejo oblikovanja politike okolja. To so akti, ki urejajo varstvo okolja in tisti, ki oblikujejo politiko poseganja v okolje, kot so vodnogospodarski in gozdnogospodarski načrti, prostorski plani, izvedbeni akti ter sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami.
3. Sodelovanje v postopkih priprave izvršilnih predpisov in normativnih dokumentov, ki lahko vplivajo na okolje. Obstajata dve skupini aktov in to so podzakonski akti, ki se neposredno nanašajo na varstvo okolja (ravnanje z odpadki) in tisti, ki se nanj nanašajo posredno in bistveno vplivajo na okolje (dejavnosti kmetovanja).

3.1.1 Deležniki v procesu načrtovanja prostora

Pri prostorskem načrtovanju na različne načine sodeluje veliko različnih deležnikov, med katerimi participacija predstavlja nekakšen most. Ti morajo med seboj uskladiti svoje interese in sklepati kompromise. Ločimo med tistimi, ki so direktno vključeni v sam proces (lokalna skupnost, državni organi, investitorji, urbanisti v državni ali občinski upravi, načrtovalci, okoljski strokovnjaki), kot tudi nevladne organizacije, civilne iniciative, katere lahko prav tako prispevajo k samemu postopku, čeprav jih to neposredno ne zadeva (Baloh, 2013). Čeprav pride večkrat do nasprotovanj med njimi, se izmenjavanje informacij med različnimi deležniki pokaže pri izboljššanem postopku priprave prostorskih načrtov ter se tako poveča zaupanje javnosti v ostale deležnike. S tem se doseže tudi bolj humanistična zasnova prostorske ureditve. Vendar javnost velikokrat nima možnosti vpliva na končne odločitve, zato dobi odklonilen pristop do strokovnih deležnikov in noče aktivno sodelovati pri urejanju prostora. Pri tem nastopi prepad med javnostjo, politiko in stroko, ki ga nobena od njih ne zna premostiti. Dešman (2011) to stanje, ki je prikazano na sliki 1, oriše s trikotno shemo $out > out > out$, ki pomeni nezadovoljstvo strokovnjakov s svojim položajem in vplivom (prvi out), nemoč politike (drugi out) in nezadovoljstvo javnosti (tretji out). Po treh out-ih najverjetneje sledi, kot se izrazi, knock-out. Javnost začne braniti svoje pravice in sedanje stanje. Bori se za pravico sodelovanja, pri čemer pa se ne zaveda svoje odgovornosti do končne odločitve.



Slika 1: Shematski prikaz nezadovoljnih deležnikov v procesu načrtovanja prostora
(Povzeto po Demšar, 2011)

3.2 Komunikacija

Komunikacija je izmenjavanje informacij in vzpostavitev dialoga med različnimi deležniki, pri kateri velikokrat nastanejo motnje oziroma šumi zaradi preveč informacij ali premalo komuniciranja med strokovnjaki. To je tudi največkrat vzrok konfliktov med strokovnjaki in javnostjo. Šume oziroma motnje se da deloma odpraviti s primernimi postopki komuniciranja. Vendar je uspešnost postopka zelo težko predvideti vnaprej, ker se v praksi ne da kontrolirati vseh dejavnikov. Kos (2002b) meni, da včasih tudi zelo dodelano komuniciranje nima zaželenega učinka. Saj kot pravi Prelog (2011), se z javnostjo ne sme komunicirati zgolj s tehničnimi oziroma strokovnimi pravili, ampak je potrebno upoštevati tudi socialne vidike. S tem dosežemo, da so prostorske ureditve bližje lokalnemu prebivalstvu in jih ti sprejmejo za svoje. Lah (2011) meni, da je stopnja participacije zrcalo, ki kaže, kolikšna je demokracija v družbi. Vendar se stroka pogosto izgovarja, da je težko sočasno zagovarjati demokratičnost sprejema odločitev ter vzpodbujati partnerske oblike soodločanja. Najti je treba skupni interes, ki je javno dobro in ne samo ideja, ki bi jo izkoristili razni investitorji (Kos 2011d). S komunikacijo se poveča zaupanje javnosti v stroko, kar jo spodbudi, da se bolj udeležuje javnih razprav, na katerih poda svoje mnenje in pripombe o načrtovanih prostorskih ureditvah.

3.2.1 Enosmerna in dvosmerna komunikacija

Sodelovanje javnosti temelji na ideji, da javnost komunicira med seboj in sodeluje pri povezovanju zasebnega in javnega subjekta (Innes, J. E., Booher, D. E., 2000). Pri komunikaciji gre lahko za enosmerno obveščanje, pri kateri stroka obvesti javnost o novi prostorski ureditvi, kot tudi za dvosmerno ali interaktivno komuniciranje, pri katerem se javnost na to obvestilo odzove. Avtorji Mathai et al (1995) cit. po Drapal Pek, D. in Drevenšek, M. (2001) pravijo, da je dvosmerna komunikacija bolj prijazna javnosti, pri kateri je pomembno poznavanje predstavnikov skupnosti, njihovega načina medsebojnega komuniciranja in izmenjavanje informacij. Meni, da je za uspešno participacijo potrebno razumeti, kako ljudje medsebojno komunicirajo, to je katere časopise prebirajo, katerih srečanj se udeležujejo, kje preživljajo svoj prosti čas itd. Pomembno je torej, da ugotovimo, kako se na primer skupina deležnikov pogovarja. To ugotovimo z veliko posvečanja pozornosti njej v zgodnjih fazah vzpostavljanja komunikacije. Avtorji Mathai et al (1995) cit. po Drapal Pek, D. in Drevenšek, M. (2001) tudi pravijo, da se z aktivnim poslušanjem lahko pridobi veliko informacij o

deležnikih. Nabor informacij ter dobra komunikacija je pomembna predvsem pri kompleksnejših posegih v okolje. S soodločanjem pa dosežemo legitimnost posega v prostor. Torej je najbolj primeren komunikacijski model interaktivno dvosmerno komuniciranje, ker doseže ravno to legitimnost.

3.2.2 Načela komuniciranja z javnostjo

Splošno uporabnega modela ni, vendar pa je dobro, da upoštevamo osnovne zamisli in pravila komunikacijskega delovanja. Kos (2002b) pravi, da je pri komunikacijskem načrtu smiselno upoštevati tri osnovna načela: pravilnost, resničnost in iskrenost. Načelo pravilnosti predpostavlja, da je delovanje v skladu s pravnimi normami, drugo, da je delovanje usklajeno z dosegljivim znanjem, tretje pa pomeni, da akterji delujejo etično. Sodelovanje v odločevalskem procesu je torej smiselno načrtovati tako, da razvijemo odprt interaktivni komunikacijski odnos. Interaktivna komunikacija je že velik korak k soodločanju in omogoča aktivno vlogo vsem zainteresiranim, hkrati pa preprečuje mobilizacijo zaradi nestrinjanja, ki aktivira tudi neprizadete opazovalce in tako pride do odprtega konflikta ali celo do blokade projekta (Kos, 2002b).

Kljub nekaterim določenim načelom, kako naj se z javnostjo komunicira, še vedno prihaja do konfliktov. Univerzalnega sistema za obveščanje javnosti ni mogoče izdelati, vendar je dobro poznati širok repertoar aktivnosti, da lahko z njimi komuniciramo. Na podlagi identifikacije bistvenih značilnosti problema se izdelata podrobnejši načrt obveščanja in soodločanja (Maraga, Kos, 2002b). Ta je sestavljen iz treh delov: pripravljalne faze, interaktivnega komuniciranja ter spremljanja in ocenjevanja izvajanja načrtovanih ukrepov.

V pripravljalni fazi se analizirajo značilnosti družbenega okolja, identificirajo interesne skupine in NUP, preverijo formalna in neformalna razmerja med interesnimi skupinami, identificirajo potrebe in problemi, spoznavajo potenciali komunikacije skupine in druge sposobnosti za sodelovanje, spoznavajo z odločevalskimi postopki, spoznavajo z medijskim prostorom, pripravijo z informacijskim gradivom ter analizirajo potrebe po človeških, materialnih in finančnih virih. Pri tem lahko uporabimo metodo analize medijskega poročanja, intervju z mnenjskimi voditelji, javnomnenjske ankete, simulacije predvidenih situacij in druge (Maraga, Kos, 2002b).

Kos (2002c) je opredelil načela, ki so podlaga za dvosmerno komunikacijo:

- zanesljivost in kredibilnost: vsa sporočila za javnost morajo biti resnična in zanesljiva, od tega je odvisna kredibilnost in uspešnost prisotnih v komunikaciji. Tako naj bi udeleženci dokazali, da projekt poteka v skladu z normami in je legitimen za čim več ljudi;
- upoštevanje družbenega konteksta: odzivati se je treba na nezaupanje v državne institucije in procese, ki vplivajo na lokalno dogajanje;
- okoljska kultura: pomembno je, da jih obvestimo na pravi način o okoljskih spremembah;
- enkratnost komunikacijskih situacij: okoljske situacije ni mogoče prenašati iz enega okolja v drugega in s tem se mora prilagoditi tudi načrt komunikacije;
- konfliktna mednivojska razmerja: med lokalnim, regionalnim in nacionalnim nivojem so pogosti konflikti, zaradi česar je komuniciranje velikokrat oteženo. Vendar so nasprotovanja velikokrat legitima in opozarjajo na negativne vplive;
- celovitost obveščanja: javnost mora biti obveščena o vplivih in nevarnostih;
- enakopravnost komuniciranja: vse udeležence je treba obravnavati enakopravno, tudi za tiste ideje, ki niso strokovne;

- vključevanje neposredno prizadetih: z njimi je treba aktivno komunicirati;
- različna stopnja vpletenosti: za tiste, ki so močno prizadeti s posegom, se določi zagovornika, da se tako enakopravno vključijo v proces;
- demokratičnost in/ali učinkovitost;
- neinstrumentalnost komuniciranja: instrumentalno komuniciranje, ki se osredotoči na en cilj, katerega želi doseči hitro in dobro, je zgolj enosmerna komunikacija. Preintenzivno prepričevanje je ponavadi kontraproduktivno;
- tehnična izvedljivost in družbena sprejemljivost je pogoj za legitimnost posega;
- pristranskost komuniciranja in objektivno komuniciranje;
- stalnost komuniciranja: komunikacija mora biti stalna in načrtovana;
- stabilna dolgoročna usmeritev;
- komunikacija med strokovnjaki in nestrokovnjaki: je težje rešljiv problem, strokovnjaki morajo komunikacijo prilagoditi javnosti;
- usposabljanje za komuniciranje: spreminjanje pasivne javnosti v aktivne akterje;
- spodbujanje komuniciranja: z določenimi procedurami, kot so javne razprave, dostopnost gradiv;
- širina komuniciranja: smiselno je medsektorsko povezovanje in usklajevanje;
- formalni in neformalni komunikacijski kanali: med seboj morajo biti povezani;
- časovno strukturiranje komuniciranja: javnost je treba vključiti že na začetku, da lahko vpliva na pripravo programov in poda svoja stališča;
- resničnost in razumljivost informacij: razumljive morajo biti tudi nestrokovnjakom, sporočila se prilagodijo uporabnikom;
- fleksibilnost komunikacijskega načrta: zaradi kompleksnosti komunikacijskih situacij in nepredvidljivih dogodkov je dobro pripraviti variante, ki se prilagodijo glede na dano situacijo;
- variante komunikacijskega načrta: prilagoditi ga je treba trenutnim razmeram;
- v proces je treba vključiti večji krog zainteresiranih;
- komunikacijski načrt morajo pripraviti strokovnjaki, ki jim javnost zaupa, so zanesljivi in kredibilni;
- način komuniciranja naj bo neposreden ali preko medijev, pri čemer naj ima prednost neposredni način;
- če je mogoče, naj imajo vsi zainteresirani možnost kontakta z odgovornim izvajalcem projekta;
- najučinkovitejše komuniciranje je neposredno, kot na primer na raznih delavnicah;
- interaktivnost novih medijev;
- tisti načrt, ki je idealen in ga ni mogoče izvajati, je ponavadi bolj škodljiv kot koristen, zato je bistveno, da sestavimo tak načrt, ki ga je mogoče udejanjiti;
- preverjanje učinkov komuniciranja: v demokratičnih družbah je dvosmerna komunikacija temelj za doseganje legitimnosti pri odločanju o javnih zadevah. Velikokrat pride do omejenega dostopa informacij in sodelovanja pri odločitvah, zato je smiselno preveriti komunikacijske učinke z javnomnenjskimi raziskavami. Te nam pomagajo raziskati interese javnosti, njihova stališča ter mnenja. S to raziskovalno metodo se lahko pridobijo informacije, ki drugače ne bi bile javne, vendar pripomorejo k reševanju zadev. V javnih razpravah ponavadi prevladajo najglasnejši predlogi, ki pa niso vedno tudi najboljši. Za javnost je prehod med zasebno in javno shemo lahko zelo problematičen. Zato ni nujno, da molk pomeni, da se javnost strinja z ureditvijo. Obstajata tudi najmanj dve skupini, ki ju v koncept

javnosti ne vključimo. Prva je tista, ki ne zna in ne zmore javno nastopati, druga pa je tista, ki se namenoma izogiba javni obravnavi. Na podlagi javnomnenjskih raziskav se pridobijo podatki, ki so bistveni za legitimno razreševanje problemov in demokratično razpravo.

Ogorelčeva (1995) definira pet faz učinkovitega komuniciranja:

- Opredelitev ciljne javnosti, ki ji želimo podati informacije, glede na to kaj skupino zanima. Razdelimo jo glede stopnje prizadetosti in motiviranosti za komuniciranje ter glede na vplivnost.
- Določitev zelenega odziva, katerega želimo doseči pri ciljnih javnostih, ker bodo od tega odvisne kasnejše faze komuniciranja.
- Oblikovanje sporočila, ki ga oblikujemo besedno in grafično, tako da bo vzbudil interes in pozornost.
- Izbor medijev pri posredovanju sporočila, kjer se uporabljata dva načina komuniciranja, in sicer osebno in neosebno komuniciranje.
- Vrednotenje rezultatov, ki jih dobimo s podatki o odzivih javnosti na sporočilo. Rezultat je učinek pri komuniciranju, kot na primer število obiskovalcev na javni razgrnitvi itd..

3.2.3 Interaktivno komuniciranje in soodločanje

Interaktivno komuniciranje poteka v treh fazah, in sicer medijsko komuniciranje, poglobljeno interaktivno komuniciranje (neposredno komuniciranje) in soodločanje z alternativami ter novimi predlogi. Ta sodi v začetno fazo stikov z javnostjo, ki je namenjeno širjenju informacij, celovitemu obveščanju in spodbujanju javne razprave. Javnost je pripravljena sodelovati, ko meni, da bo nova ureditev imela negativen učinek. Pri tem se lahko uporabijo različne metode: obveščanje novinarjev, tiskovne konference, objave v medijih, izdajanje publikacij in letakov, razstave, izobraževalni materiali, obveščanje po pošti, javna obvestila, spletne strani... S tem dosežemo odprto medijsko obravnavo problematike, identificiramo stališča, pritegnemo posameznike in institucije ter preprečimo nastajanje teorij zarote (Maraga, Kos, 2002b).

Medijsko komuniciranje je potrebno dopolniti z interaktivnim komuniciranjem, ker ta ne omogoča neposrednega vpliva javnosti za sprejem odločitev, s čimer se doseže demokratičnost postopkov. Cilj je, da se z interaktivnim komuniciranjem doseže legitimnost delovanja in verodostojnost informacij. Vendar mora biti za tako komuniciranje izpolnjen pogoj, da se javnost za to zanima in je motivirana.

Za učinkovito sodelovanje z javnostjo je le to potrebno seznanjati z novimi zamislimi in stališči, treba ji je zagotoviti pomoč pri vključevanju v postopke odločanja, vzpostaviti povezave med interesnimi skupinami in zagotoviti pomoč pri razvoju usposobljenosti za sodelovanje. Tako bo javnost bolj odprta in bo lažje razumela problematiko. Povezovanje različnih sodelujočih interesnih skupin pripelje do lažjega oblikovanja skupnih dogovorov in izmenjave izkušenj.

3.3 Informacije

Pomemben aspekt pri vključevanju so kakovostne informacije, ki jih javnost prejme. Te so lahko v obliki dokumenta, registra, evidence, zadeve ali dosjeja in jih je potrebno redno ažurirati. V kakšni obliki so, je odvisno od tega, komu so namenjene in se le te prilagodijo uporabniku. Zbrane so v

sistemih, ki so transparentni, razumljivi in dostopni na prijazen način. S 5. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZSIJZ, UL RS, št. 24/03) je določeno, da morajo biti informacije javnega značaja prosto dostopne tako pravnim kot tudi fizičnim osebam. Pravice do pridobitve okoljskih informacij določa tudi Zakon o varstvu okolja (ZVO-1, UL RS, št. 41/2004), pri čemer je v 14. členu določeno, da morajo organi lokalne skupnosti in država, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil obveščati javnost o spremembah v okolju ter ji podajati podatke. Informacije javnega značaja so brezplačne. Zaposijo se lahko po elektronski pošti, telefonu ali v pisni obliki. Pirc Velkavrh in Povše (2002) menita, da so najbolj učinkovito posredovane informacije takrat, ko se vzpostavi mreža akterjev, ki širijo informacije s funkcionalnega in institucionalnega vidika. Ti akterji so vsi upravni organi na državni, regionalni in lokalni ravni, kateri morajo informacije posredovati v roku 20 dni od prejema popolne zahteve. Ta rok se izjemoma podaljša na največ 30 dni. V primeru, da organ zahtevo za prejem informacij v celoti ali samo delno zavrne, mora izdati pisno odločbo, zoper katero je možna pritožba v roku 15 dni, o kateri odloča pooblaščenec za dostop informacij javnega značaja.

Informacije o prostorskem načrtovanju so pomemben strateški in operativni instrument pri urejanju prostora in morajo biti dostopne v obliki geografskega informacijskega sistema (v nadaljevanju GIS). GIS vsebuje podatke o stanju, spremembah, demografskih spremembah, rabi nepremičnin, ekonomski in socialni dejavnosti, kakovosti okolja in druge (Baloh, 2013). Nadzor nad tem sistemom mora imeti država.

3.4 Načini vključevanja javnosti

Načinov za vključevanje javnosti je veliko, katerega izbrati, da bo postopek stekel čim hitreje in brez konfliktov, pa je od vsake skupnosti drugačen. Pri sodelovanju ni ključno vprašanje ali bo javnost sodelovala ali ne, temveč kakšno bo to sodelovanje. Javnost pričakuje eno, stroka pa drugo, zato je načrtovanje manj kakovostno in učinkovito. Dešman (2011) je mnenja, da izbor tehnik in metod nima bistvenega vpliva na učinkovitost postopkov vključevanja javnosti, saj konflikte povzroča nejasna meja med pravico sodelovati in odgovornostjo za sprejemanje odločitev. Težava je tudi v tem, da si ljudje v večini primerov ne želijo sprememb v življenju, zato pogosto nasprotujejo odločitvam, kar dosega s podpisovanjem peticij in organiziranimi demonstracijami. Petcou Petrescu (2011) je mnenja, da je njeno delovanje na ulici pomembno, čeprav ni vedno uspešno. Samo sodelovanje javnosti na javni razgrnitvi ni dovolj, saj so takrat načrti že dokaj dorečeni in s tem njeno vključevanje ni več učinkovito, ker je javnost prepozno seznanjena z načrti. S tem se počuti odrinjeno od odločanja in tudi prej pride do konflikta. Pogačnik (2005) meni, da z ustrezno informiranostjo, z zaupanjem v stroko, ekonomsko motivacijo, objektivnejšim in odgovornejšim delovanjem ter partnerstvom med zasebnim in javnim interesom povečamo možnost uspešnosti izvedbe projekta.

Javne razprave bi morale biti dostopne vsem, ki želijo, da se je udeležijo (možnost javnega prevoza, pri dostopu je treba upoštevati osebe s posebnimi potrebami). Srečanje je potrebno zagotoviti v ustrezno velikem objektu. Zagotoviti je potrebno tudi strokovnega povezovalca razprave, pri čemer je treba ohraniti jasne cilje, ki se nanašajo na dnevni red (The model plan for public participation, 2000).

3.4.1 Formalna in neformalna participacija

Poleg formalne participacije, ki je obvezujoča in je zakonsko predpisana, poznamo tudi neformalno, ki se priporoča predvsem, kadar gre za večje posege v prostor, ki močno vplivajo na kakovost in način bivanja javnosti. Formalen način je zelo okrnjen, saj določa, da se javnost vključi šele v fazi, ko je že izdelan osnutek OPN s smernicami NUP. V tej fazi javnost težko doseže, da bi se načrt še lahko drastično spremenil, kar pa je v nasprotju z Aarhusko konvencijo, ki določa, da se mora javnost vključiti dovolj zgodaj v proces načrtovanja, ko so še vse možnosti odprte za spremembe. Zato so se razvili mnogi neformalni načini, kjer se javnosti poizkuša bolj podrobno predstaviti nove načrtovane prostorske ureditve na načine, ki so bolj specifični, kot na primer razne makete, osebno obveščanje in dodatne konference. Tako se doseže večja učinkovitost javne udeležbe in se s tem javnost motivira, da sodeluje v samem procesu načrtovanja. Drapalova in Drevenškova (2001) pravita, da se neformalnim oblikam participacije posveča zelo malo ali nič pozornosti, zato bi bila edina rešitev v spremembi zakonodaje, kar pa je formalna oblika. Neformalne oblike niso obvezne, zato se jih mnogi vodilni nočejo posluževati, ker so mnenja, da se s tem postopek podaljša in podraži. Odvisne so tudi od izkušenj laične in ekspertne javnosti ter kakšni so odnosi med njimi. Neformalne ali ad hoc delovne skupine predstavljajo ključne interese ter pomagajo graditi dobro demokracijo (Innes, J. E., Booher, D. E., 2000). Kljub temu se morajo neformalne in formalne oblike sodelovanja javnosti med seboj dopolnjevati, ker so le tako v medsebojni povezavi učinkovito sredstvo za dolgoročno reševanje okoljevarstvenih problemov (Nagy, 1994 cit. po Drapal Pek, D. in Drevenšek, M. 2001).

3.4.2 Načrt komunikacije

Pri načrtu komunikacije je potrebno upoštevati lokalne značilnosti komuniciranja. Napaka je, kadar se uporabijo že uveljavljeni komunikacijski načrti iz drugih prostorskih ureditev. Smaka Kincl (2002) poudarja, da uveljavljenih komunikacijskih procedur ni mogoče prenašati iz enega okolja v drugega. Komunikacijski načrt mora biti medsektorsko povezan, saj se tako doseže demokratičnost postopkov. Vanj se poleg strokovnjakov vključi civilno družbo in nevladne organizacije. Kos (2002b) meni, da odpiranje odločevalskih procedur obeta tudi večjo preglednost in obnovo legitimnosti odločevalskih procesov. Tiste odločitve, ki ne omogočajo javnosti vpogled v postopke, ne izgubljajo samo na demokratičnosti, ampak tudi na učinkovitosti.

Učinkovitost postopkov sodelovanja skupnosti bo okrepila legitimnost politik in odločanja, ki ga ustvarja občutek lokalnega lastništva in zagotavlja obravnavo državljanov in lastninskih pravic. Postopek odločanja mora biti pregleden, tako da javnost ve, kaj je razlog za odločitev (Economic commission for Europe Geneva, 2008).

3.4.3 Interaktivni načini komuniciranja

Metode interaktivnega komuniciranja in odločanja so (Maraga, Kos, 2002b): osebni in pisni stik z javnostjo, javne tribune, delavnice, konference, javne strokovne predstavitve, predstavljanje dobrih praks, centri za obiskovalce, telefoni, informacijska pisarna, simulacijske igre, SWOT analize, neformalni sestanki, intervjuji, anketiranje, mediacija, razna pogajanja... Za lažjo predstavbo nove prostorske ureditve lahko to predstavimo z različnimi maketami, fotomontažami, barvnimi prikazi, video prikazi, računalniškimi grafičnimi stimulacijami ali virtualno resničnostjo (Pogačnik, 2005).

3.4.4 E-participacija in prostorski informacijski sistem

Zaradi velike kompleksnosti se je pojavila potreba po izboljšanih načinih za podporo komunikacije med vladnimi akterji in državljani. Z uporabo spleta se je razvila tudi e-participacija, ki olajša udeležbo državljanov preko spleta pri načrtovanju ter omogoča učinkovito sodelovanje. Splet igra vse večjo vlogo pri participativnem načrtovanju, bodisi za širjenje informacij o prostorski ureditvi ali za interaktivne komunikacijske sisteme (The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, Greece, 2015). Internetna tehnologija omogoča, da lahko sodeluje veliko državljanov ter omogoča večjo preglednost (Innes, J. E., Booher, D. E., 2000). Prednost e-participacije je, da komunikacija z udeleženci ni vezana na lokacijo in čas. Orodja za e-participacijo so razne razprave, klepetalnice, ankete in GIS vizualizacije (Koekoek et al., 2009). Pri sodelovanju javnosti s pomočjo aplikacije na internetu morajo biti instrumenti pregledni, razumljivi, funkcionalni in uporabniku prijazni, da lahko ta uspešno sodeluje (Geertman in Stillwell, 2003 cit. po Koekoek et al., 2009). Tehnologija lahko omogoči globlje nivoje sodelovanja med ljudmi in oblastjo, pri čemer se vzpostavi kreativne rešitve (Brabham, 2009).

Pri obveščanju javnosti se uporabljajo tudi različni prostorski informacijski sistemi (v nadaljevanju PIS). PIS je baza prostorskih podatkov o stanju v prostoru, gospodarski javni infrastrukturi in njenem omrežju, podatkov za pripravo strokovnih podlag in pravnem stanju v prostoru, ki se nanaša na varstvena, zavarovana, degradirana, ogrožena in druga območja. Prelog (2011) navaja, da je namenjen informacijski podpori urejanja prostora, pripravi strokovnih podlag, usklajevanju, vključevanju javnosti ter sprejemu prostorskih aktov.

Eden izmed načinov za podajanje pripomb na javni razgrnitvi OPN-jev in OPPN-jev v Sloveniji ponuja sistem PISO. PISO je prostorski informacijski sistem občin, ki ponuja geoinformacijske storitve za občine v Sloveniji. V njem so zbrane državne in občinske prostorske evidence, ki so namenjene občinam, občanom in podjetjem. Njegove prednosti so, da lahko uporabniki označijo lokacijo, na katero imajo pripombo ali mnenje ter to vnesejo v spletni obrazec, kateri se posreduje na občino.

Postopek podajanja pripomb je tak, da najprej občine na spletni strani obvestijo javnost o možnosti za podajanje pripomb na javno razgrnitev. Nato uporabniki v sistemu PISO povečajo zemljevid na želeno območje in nato izberejo možnost "pripomba" na dopolnjeni osnutek OPN. Na koncu vnesejo še podatke in izberejo možnost "pripravi dokument", kot je prikazano na sliki 2.

The image shows a screenshot of the PISO portal. At the top, it displays 'Občinski prostorski načrt (OPN) - JAVNA RAZGRNITEV > Namenska raba'. Below this is a map of a cadastral area with various parcels labeled with numbers like 043/68, 7/3, 7/6, 7/10, 6/2, 6/1, 7/2, 8, 13/1, 1054, and 12. A red circle highlights parcel 13/2. The map also shows roads and other features like 'DI-58', 'DI-32', 'DI-27', and 'D-169'. Below the map is a scale bar (0 to 28 m) and coordinates (y=420500.6, x=60604.1). The main part of the screenshot is a form titled 'Pripomba na dopolnjen osnutek OPN'. The form fields are as follows:

Vlagatelj *	PISO oddelek
Naslov *	Brnčičeva 41g, 1000 Ljubljana
Telefon	
E-pošta *	piso@realis.si
Dovolim objavo mojega imena in prilimka v stališču do pripomb in predlogov	DA ▼
Pripomba se nanaša na	DOPOLNJEN OSNUTEK OPN ▼
Katastrska občina	2452-DIVAČA
Parcele *	13/2
Vsebina pripombe *	Primer pripombe na javno razgrnitev OPN

At the bottom of the form is a button labeled 'PRIPRAVI DOKUMENT' and a note '* - Obvezno polje'.

Slika 2: Sistem PISO, v katerega se podajo pripombe (Piso portal, 2015)

Pripravljeni dokument je prikazan na sliki 3, katerega se nato posreduje občini. Občina po končani javni razgrnitvi prejme preglednico, v kateri so navedene vse pripombe, podatki o vlagatelju, pripombe, njegov naslov, kontakt, katastrska občina in parcela. Poleg tega prejme še grafični prikaz parcel (ESRI Shapefile), s pomočjo katerega lahko te pripombe pregleduje.

100

PRIPOMBA / PREDLOG

na javno razgrnjen dopolnjen osnutek

OBČINSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTA OBČINE DIVAČA

JAVNA RAZGRNITEV od 16. 5. 2014 do vključno 18. 7. 2014

Številka prijave (izpolni organ): _____

1. PODATKI O VLAGATELJU PRIPOMBE/PREDLOGA:

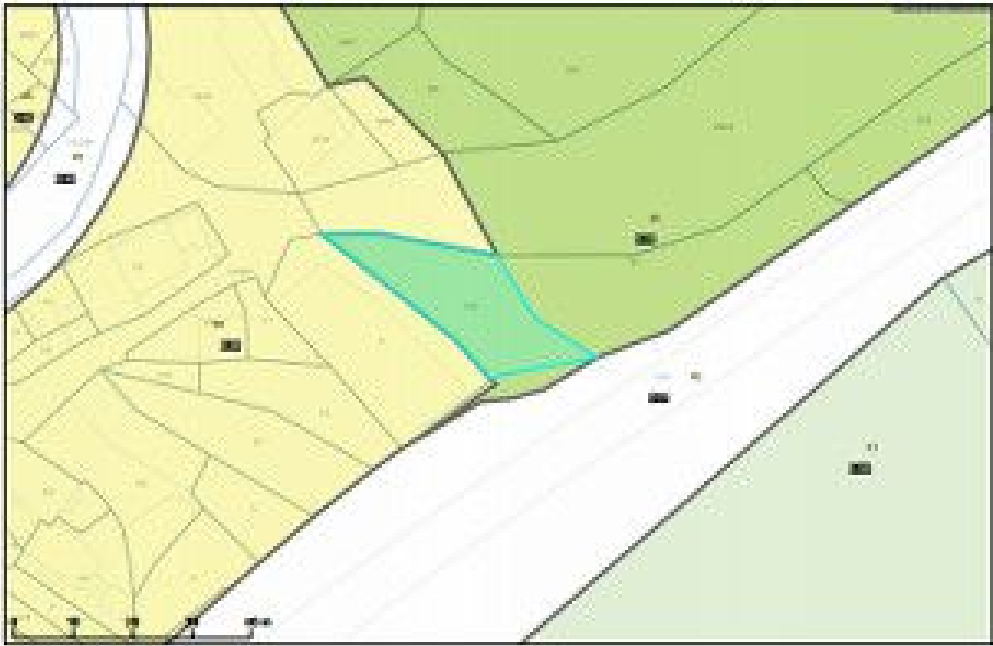
Primek in ime / naziv pravne osebe: PISO oddelok
Naslov: Bimčičeva 41g, 1000 Ljubljana
Telefon:
E-pošta: piko@pikis.si

2. PRIPOMBA/PREDLOG SE NANAŠA NA:

DOPOLNjen OSNUTEK OPN

3. PRIPOMBA/PREDLOG SE NANAŠA NA NEPREMIČNINO:

Katastrska občina: 2483-DIVAČA
Parcela: 1372
Vlagatelj je (vpisati): _____
(lastnik, solastnik, ni lastnik...)



Slika 3: Prikaz dokumenta s pripombami (Piso portal, 2015)

3.4.5 Ostali načini vključevanja javnosti

Poleg načina vključevanja javnosti je pomembno, da je sporočilo, ki ga javnost prejme, razumljivo za javnost. Najbolj nazorno se to prikaže na ortofoto posnetku, s katerega se javnost najlažje orientira. Na posnetku se označijo še bolj znane stavbe in poti, kar mora biti razloženo v legendi. To se ponavadi prikaže na fotomontažah, maketah ali perspektivnih prikazih, ki morajo biti izdelani tako, da se javnost lahko orientira. Tak način je zelo dober, slaba stran pa je, da je to zelo drago in da ne doseže celotne javnosti.

Največji krog javnosti se zajame, če jo obvestimo po televiziji, pri lokalnih posegih pa se največkrat objavi v lokalnih časopisih. Rowe (2000) cit. po Drapal Pek, D. in Drevenšek, M. (2011) omenja različne oblike sodelovanja javnosti, ki prav tako zajemajo velik del javnosti: referendum, javna obravnava/zaslišanje, javnomnenjske ankete, vzpostavljanje pravil skozi pogajanja, konference za vzpostavljanje konsenza, državljanska porota, posvetovalne skupine (državljanov, javnosti) in fokusne skupine. Tu državljani služijo le kot predmet raziskave, ne pa kot aktivni udeleženci v procesu oblikovanja politik, menita Innes, J. E., in Booher, D. E. (2000). Takšne raziskave so v pomoč za izhodiščno delo z javnostjo.

Ogorelčeva (1995) predlaga, da se lahko organizira mestno ali krajevno tribuno, določi predstavnika, ki bo zastopal krajevne interese, vključijo aktivnosti, organizirajo igre, vključijo se v odbore za planiranje, vendar je tukaj število članov omejeno, ustanovijo informacijsko središče ali se predstavi delo z modeli. Najbolj zahtevno je vodenje tribune, ker obravnava različne teme, kjer vsak predstavnik zastopa svoje poglede, katere pa je med seboj težko uskladiti. Za javnost se lahko pripravijo razne brošure, z jasnimi pojasnili o novi prostorski ureditvi in tako jo tudi bolj motiviramo za vključitev v proces sodelovanja in podajanja mnenja. Pri tem je pomembno, kako ji ta sporočila podajamo. Ogorelčeva (1995) podaja smernice, kako oblikujemo sporočilo, ki bo kar najbolje obvestilo javnost:

- kakšno vsebino in obliko bo imelo sporočilo, prilagodimo ciljni javnosti, odvisno od njene motiviranosti in sposobnosti,
- besedilo naj bo preprosto, razumljivo, brez kratic in strokovnega izrazja,
- vsebina mora spodbuditi zanimanje in biti oblikovana privlačno in jedrnato,
- čim več informacij posredujemo osebno in
- preko novinarjev širimo informacije.

3.5 Faze sodelovanja javnosti

Zakonsko je edina zahtevana faza, kjer se vključi javnost v procesu izdelave OPN, javna razgrnitev osnutka OPN dopolnjenega s smernicami NUP. Ogorelčeva (1995) pravi, da to pogosto pomeni, da šele takrat pride do prvega stika med javnostjo in načrtovalci. Kar pa se javnosti zdi prepozno, saj je mnenja, da je takrat že vse odločeno.

Medtem ko je pri državnih prostorskih načrtih (v nadaljevanju DPN) predvideno, da se javnost lahko vključi večkrat in bolj zgodaj. Zakon o umeščanju objektov državnega pomena v prostor določa, da lahko javnost pri pripravi DPN poda pripombe in mnenja v roku 30 dni od objave pobude. V tem času lahko koordinator in pobudnik organizirata tudi posvet, na katerem javnost seznanita s podrobnostmi načrta. Predvideno je tudi obveščanje po spletnih straneh o statusu prostorskega načrta. Predpisana je tudi seznanitev javnosti s študijo variant in predlogom najustreznejše variante v okviru javne

razgrnitve. Nato določa, da se javnost seznaní še z osnutkom načrta, prav tako na javni razgrnitvi.

Na pobudo morajo v roku 30 dni vsi NUP podati smernice in strokovne podlage za načrtovanje prostorskih ureditev, ki so v njihovi pristojnosti. Javnost v tem času na javni razgrnitvi poda svoje mnenje, usmeritve in pripombe. Največkrat se pri sprejemu akta podaljša postopek prav v tej fazi, predvsem zaradi velikih nasprotovanj. Potrebno je najti ravnotežje med vsemi deležniki. Balohova (2013) pravi, da je pomembno, da se javnost vključi v predhodnih fazah, saj tako zmanjšamo podaljševanje te faze postopka. V tej fazi dobimo predvsem veliko povratnih informacij od javnosti, iz katerih moramo razbrati, katere so koristne in katere ne. Na podlagi prejetih pripomb občina pripravi nov osnutek OPN in ga ponovno javno obravnava.

Po ponovnih pripombah nastane dilema, ali naj upoštevajo vse pripombe ali samo tiste z druge javne razgrnitve. Problem nastane zaradi korelacije med prvo in drugo javno razgrnitvijo, ker je lahko z drugim predlogom OPN precej spremenjen koncept. Za pripombe s prvotne razgrnitve se šteje, da so bile že upoštevane, zato se zavzamejo pripombe z zadnje obravnave. O stališčih do pripomb morajo seznaniti javnost na krajevno običajen način in na spletu. Lastnike, ki se jim je s prostorskim aktom spremenila namenska raba zemljišč, je potrebno pisno obvestiti, kar pa ne velja v primeru, ko se v celoti pripravlja nov OPN, ampak samo takrat, ko se bo spreminjala namenska raba pri spremembah in dopolnitvah OPN. Ni pa mišljeno, da bi javnost ponovno dajala pripombe. Ta stališča so končna in na podlagi teh se pripravi predlog prostorskega akta. Izdelovalec prostorskega akta mora pri tem upoštevati stališča do pripomb, za katere ve tudi javnost. Rok za podajo pripomb ne sme biti za nikogar podaljšan, tudi ne za lastnike zemljišč. Koliko javnih razgrnitev pripraviti, je odvisno od pripravljavca. Ta na podlagi zahtev javnosti presodi, ali je potrebna ponovna razgrnitev ali zavrne njihove pripombe. V primeru ponovne razgrnitve se postopek podaljša. Kadar pa ne upoštevajo pripomb, se poveča tveganje, da pride do negativnih mnenj posameznih NUP (Povzeto po Prelog, 2011).

Ta stran je namenoma prazna.

4 VKLJUČEVANJE JAVNOSTI IN UREJANJE PROSTORA NA LOKALNI RAVNI

V poglavju bomo predstavili pregled strategij, zakonov in aktov, ki zadevajo vključevanje javnosti. Drugi del poglavja bomo namenili prostorskemu načrtovanju na lokalni ravni, podrobneje pa bomo opredelili OPN, njegov postopek izdelave ter faze vključitve javnosti v procesu izdelave OPN.

4.1 Zakonodaja na področju vključevanja javnosti

Predpisani so obvezni minimalni standardi vključevanja javnosti, saj se na ta način uskladijo različni interesi v prostoru. Temeljni standardi za vključevanje javnosti pri prostorskem načrtovanju so zapisani v Aarhuški konvenciji, ki jo je leta 2004 ratificiral Državni zbor RS (Aarhuška konvencija v teoriji in praksi, 2012). Ta določa, da lahko pri pripravi prostorskih načrtov sodeluje vsak, ne glede na kraj bivanja in povezanostjo z ureditvijo. Načela iz Aarhuške konvencije so zapisana tudi v ReNDej (UL RS, št. 95/09), ki določa vključevanje javnosti in je vodilo za pripravo predpisov v postopkih sodelovanja javnosti, katero je leta 2009 prav tako sprejel Državni zbor RS.

Slovenija je določbe konvencije implementirala v svojo zakonodajo predvsem s sprejemom Zakona o ohranjanju narave (ZON, UL RS, št. 46/14), Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZSIJZ, UL RS, št. 24/03) in ZVO-1, na področju prostorskega načrtovanja pa v Zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, UL RS, št. 33/2007) (za občinsko načrtovanje) in Zakonu o umeščanju objektov državnega pomena v prostor (ZUPUDPP, UL RS, št. 43/2005) (za državno načrtovanje). Pri sprejemanju DPN je sodelovanje javnosti omogočeno v treh fazah postopka, medtem ko je pri lokalnem urejanju prostora sodelovanje javnosti omogočena le v vmesni fazi javne razgrnitve, kar pa je slabše, meni Balohova (2013). Najpomembnejša so določila v 6. členu ZVO-1, ki določajo, da morajo država in občine pri sprejemanju strategij, politik, programov in planov, ki se nanašajo na varstvo okolja, omogočiti sodelovanje javnosti. Vključevanje javnosti je omenjeno tudi v Uredbi o prostorskem informacijskem sistemu (85. člen ZPNačrt) in 23a. členu Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS, UL RS, št. 15/94).

Pristojni občinski organi in državni organi morajo omogočiti udeležbo in izražanje mnenja vsem zainteresiranim osebam v postopkih izdelave in sprejemanja prostorskih aktov, kar določa načelo javnosti v 5. členu ZPNačrt (UL RS, št. 33/2007). Javnost ima pravico biti obveščena o teh postopkih in pri tem sodelovati s svojimi mnenji. Pri tem si morajo organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o njihovem delovanju. ZSIJZ ureja, da je vsakomur omogočen prost dostop in uporaba informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi lokalnih skupnosti, državni organi in drugi izvajalci javnih služb. S tem se omogoči fizičnim in pravnim osebam, da pridobijo javne informacije. Medtem ko v 13. členu ZVO-1 (UL RS, št. 41/2004) načelo javnosti govori o tem, da so okoljski podatki javni, do katerih ima vsakdo pravico. V tem zakonu se vključevanje javnosti nanaša na postopke o varovanju okolja, to so vsi tisti postopki, ki bi lahko vplivali na okolje. Za vsak poseg v okolje mora biti izdano okoljevarstveno soglasje (v nadaljevanju OVS), za poseg v prostor pa lokacijsko dovoljenje.

S 33. členom ZUPUDPP (UL RS št. 43/2005) je določeno, da je potrebno javnost obvestiti najmanj sedem dni pred javno razgrnitvijo o kraju in času javne razgrnitve in javne obravnave, spletnem naslovu, kjer so vsa gradiva povezana s prostorsko ureditvijo, načinu podajanja pripomb javnosti ter roku za njihovo posredovanje in drugih podatkih, ki so povezani z varstvom okolja. Medtem ko je z

10. členom ZUreP-1 (UL RS, št. 110/02) določeno, da ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov ter drugih zadevah urejanja prostora.

Kljub tem določilom v zakonih, kjer se omenja vključevanje javnosti kot obvezen element prostorskega načrtovanja, mnogi poudarjajo, da je to premalo za učinkovito vključitev javnosti. Lah (2011) meni, da je v ZPNačrt premalo upoštevana Aarhuška konvencija. V 5. členu je opisana zelo obsežno, vendar je v večih členih neustrezno interpretirana in minimalna (19., 21., 50. in 60. člen). V 19. členu, kjer so navedene priloge prostorskega akta, je zgolj navedeno, da ima prostorski akt kot obvezno prilogo tudi povzetek za javnost, ni pa navedeno, kaj točno vsebuje ta povzetek. Tudi v 21. členu, ki se nanaša na hrambo prostorskih podatkov, se omenja samo, da naj bodo podatki vpogled javnosti v vseh fazah priprave prostorskega akta in ne bolj podrobno na kakšne načine lahko javnost pridobi te podatke, v kolikšnem času in kako poda zahtevek za pridobitev le teh. Tudi 60. člen, ki se nanaša na sodelovanje javnosti pri pripravi OPPN, je napisan zelo skopo, saj se sklicuje zgolj na 50. člen, ki pa se nanaša na sodelovanje javnosti pri pripravi OPN. Lah (2011) poudarja tudi, da je nesprejemljivo, da ima javnost možnost vključitve šele v fazi javne razgrnitve in da je to v nasprotju z obvezujočimi mednarodnimi dokumenti. Ti poudarjajo, da je potrebno javnost vključiti v zgodnjih fazah, ko imajo občani še možen vpliv na sprejemanje odločitev.

Novi Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), ki še ni v veljavi, predvideva, da lahko občina tekom priprave OPN izvede javno predstavitev že v fazi izdelave osnutka OPN. Predstavijo se njegove ključne vsebine in rešitve. Že v tej fazi se lahko zbirajo pobude in pripombe z različnimi načini vključevanja javnosti, kot so na primer delavnice ali posveti. Občina mora na spletni strani in na krajevno običajen način objaviti ključne vsebine in rešitve osnutka OPN. Rok za podajanje pripomb in pobud ne sme biti krajši od 30 dni. Nato občina zavzame svoja stališča do teh pripomb in pobud, katere mora objaviti na spletni strani in na krajevno običajen način, najkasneje do takrat, ko pošlje osnutek OPN ministrstvu.

Novosti, ki se tičejo postopka priprave OPN in samega prostorskega načrtovanja v ZUreP-2 so (MOP, 2015):

- Nadgradnja obstoječega sistema prostorskega načrtovanja glede postopkov, vsebin in razmerij prostorskih aktov. Večja spreminjanja bi bila nesmiselna, saj je polovica občin že prešla na zadnjo generacijo prostorskih aktov.
- V postopku priprave OPN sta dve glavni spremembi. Prva sprememba je, da novi zakon daje večjo veljavo in pomen MOP, ki je resorno ministrstvo, pristojno za zadeve urejanja prostora. Ta po novem postane ključni sogovornik občine in tudi predstavnik države v relaciji do nje. Do sedaj je bil zgolj eden od NUP in ni imel večje veljave. MOP ponovno združuje prostorski in okoljski resor, ki se odraža predvsem v postopkovnih rešitvah pri postopku CPVO in v končni potrditvi in objavi OPN. Večji pomen kot pomembno orodje za upravljanje s prostorom dobi PIS. Druga sprememba je Prostorski svet Vlade RS, ki ima vlogo usmerjevalca in odločevalca, kadar pri pripravi OPN in DPN pride do neusklajenosti med deležniki in zamud v postopkih.
- Kot nadomestek OPN se v mestu ali naseljih mestnega značaja da možnost, da se lahko sprejme urbanistični načrt, ker se le ta drugače obravnava od ostalega prostora. Do sedaj je predstavljal zgolj strokovno podlago in ne kot prostorski akt.
- Glede OPPN lahko investitor z občino sklepa različne dogovore in lahko v povezavi z Gradbenim zakonom izvede integrirane postopke, pri katerem se postopek priprave OPPN in postopek priprave gradbenega dovoljenja združita v en sam postopek, rezultat katerega je gradbeno dovoljenje. Na tak način naj bi se OPPN-ji večkrat izvajali.

Plitanič (2002) meni, da se prepogosto dogaja, da javnost sodeluje zgolj formalno in navidezno pri sprejemanju raznih odločitev. Postopek je izveden legitimno, vendar pa se oblast izogne upoštevanju pripomb. Zato se sprašuje, kako pravno obvezati organe javne oblasti, da bodo upoštevali pripombe javnosti. Predlaga, da se da javnosti možnost izpodbijanja sprejetega načrta in s tem bo organ, ki je pristojen za sprejemanje odločitev, moral upoštevati podane pripombe.

4.2 Aarhuška konvencija

Aarhuška konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je mednarodni dogovor, ki omogoča javnosti, da sodeluje pri ohranjanju okolja in trajnostnega razvoja (Kos, 2002a). Slovenija jo je podpisala leta 1998 skupaj s petintridesetimi državami in Evropsko skupnostjo na konferenci Okolje za Evropo v Aarhusu na Danskem. Kos in Marega (2002) pravita, da je to morda celo zgodovinski dokument, saj omogoča demokratično prenovo odločanja o posegih v okolje. Kos (2002b) navaja, da Aarhuška konvencija predstavlja pomemben korak k uveljavitvi komunikacijske racionalnosti, kar v sociologiji pomeni odprto, konsezualno odločanje o javnih zadevah.

Pogodbenice te konvencije morajo upoštevati, da imajo državljani dostop do informacij in pravico do udeležbe pri odločanju. Spodbujati želijo tudi okoljsko izobraževanje za boljše razumevanje okolja in trajnostnega razvoja ter tako ozaveščati javnost in spodbujati udeležbo pri odločitvah, ki vplivajo na okolje in trajnostni razvoj. Boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečuje kakovost in izvajanje odločitev, javnosti daje možnost, da izraža svoje interese in tako omogoča organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo, prispeva k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih ter s tem povečuje odgovornost in preglednost pri okoljskih odločitvah (Povzeto po MKDIOZ, UL RS št. 62/2004).

V 4. členu Aarhuške konvencije je določeno, da morajo organi javne oblasti dati na razpolago okoljske informacije, brez navedbe interesa v obliki, ki se zahteva. V primeru, da ima organ javne oblasti utemeljen razlog, jih lahko da v drugačni obliki ali v primeru, ko je informacija že v drugačni obliki. Javnosti morajo biti na razpolago najkasneje v enem mesecu od zahteve oziroma čim prej, razen v primerih, ko je večji obseg teh informacij in to opravičuje podaljšanje roka do dveh mesecev od vložitve zahtevka. V nekaj primerih se lahko zahtevka za dostop do okoljskih informacij tudi zavrne: ko organ nima zahtevanih informacij, ni napisano razumno ali če se le te še dopolnjujejo in bi njihovo razkritje škodljivo vplivalo na zaupnost postopkov, mednarodne odnose ali javno varnost. Medtem ko se 5. člen nanaša na zbiranje okoljskih informacij ter njihovo razširjanje javnosti. Pomembno je, da so informacije ažurne in se sprti dopolnjujejo ter so učinkovito dostopne.

V 6., 7. in 8. členu Aarhuške konvencije so določena temeljna pravila za vključitev javnosti v okoljskih zadevah. Javnost je potrebno na začetku postopka pravočasno, ustrezno in učinkovito obvestiti z javno objavo, in sicer o kateri dejavnosti se bo odločalo, možnih odločitvah, pristojnem organu za odločanje in organu, pri katerem lahko dobijo informacije, začetku postopka, času in kraju javne obravnave ter možnostih za njihovo udeležbo. Pomembno je, da se zagotovi dovolj časa za obveščanje javnosti in časovno obdobje, ki bo ustrezno, da se javnost vključi učinkovito in s tem prispeva svoj delež v procesu odločanja. Določa tudi, da jo je potrebno vključiti dovolj zgodaj, ko so odprte še vse možnosti v samem procesu urejanja prostora. Omogočiti ji je potrebno, da na javni obravnavi poda svoje mnenje in pripombe, katere mora država pri odločitvah ustrezno upoštevati. Po končanem postopku mora biti takoj obveščena o odločitvi, ki jo sprejme javni organ.

Javnost ima pravico do pravnega varstva, za kar mora biti ustrezno seznanjena, je določeno z 9. členom Aarhuške konvencije. To pomeni, da morajo države pogodbenice zagotavljati notranjo zakonodajo, ki določa, da ima javnost možnost brezplačnega in hitrega revizijskega postopka pred sodiščem v primeru, da njihov zahtevek ni bil upoštevan ali na kakšen drugačen način ni bil pravilno obravnavan. V primeru zavrnitve zahtevka za okoljske informacije mora pristojni organ pisno podati razloge za to. Cilj konvencije je tudi, da vključeni javnosti da širok dostop do pravnega varstva, pri čemer morajo biti zagotovljena učinkovita in ustrezna pravna sredstva.

Po mnenju Balohove (2013) Slovenija na področju prostorskega načrtovanja ne dosega standardov Aarhuške konvencije pri treh temeljnih smereh, ki so: informiranje, sodelovanje javnosti in dostop do pravnih sredstev. V Sloveniji ni zagotovljenega informiranja v začetni fazi, medtem ko v drugih državah obveščajo individualno, imajo daljše roke in določijo konkretne osebe, ki nudijo vse informacije o postopku priprave akta. Tudi sodelovanje javnosti ni omogočeno v zgodnji fazi priprave OPN, kot predvideva Aarhuška konvencija. Pravni sistem pravnih sredstev ni dovolj dober, ker ne omogoča vsem deležnikom, da izpodbijajo sprejet OPN pred Ustavnim sodiščem.

Določila Aarhuške konvencije, kot so obveščanje in soodločanje javnosti, so, kot meni Kos (2002b), še edina mogoča in smiselna pot za legitimizacijo v okolje. Kajti velikokrat zlasti investitorji in tudi vodilni organi menijo, da je vključevanje javnosti nepotrebno, celo kontraproduktivno, saj si želijo cilj doseči po najhitrejši in cenejši poti. Kar pa privede do nasprotnih učinkov in nelegitimnih procesov, zato je pomembno, da se ta določila v konvenciji upoštevajo.

4.3 Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Prostorsko načrtovanje je interdisciplinarna dejavnost, kjer se prepletajo dejavnosti različnih strok in strokovnjakov, kot so geodeti, geografi, arhitekti, krajinski arhitekti, ekonomisti, pravniki, komunalni in prometni inženirji, sociologi, biologi in drugi. Ti načrtujejo namensko rabo, pri kateri morajo upoštevati varstvene, kulturne, tehnološke, okoljske, socialno-ekonomske zahteve ter razvojne možnosti območja.

Temeljni cilji prostorskega načrtovanja so bili postavljeni leta 1973 z Resolucijo o poglavitnih smotrih in smernicah za urejanje prostora leta 1973 (UL SRS, št. 43/73). Ti cilji veljajo še danes in so (Zavodnik Lamovšek, 2002):

- policentričen razvoj urbanega sistema, ki bo omogočal enakovreden razvoj za vse prebivalce z uravnoteženo prostorsko porazdelitvijo stanovanj, delovnih mest ter centralnih dejavnosti;
- zagotavljanje kakovostnega okolja, ki bo omogočalo humano in zdravo življenje, pri čemer se upoštevajo značilnosti slovenske krajine;
- usklajevanje namenske rabe vseh površin, ki na podlagi naravnih virov, prednosti prostora ter povezovanjem Slovenije z mednarodnim prostorom, razporedi gospodarske dejavnosti tako, da omogoča gospodarski razvoj.

Urejanje in načrtovanje prostora so regulirali trije zakoni, ki so bili sprejeti leta 1984 (Flogie, 2003). To so bili Zakon o urejanju prostora (ZUreP, UL SRS, št. 18/1984), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDPP, UL SRS, št. 18/1984) in Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ, UL SRS, št. 18/1984). Nato so konec leta 2002 sprejeli dva nova zakona, Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, UL RS, št. 110/02) in Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, UL RS, št. 102/04), ki sta nadomestila

zakonodajo s tega področja. Oba zakona sta dobila veliko dopolnitev in sprememb. ZUreP-1 je v letu 2007 nadomestil ZPNačrt, ki je ločeno uredil področje prostorskega načrtovanja in opremljanja zemljišč za gradnjo. Kasneje se je spremenil tudi ZPNačrt, vanj je posegel ZUPUDPP, ki je posebej uredil pripravo DPN. Skupščina občin Slovenije je ocenila stanje zakonov, ki so trenutno v uporabi. Menijo, da se je zakonodaja na področju urejanja prostora začela preveč dobiti in je nastalo preveč sprememb in novih zakonov. Zaradi drobljenja se je tudi pojavila potreba po celostni prenovi zakonodaje na tem področju (MOP, 2015).

ZUreP-1 in ZPNačrt sta določila osnovne usmeritve, ki jih je potrebno upoštevati pri prostorskem načrtovanju ter naloge in pristojnosti, ki jih imajo pri tem občine. ZUreP-1 ureja prostorsko načrtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev, zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo ter vodenja zbirk prostorskih podatkov. Določa pa tudi prekrške v zvezi z urejanjem prostora in opravljanjem dejavnosti prostorskega načrtovanja in pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja.

Po 2. členu ZUreP-1 (UL RS, št. 110/02) se morajo z njim določiti pogoji za razvoj dejavnosti v prostoru in njihovo razmestitev obstoječih fizičnih struktur. V procesu se načrtujejo tako posamezne lokacije kot tudi najširša regionalna območja. Načrtujejo jih pripravljavci prostorskega akta, ki so lahko lokalni ali državni organi, katerim mora pobudnik podati pobudo za izdelavo prostorskega akta. Predpriprava za izdelavo prostorskega akta so strokovne podlage, ki se izdelajo na podlagi predpisov, analiz razvojnih možnosti, usmeritev za razvoj dejavnosti v prostoru, na analizah medsebojnih učinkov dejavnosti v prostoru ter na statističnih, geodetskih in drugih podatkih s področja urejanja prostora.

Kljub temu pa o prostorskem načrtovanju ne smemo razmišljati zgolj o strokovno tehničnem procesu, ampak tudi o socialnem, kot pravi Ploštajnerjeva (2003). Prikazano ne sme biti samo kot nujno zlo, ki ga zahtevajo postopki. Treba ga je razumeti kot političen proces odločanja o prihodnosti neke skupnosti, kjer stopi participacija v ospredje. Held, (1989) cit. po Ploštajner (2003) pravi, da je za razvoj demokracije potrebna tako demokracija države kot tudi civilna družba, ker druga drugo vzdržujeta in omejujeta. Poudarja, da je potrebno razviti nove načine javne participacije in kanale komunikacije, ki bodo pripomogli k demokratičnemu življenju.

Pri urejanju prostora se morajo uskladiti varovalni in razvojni cilji v prostoru. Občine so mnenja, da je ključna težava izraziti sektorski pristop, kjer se morajo občine uskladiti z vsakim NUP posebej. Zaradi usklajevanja različnih interesov v prostoru so postopki dolgotrajni, načrtovanje prostora pa je oteženo. Na državni ravni ni pristojnega organa, ki bi odločal v primeru nesoglasij med posameznimi NUP. Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) v obstoječem sistemu še nima pravne podlage, da bi lahko odločalo o tem (MOP, 2015).

4.4 Pristojnosti občine oziroma lokalne skupnosti pri urejanju prostora

Občina določa rabo prostora in prostorske ureditve lokalnega pomena z usmeritvami strateških prostorskih aktov države. Določijo se tudi pogoji za umeščanje objektov v prostor, ki varujejo okolje, ohranjajo naravne dobrine in kulturne spomenike lokalnega pomena ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na lokalni ravni.

Pristojnosti občine na področju urejanja prostora po ZUreP-1 (UL RS, št. 110/02) so:

- načrtovanje prostorskih ureditev na območju občine,

- red v prostoru in spremljanje stanja na področju urejanja prostora,
- vodenje zbirk prostorskih podatkov, za katere je pristojna,
- pripravljane in sprejemanje poročil o stanju,
- usmerjanje prostorskega razvoja občine in urejanje prostora v občini ob upoštevanju državnih umestitev za urejanje prostora na lokalni ravni,
- izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanje zemljišč,
- izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje občinskih prostorskih aktov,
- predpisovanje pogojev in drugih meril za urejanje prostora na območju občine.

Naloga lokalne skupnosti je, da ureja prostor na svojem območju ter skrbi za vzdržen prostorski razvoj kljub različnim interesom javnosti. Lokalne skupnosti morajo sodelovati med seboj kot tudi z državo, predvsem pri prostorskih ureditvah, ki se po 8. členu ZUreP-1 (UL RS, št. 110/02) nanašajo na skupno rabo naravnih dobrin, energetske, komunalne in prometne objekte, varovanje okolja ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Pri tem se mora upoštevati, da ne prevlada interes ene dejavnosti. Pripravljaivec prostorskega akta naredi študijo ranljivosti prostora in analizo razvojnih možnosti teh dejavnosti v prostoru, na podlagi katere se nato razporedijo dejavnosti v prostor. V primeru, da se ne da uskladiti razvojnih potreb različnih dejavnosti med seboj oziroma jih uskladiti z varstvenimi zahtevami, se občinski svet na predlog župana odloči v okviru svojih pristojnosti glede njih (ZUreP-1, UL RS, št. 110/02).

Lokalna skupnost je najbližja lokalnemu prebivalstvu, zato ima pomembno vlogo pri njenem motiviranju, ozaveščanju in izobraževanju glede varstva okolja ter kako trajnostno varovati naše okolje. Lokalni prebivalci se tudi najlažje povežejo s svojo lokalno skupnostjo pri sodelovanju in odločanju o okoljskih problemih. Pri vsem tem se mora lokalna skupnost povezovati tudi z mednarodno ravni, s katero si izmenjujejo informacije o strokovnem znanju z lokalnega nivoja ter se povezujejo pri izvajanju okoljevarstvenih projektov. Smaka Kincl (2002) poudarja, da se veliko okoljevarstvenih problemov odvija na lokalni ravni, zato je sodelovanje lokalne oblasti pomembno pri izpolnjevanju okoljevarstvenih ciljev. Tudi z Aarhusko konvencijo je določeno, da je lokalna skupnost odgovorna za trajnosti razvoj.

Pri novi prostorski ureditvi mora občina upoštevati tudi lokalno tradicijo, saj so ureditve tako družbeno bolj legitimne ter se s tem izboljša kakovost obstoječega stanja, meni Čerpes (2011). Pri načrtovanju naj lokalna skupnost uporabi tudi lokalno znanje, ki ga Brabham (2009) določa kot:

- poznavanje specifičnih značilnosti, okoliščin, dogodkov in odnosov, kot tudi razumevanje njihovega pomena v lokalnih okoljih,
- upoštevanje tradicije,
- spontano intuicijo in
- pravno utemeljene odločitve.

Lokalne značilnosti predstavljajo glavni dejavnik za oblikovanje "občutka pripadnosti" državljanov v njihovi lokalni skupnosti, mestu ali regiji. V lokalnih okoljih z nizko kakovostjo lokalnih značilnosti (dobra infrastruktura, urejeno okolje), kjer je "pripadnost" precej šibka, je pobude za udeležbo ponavadi treba omejiti tudi zato, ker javnost prevzame občutek "apatije zaradi obupa", ki nadomešča "občutek pripadnosti". Sodelovanje javnosti je odvisno od njene motivacije za sodelovanje, ki je povezana s tem, kako se javnost počuti povezana z njihovo socialno okolico (The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, 2015).

Poleg lokalnega znanja morajo biti vse razvojne potrebe usklajene z varstvenimi zahtevami, kjer se varujejo naravne, grajene in kulturne danosti. Simonetijeva in Zavodnik Lamovškova (2009) poudarjata, da se mora s prostorom ravnati racionalno in omogočati kakovostno bivanje občanom. Pri tem mora ravnati v skladu s politiko urejanja prostora in Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, s katero ukrepe nad njo izvaja država.

Pred izdelavo predloga prostorskega akta je potrebno imenovati odgovornega vodjo izdelave predloga prostorskega akta ter določiti faze izdelave. Vodja je odgovoren za vsako sestavino akta, skrbi pa tudi, da posamezne sestavine izdelajo ustrezni strokovnjaki. Določeno mora biti tudi, v kateri fazi bo vključena javnost in na kakšen način. Rezultate vključevanja javnosti se ovrednoti, na podlagi katerih se določi pristojnosti. Smaka Kincl (2002) meni, da bi morale občinske uprave za vzpostavitev dialoga z javnostjo izdelati načrt komunikacije.

4.5 Nosilci urejanja prostora in usklajevanje interesov z javnostjo

Poleg občine pri pripravi občinskih prostorskih načrtov sodelujejo tudi številni nosilci urejanja prostora (NUP), s katerimi javnost pogosto težko uskladi svoje interese. NUP so organi lokalnih in državnih skupnosti, ki sodelujejo pri urejanju prostora in podajo svoja stališča in mnenja glede občinskih in medobčinskih aktov. Med njih se štejejo različni organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb, ministrstva ter nosilci javnih pooblastil. Ti posredujejo občini potrebe javnega pomena, ki se upoštevajo pri nadaljnjem načrtovanju prostorskega akta. Po ZUreP-1 so dolžni sodelovati v vseh fazah postopka priprave prostorskih aktov. Ker je teh nosilcev veliko, pogosto prihaja do nasprotujočih interesov med njimi. Zato Prelog (2011) meni, da je v pripravi postopka OPN najpomembnejše dejanje uskladitev osnutka OPN s smernicami NUP.

Med lokalne NUP spadajo vsi organi lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, ki so pristojni za izvrševanje javnih pooblastil. Poleg tega je lahko NUP tudi drug organ, javni zavod ali organizacija, če pripravljavec akta presodi, da bi mogel sodelovati pri pripravi akta. Državne NUP je določilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (2013) in so zapisani v 11. členu ZPNačrt:

- MOP: Direktorat za prostor,
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju MKO): Direktorat za kmetijstvo, Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Agencija RS za okolje,
- Zavod za gozdove,
- Zavod RS za varstvo narave,
- Ministrstvo za kulturo, Direktorat za kulturno dediščino,
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za infrastrukturo, Direktorat za promet, Direktorat za energijo,
- Ministrstvo za obrambo: Direktorat za logistiko, Uprava RS za zaščito in reševanje.

4.6 Prostorske ureditve lokalnega pomena

Na lokalni ravni se prostorske ureditve urejajo z urbanističnimi načrti, občinskim podrobnim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPPN), območje celotne občine pa z OPN. Že načelo subsidiarnosti določa, da se odločitve sprejemajo na najnižji ravni, ker je ta najbližja ljudem ter najboljše pozna probleme v skupnosti. Tudi v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, UL RS št. 94/2007) je določeno, da mora občina opravljati lokalne zadeve javnega pomena, kar pomeni tudi

prostorski razvoj, ki ga mora izvajati občina. V skladu z zakonom mora opravljati naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavljati javno službo s stavbnimi zemljišči. Pri tem je občinski svet z županom na čelu najvišji organ odločanja, ki sprejema prostorske in druge plane razvoja občine.

Za vsako prostorsko ureditev mora občina na območju načrta uskladiti interese z investitorjem oziroma upravljavcem načrtovane prostorske ureditve. Nato pošlje pobudo vladi, v kateri opredeli območje, kjer namerava načrtovati, utemelji poseg, ki je potreben na območju načrta in to natančno opiše. Območje je potrebno prikazati v zemljiškem načrtu in mora biti opredeljeno tako, da se ga lahko določi v naravi. Vlada mora v roku 90 dni izdati soglasje, v katerem lahko tudi predpiše predhodne določbe, ki jih mora občina upoštevati pred izvedbo priprave občinskega prostorskega akta. Pred izdajo soglasja pa mora preveriti vse možnosti izvedbe prostorske ureditve, ki jo v primeru, da ni smotrna, s sklepom zavrne. Prav tako je takšen postopek smiselno upoštevati tudi, če je prostorska ureditev na območju več občin in nameravajo to urediti z regionalnim prostorskim načrtom v skladu z ZPNačrtom. V tem primeru mora pobudo poslati tista občina, ki je določena kot pripravljavka regionalnega načrta (Povzeto po ZUPUDPP, UL RS št. 43/2005).

Hague in Jenkins (2005) poudarjata, da je ključnega pomena mediacija med odločitvami in strategijami, ki izhajajo iz lokalne skupnosti, ter političnih smereh na strateški ali regionalni ravni. Skupaj z lokalno skupnostjo sodeluje prostorski načrtovalec, ki mora vsem udeleženi zagotoviti strokovne informacije v postopku načrtovanja. Prostorski načrtovalec je tudi neke vrste mediator, ki si zaupanje pridobi s skupnim delom in razumevanjem. Pri tem ne sme ubogati samo naročnika in uporabnika, ampak je pri tem pomembno razumevanje, sporazumevanje, strokovna pomoč in vzgoja. Dešman (2011) navaja, da je pri tem na obeh straneh pomembna čustvena in socialna inteligenca ter pripravljenost za podrejanje skupnemu smotru za vključevanje v mrežo družbene organizacije. Vsi sodelujoči morajo znati iskreno poslušati, razumeti, komunicirati, vključevati in čutiti. Ta koncept je povezan s humanizmom in kulturo, prav tako pa tudi s sposobnostjo socialne interakcije in komunikacije (Dešman, 2011). Pri vsem tem pa je načrtovalec omejen še z interesi investitorja, zakonodajnimi predpisi, okoljskimi omejitvami in neredko tudi z odzivi javnosti (Simoneti, Zavodnik Lamovšek, 2009).

4.7 Občinski prostorski načrt (OPN)

Občinski prostorski načrt je temeljni občinski prostorski dokument, ki določa rabo prostora lokalne skupnosti, kot so komunalna omrežja, prometnice, območja zazidave in zavarovana območja. Ureja degradirana območja, varuje naravne vire ter varuje pred naravnimi nesrečami. Pogačnik (2005) ga opredeljuje kot teritorialno najmanjši prostorski dokument, ki ščiti interese uporabnikov prostora. Medtem ko Kumer (2011) navaja, da se z njim določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja, pogoji umeščanja posegov v prostor (prostorsko izvedbeni pogoji) in načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena. Pri tem se morajo upoštevati usmeritve iz državnih prostorskih aktov, razvojne potrebe občine in varstvene zahteve.

Njegova vsebina, oblika in način priprave je določena s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Tega pa določa 5. odstavek 39. člena ZPNačt (UL RS, št. 33/07). Izdelujejo ga prostorski načrtovalci po naročilu občine ter vsebuje strateški in izvedbeni del.

V strateškem delu OPN so določena izhodišča, ki so z njim prostorsko povezana, usmeritve za razvoj v krajini, določitev namenske rabe zemljišč in prostorsko izvedbenih pogojev, okvirna območja prostorskega razvoja občine in naselij razpršene gradnje ter zasnova prostorskega razvoja občine in gospodarske infrastrukture ter grajenega javnega dobra lokalnega pomena. Medtem ko se v izvedbenem delu določijo območja, za katere se pripravi OPPN, prostorski izvedbeni pogoji ter namenska raba prostora. Uporabi se ga tudi za podlago pri pridobitvi gradbenega dovoljenja, razen na območjih, kjer je predviden OPPN.

OPN je razdeljen na dva dela, in sicer grafični in tekstualni. V tekstualnem delu so uvodne in končne določbe ter strateški in izvedbeni del. Grafični del vsebuje prikaze izvedbenega in strateškega dela. Osnutek OPN je sestavljen iz prikaza osnovne namenske rabe izvedbenega dela OPN in kartografskega dela strateškega dela OPN ter konceptualnega dela urbanističnega načrta. Končni OPN se sprejme z odlokom.

OPN je razdeljen na enote urejanja prostora, katere obsegajo odprt prostor, ki se določi na podlagi značilnosti prostora. Pri tem se upošteva ohranjanje narave, varstvo kulturne dediščine in zdravje ljudi ter strateške usmeritve, ki so povezane z izgradnjo gospodarske javne infrastrukture. Meja enote urejanja prostora v večini primerov sovпада z mejo OPPN. Za enoto urejanja prostora se določijo prostorski izvedbeni pogoji, namenska raba in tudi območja s skupnimi značilnostmi, kot je na primer razpršena gradnja, znotraj nje pa se kasneje določijo še podrobnejši prostorski izvedbeni pogoji.

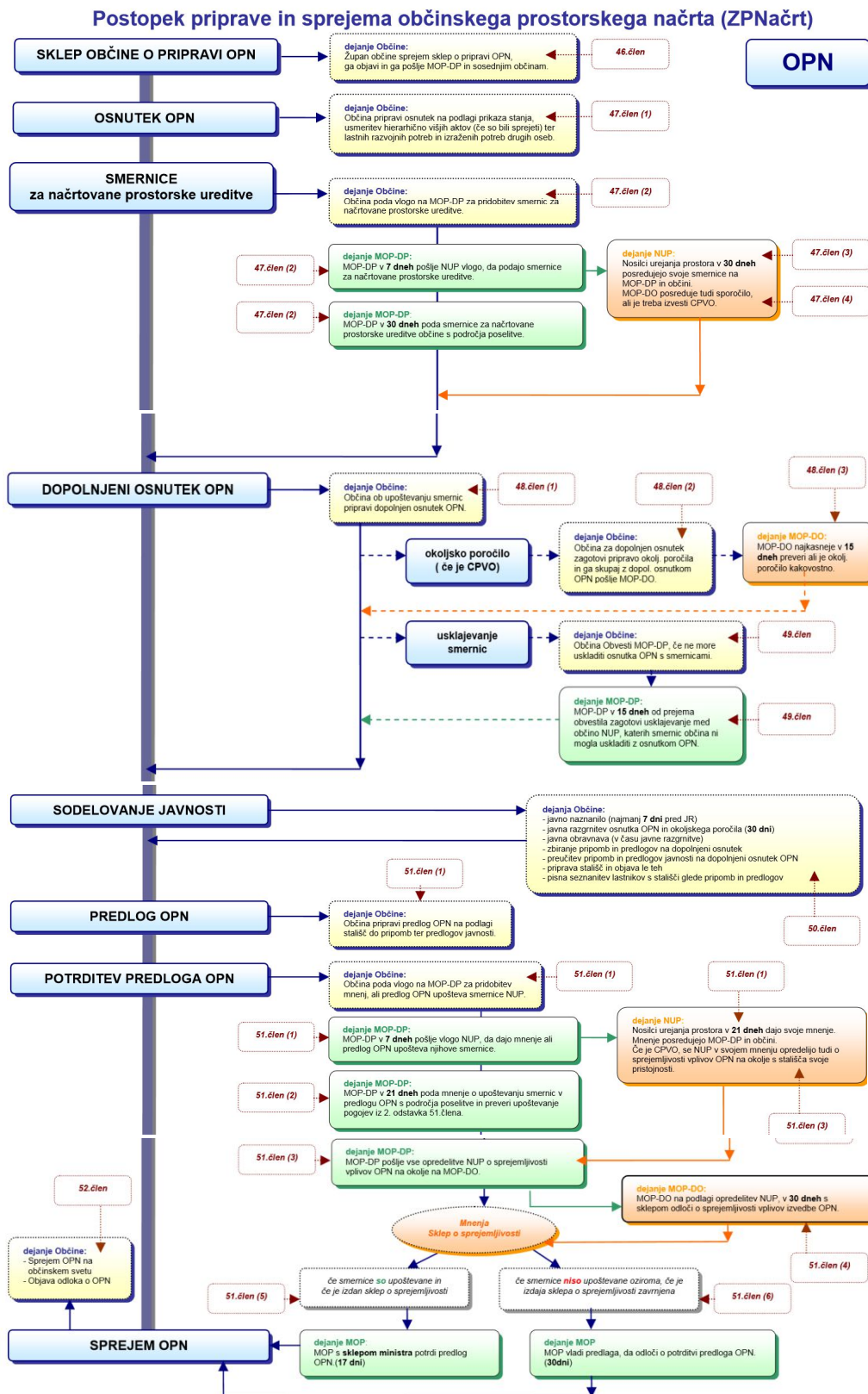
Namenska raba prostora obsega območja stavbnih zemljišč, gozdnih zemljišč, kmetijskih zemljišč in območja drugih zemljišč, kot na primer območja za potrebe obrambe. Za vsako enoto urejanja v OPN se določi še podrobnejša raba prostora. Ta vključuje območja stanovanj, centralnih dejavnosti, proizvodnih dejavnosti, zelenih površin, posebna območja, prometne, komunikacijske, energetske in okoljske infrastrukture, območja za potrebe obrambe v naselju, površine razpršene poselitve, območja najboljših kmetijskih in drugih kmetijskih zemljišč, gozdna zemljišča, območja površinskih voda in vodne infrastrukture, območja mineralnih surovin, območja za potrebe pred naravnimi in drugimi nesrečami, območja zunaj naselij za potrebe obrambe ter ostala območja.

4.8 Postopek izdelave OPN

Občina pri izdelavi OPN poda svoje mnenje glede smernic, ki jih določijo NUP. Poda tudi posebne pogoje, ki jih je potrebno upoštevati pri nadaljnjem načrtovanju. Kadar pogojev in mnenja ne podaja, se smatra, da ga nima. Mnenje nato pobudnik in koordinator preučita in upoštevata pri načrtovanju osnutka načrta. Razgrnejo ga na javni obravnavi, ki traja 30 dni, kjer lahko javnost poda svoje mnenje in pripombe. V tem času je tudi javna obravnava, kjer lahko javnost dobi bolj točne informacije o prostorski ureditvi in pojasnila. Zraven osnutka se razgrne še CPVO, poročilo o vplivih na okolje in osnutek OVS, kadar so ti potrebni pri prostorski ureditvi. Največkrat so javne razgrnitve in obravnave v prostorih občine in drugih javnih prostorih, kot so kulturni domovi. Prelog (2011) meni, da ravno javna razgrnitev pripelje do bolj demokratične, argumentirane in premišljene prostorske odločitve. Mnenja in pripombe na osnutek načrta in drugih poročilih, ki jih poda javnost, koordinator posreduje pristojnemu ministrstvu. Ta mnenja javnosti nato pristojni preučijo v 60 dneh in podajo svoja stališča do pripomb in predlogov, kar tudi objavijo na spletnih straneh. Na podlagi teh mnenj se prostorski akt dopolni in tako izboljša. Pripomb, ki se ne nanašajo na prostorsko ureditev, ne obravnavajo. Kljub pripombam se je potrebno držati smernic pri nadaljnjem načrtovanju. V tistih delih, kjer ni bilo pripomb, se dopolnjeni osnutek ne sme spreminjati. Spremembe so možne samo pri tistih prostorskih

ureditvah, ki so bile navedene v osnutku prostorskega akta, ki je bil obravnavan na javni razgrnitvi in so bile zoper njega podane pripombe (Prelog, 2011). Vedno se ne more upoštevati vseh pripomb, kar pa privede do razhajanj med javnostjo in strokovnjaki. Na podlagi stališč do pripomb in predlogov javnosti in občine, izdelovalec izdelava predlog načrta. Pri tem upošteva smernice urejanja prostora in pogoje za podrobnejše načrtovanje najustreznejše variante ali rešitve. Prikaz poteka in sprejema priprave OPN po ZPNačrt je prikazan na sliki 4.

OPN je velik zalogaj glede priprave in financiranja. Pogosto je tudi prenormiran in nepregleden, zato tak akt pomeni velik problem pri izvajanju, menijo na MOP (2015). Poudarjajo tudi, da je regulacija prostora pogosto preveč podrobna, velik del se posveča tekstualnemu delu akta, omejene možnosti njihovega spreminjanja pa pripeljejo do preveč togega sistema, kateri pogosto ne zmore zagotoviti tako razvojnih kot tudi varstvenih potreb v prostoru.



Slika 4: Organigram priprave OPN
(Vir: <http://213.161.20.33/doc/Organigram%20priprave%20OPN.pdf>)

4.8.1 Poročilo o vplivih na okolje

Na podlagi poročila o vplivih na okolje se izvede presoja vplivov na okolje (v nadaljevanju PVO). Pristojni organi, ministrstva in organizacije morajo nosilcu nameravanega posega zagotoviti dostop do podatkov, s katerimi razpolagajo, da lahko izdelajo poročilo o vplivih na okolje. Ta mora po ZVO-1, (UL RS, št. 41/2004) vsebovati:

- opis obstoječega stanja in obremenitev,
- opis nameravanega posega, njegov namen, kraj in velikost,
- opredelitev območja, na katerem bo poseg povzročal obremenitve okolja,
- oceno glavnih vplivov nameravanega posega na okolje in njihovo ovrednotenje,
- predvidene ukrepe za zmanjšanje, preprečitev ali če je mogoče odpravo škodljivih vplivov na okolje,
- možne alternative, ki jih je nosilec posega predvidel, z navedbo razloga za izbrano rešitev, ki se nanašajo na vplive v okolje in
- povzetek, ki ga razume javnost.

V postopku PVO mora ministrstvo javnosti omogočati podajanje mnenj in pripomb ter vpogled v vlogo za pridobitev OVS in osnutek odločitve o njem ter poročilo o vplivih na okolje. Z javnim naznanilom obvesti javnost o dejstvu, da je za nameravani poseg v okolje potrebna PVO, območju posega, vlogi za izdajo OVS, organu, ki bo izdal to soglasje, posredoval podatke o posegu ter sprejemal pripombe in mnenja, kraju, kjer bo mogoč vpogled ter načinu dajanja pripomb. Rok za to je 30 dni od objave javnega naznanila.

Po izdaji OVS ministrstvo najkasneje v 30-ih dneh po vročitvi odločbe strankam obvesti javnost o glavnih razlogih za odločitev ter o vsebini odločitve in bistvene pogoje za izvedbo nameravanega posega, navedbo upoštevanja mnenj in pripomb ter opis najpomembnejših ukrepov za zmanjšanje, preprečitev ali odpravo škodljivih vplivov nameravanega posega na okolje v primeru izdanega OVS.

4.8.2 Celovita presoja vplivov na okolje

Celovita presoja vplivov na okolje (CPVO) se pripravi pri prostorskih ureditvah, kjer lahko njena izvedba pomembno vpliva na okolje in je pomembno orodje pri oblikovanju politike prostorskega načrtovanja. Balohova (2013) meni, da to ne sme biti neka naknadna ugotovitev skladnosti z zahtevami, ampak mora biti že prej vključena v sam proces prostorskega načrtovanja, in sicer pri pripravi programov, planov, prostorskih in drugih načrtov. Po ZVO-1 (UL RS, št. 41/2004) se ta izvede za plan na področju urejanja prostora, gospodarjenja z gozdovi, kmetijstva, rudarstva, upravljanja voda, ribištva, energetike, prometa, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, industrije, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij ter turizma, ki ga na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine. Tako se preuči vse predvidene vplive na okolje, ohranjanje narave in varstvo človekovega zdravja.

Na ministrstvu je potrebno pridobiti potrdilo o sprejemljivosti izvedbe prostorske ureditve, ki ga zahteva pripravljavec plana. V zahtevku za potrdilo se navede vrsta, vsebina, natančnost, s katero bo plan izdelan, kartografski prikaz načrtovanih posegov ter območje. Na podlagi teh podatkov ministrstvo v 30 dneh od prejema zahtevka sporoči, ali je potrebno izvesti CPVO. To sporoči pripravljavcu plana kot tudi javnosti. Celotno poročilo CPVO se z okoljskim poročilom (v

nadaljevanju OP), planom in njegovo revizijo, razgrne na javni razgrnitvi, na kateri se ravno tako kot na plan podajo pripombe na CPVO.

4.8.3 Okoljsko poročilo

Za prostorske načrte, za katere se izvede CPVO, mora pripravljavec plana po ZVO-1 (UL RS, št. 41/2004) zagotoviti tudi OP. V njem se opišejo in ovrednotijo vplivi izvedbe plana na okolje in možne alternative, ob tem pa upoštevajo cilje in geografske značilnosti območja prostorske ureditve. Vsebovati mora informacije, ki so potrebne za izvedbo celovite presoje vplivov načrta na okolje. Pri tem se uporabljajo postopki vrednotenja in upošteva natančnost načrta. Pripravljavec mora predvideti način spremljanja vplivov plana na okolje pri njegovem izvajanju.

Po obravnavi vseh pripomb mora ministrstvo v 30-ih dneh obvestiti pripravljavca plana, če je OP ustrezno ali mu poda zahtevek za dopolnitev. Ministrstvo mora preučiti sprejemljivost vplivov na okolje pri izvedbi plana ter o tem pripraviti pisno mnenje. Ko pripravljavec plana preveri ustreznost OP, mora v okviru javne razgrnitve, ki traja 30 dni, seznaniti javnost z OP in načrtom. V tem času ima javnost možnost, da poda svoje mnenje in pripombe, mora pa v tem času potekati tudi javna obravnava. Čas in kraj javne razgrnitve in obravnave ter način podajanja pripomb pripravljavec plana objavi na svetovnem spletu ter na krajevno običajen način.

Urejanje prostora na lokalni ravni je tesno povezano z zakonodajo s področja vključevanja javnosti. Temelj je Aarhuška konvencija, ki poudarja, da ima javnost pomembno vlogo pri pripravi prostorskih aktov, med katere spada tudi OPN. Ta poudarja, da se mora javnost vključiti v zgodnji fazi procesa izdelave prostorskega akta, kar je v nasprotju s slovensko zakonodajo, kjer se javnost prvič vključi šele v fazi dopolnjenega osnutka OPN. Zakonodaja tudi ne upošteva vseh temeljev Aarhuške konvencije, saj nikjer ne določa izobraževanja in osveščanja javnosti o varovanju in urejanju prostora.

Ta stran je namenoma prazna.

5 PRIMERJAVA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI MED TUJINO IN SLOVENIJO

Naredili smo primerjavo med vključevanjem javnosti v Sloveniji po naši raziskavi, ki smo jo opravili na občinah in vključevanjem javnosti v tujini po primerjalno-pravni analizi (Baloh, 2013).

5.1 Primerjava vključevanja javnosti med Estonijo in Slovenijo

Razlika med vključevanjem javnosti v Estoniji in Sloveniji je velika, že sam sistem prostorskega načrtovanja je v Estoniji urejen na treh ravneh (državni, regionalni in lokalni), medtem ko je v Sloveniji samo na dveh. V Estoniji je sodelovanje javnosti urejeno zelo podrobno, kjer je obvezna javna razgrnitev in administrativna podpora s strani občine že v zgodnji fazi. V Sloveniji pa zakonsko javna razgrnitev v zgodnji fazi ni določena. Neformalne oblike sodelovanja javnosti se tam redno uporabljajo pred in med postopkom sprejemanja načrtov. Po naši raziskavi v večini občinah vključenih v raziskavo prav tako uporabljajo neformalne načine. Občine v Sloveniji se poslužujejo različnih neformalnih načinov, in sicer obveščanja po telefonu, navadni in elektronski pošti, z osebnimi stiki, izdelavami posebnih kart, da se lahko iz njih javnost orientira, organizirajo različne konference, urbanistične delavnice ter javno razgrnitev v zgodnji fazi.

V zgodnji fazi v Estoniji občina javno objavi, da se javnost lahko vključi, v lokalnem in nacionalnem časopisu ter na spletni strani občine. Tudi nekatere občine v Sloveniji v zgodnji fazi na neformalni način objavijo na spletni strani občine, nekatere pa tudi v lokalnem časopisu. Lastniki nepremičnin, katere spremembe zadevajo, so o tem obveščeni s priporočenim pismom v roku 14 dni od namere. Osebno po pošti so obveščali tudi v nekaterih občinah vključenih v našo raziskavo, vendar zakonsko to v Sloveniji ni določeno. Začetni osnutek v Estoniji se javno objavi in predstavi javnosti na javni razpravi. V bolj kompleksnejših prostorskih ureditvah je nujno potrebna vsaj ena javna razprava. Na razpravi lahko sodeluje vsak, kjer podajo svoje mnenje in pripombe, na katere je potrebno odgovoriti v roku štirih tednov. Razlika med Estonijo in Slovenijo je, da v Sloveniji v zgodnji fazi večina občin vključenih v našo raziskavo naredi neformalno javno razgrnitev, saj formalna razgrnitev zakonsko ni predpisana, medtem ko je v Estoniji javna razgrnitev predpisana že v zgodnji fazi. Neformalno razgrnitev v slovenskih občinah pripravijo poljubno, na kateri lahko javnost poda svoje pripombe. Na tak način skušajo priti bližje javnosti, saj sam postopek po formalni javni razgrnitvi ne more zajeti vseh sprememb. V teh zgodnejših fazah se tudi pripombe lažje uskladijo. Na občinah vključenih v našo raziskavo menijo, da takrat velikokrat lažje uskladiš mnenja, kjer javnost pove, kako vidijo svoj prostor, kaj rabijo in kakšne so pomanjkljivosti, dobijo pa tudi koristne informacije. Če bi jih dobili šele na formalni razgrnitvi, bi jih težko upoštevali. Občine predvsem pri OPPN-jih, če je le možno, seznanijo pred zakonsko obvezo vsaj tisto javnost, ki na obravnavano območje tangira.

Ponovna javna razgrnitev v Estoniji je po sprejetju osnutka, za razliko v Sloveniji je to prva zakonsko določena javna razgrnitev. Čas in kraj javne razgrnitve v Estoniji se objavi sedem dni prej v lokalnih časopisih in na spletni strani občine. Tudi v Sloveniji se javnost obvesti najmanj sedem dni prej. Občine, ki so bile vključene v našo raziskavo, so javnost o času in kraju javne razgrnitve obvestile z javnim naznanilom. Večina občin vključenih v raziskavo objavi javno naznanilo za javno razgrnitev na svoji spletni strani. Objavljajo tudi na oglasih deskah, radiu, televiziji in lokalnih časopisih, kjer podajo daljši sestavek o prostorski ureditvi, da pojasnijo vse, kar se tiče priprave OPN.

Na osnutek načrta v Estoniji lahko javnost ponovno poda svoje pripombe, na katere mora

pripravljaivec akta odgovoriti individualno. Javna razgrnitev je ponovno po 14-ih dneh po koncu javne razgrnitve za javnost, ki je podala pripombe, katero se mora individualno obvestiti o kraju in času le te. Pri čemer v Sloveniji ni določeno, da mora občina individualno odgovoriti na pripombe. Tudi ponovne javne razgrnitve ni, ampak se mora tisti, ki je podal pripombo, sam seznaniti, ali je bila pripomba odobrena.

O sprejetju načrta morajo v Estoniji obvestiti javnost v enem mesecu od sprejema načrta. Na sprejet občinski načrt, za katerega javnost meni, da je v nasprotju z zakonodajo ali da so z njim kršene njegove pravice, se lahko pritoži. Občina mora o tem odločiti ter napisati obrazložitev. Zoper te odločitve se lahko javnost pritoži na upravno sodišče, v roku 30 dni od sprejetja prostorskega akta. Pri čemer se v Sloveniji ne morejo pritožiti glede končne prostorske ureditve.

5.2 Primerjava vključevanja javnosti med Avstrijo in Slovenijo

Posebnost vključevanja javnosti v Avstriji je, da se odvija na dveh ravneh, in sicer na državni in deželni ravni, v osnovi pa je sistem prostorskega načrtovanja deloma centraliziran. Prav tako se na dveh ravneh odvija v Sloveniji, vendar se namesto na deželni, odvija na lokalni ravni. Na državni ravni se odvije zgolj konferenca za prostorsko planiranje. Sodelovanje javnosti na deželni ravni je različno od dežele do dežele, načeloma pa zaostaja za modernimi ureditvami, saj javnost pogosto zavrnejo brez argumentov. Prav tako kot v Sloveniji, tudi v Avstriji v zgodnji fazi ni sodelovanja širše javnosti (civilne družbe in ostalih državljanov). Imajo samo deželni organ, ki potrjuje lokalne akte. Neformalnih načinov ne uporabljajo, glede na našo raziskavo pa jih občine v Sloveniji uporabljajo. V obeh državah, tako v Sloveniji kot v Avstriji, niso izpolnjena vsa načela iz Aarhuške konvencije.

Na lokalni ravni se predlog akta pred formalnim sprejemom v Avstriji javno objavi 4-6 tednov prej na oglasni deski in časopisu, v nekaterih deželah pa samo na svetovnem spletu. V Sloveniji je določeno, da se javno naznanilo objavi vsaj 30 dni prej, kar je podobno kot v Avstriji. Prav tako se način objave razlikuje od občine do občine, večino vključenih občin v naši raziskavi pa to objavi na svoji spletni strani in lokalnem časopisu. V Avstriji tiste, ki jih akt direktno zadeva, obvestijo osebno. Po naši raziskavi pa so nekatere občine tudi osebno obveščale javnost v primerih, ko je šlo za podrobne prostorske načrte. Po javni objavi javnost poda svoje mnenje ali pripombe, na katere občinam v Avstriji in Sloveniji ni potrebno odgovoriti, ampak jih vzamejo zgolj v razmislek. Tudi javna razprava ni obvezna, medtem ko v Sloveniji je.

Na deželni ravni v deželi Štajerski se javnost vključi samo v zgodnji fazi, kar je razlika s Slovenijo, kjer pa v zgodnji fazi ni zakonsko določeno, da se javnost vključi. Dežela obvesti vse, ki se jih njihov poseg tiče (ministrstva, občine v deželi...) ter jim posreduje osnutek akta. Na podane pripombe ni potrebno podati obrazložitve, če le te niso bile upoštevane. Tudi v Sloveniji niso potrebni argumenti, zakaj ni bila pripomba upoštevana.

Na lokalni ravni sodelovanje javnosti v Avstriji poteka na dveh ravneh. V zgodnji fazi lahko vsak poda svoje mnenje in pripombe na prostorski akt. O načrtovanem posegu v prostor mora občina obvestiti vse vpletene. V vmesni fazi se predlog načrta objavi, podane pripombe se obravnavajo, ter tiste, ki niso upoštevane, obrazloži osebi, ki je pripombo podala. V Sloveniji je zakonsko določena samo vmesna faza.

Pravna sredstva zoper sprejet načrt v Avstriji so omejena in zelo zakomplicirana za zaščito oseb,

katerih akt se neposredno zadeva (lastnike nepremičnin). Tudi v Sloveniji ni mogoče vložiti pobude za oceno zakonitosti OPN, tako da zainteresirana in strokovna javnost ne more podati pripombe, tudi če gre za očitne nepravilnosti.

5.3 Primerjava vključevanja javnosti med Nemčijo in Slovenijo

Sistem prostorskega načrtovanja v Nemčiji je deloma centraliziran, na treh ravneh (državna, deželna in lokalna), za razliko od Slovenije, ki poteka na dveh ravneh. Prostorski akti naj bi temeljili na socialnem konsenzu, ki ga potrdijo pristojni organi. Za bolj pomembne prostorske ureditve in v primerih, ko pričakujejo večji odpor javnosti, uporabljajo neformalne načine. Na tak način se skuša oblast izogniti konfliktom. Tako prirejajo neformalne javne predstavitvene dogodke, izvajajo ankete med državljanji in dialoge na spletu. Tudi po naši raziskavi se občine poslužujejo neformalnih načinov v primerih, ko gre za bolj kompleksne prostorske ureditve.

Na lokalni ravni v Nemčiji je sodelovanje javnosti obvezno na dveh ravneh, medtem ko je v Sloveniji vključena samo na eni ravni, in sicer v vmesni fazi. Že v zgodnji fazi občine v Nemčiji javno objavijo, da lahko vsi zainteresirani podajo svoje mnenje v enem mesecu od objave, rok pa se lahko še podaljša. To občina objavi na svoji spletni strani, časopisu, povabi sosednje občine in vse NUP. Lastnike nepremičnin, ki jih ureditev zadeva, ne obveščajo posebej, obvestijo samo sosednje občine in nevladne organizacije. Občina jih obvesti o pričetku priprave prostorskega akta, o splošnih ciljih in namenu ureditve, posledicah ureditve in o predvidenih variantah. Osnutek načrta je razgrnjen vsaj en mesec, pri tem je obvezna samo javna naznanitev. Dodatna pojasnila niso obvezna, vse pripombe pa mora občina vzeti v premislek. Na takšen način kot ga pripravijo občine v zgodnji fazi v Nemčiji, občine v Sloveniji neformalno pripravijo javno razgrnitev, lastnike, ki na prostorsko ureditev tangirajo, obvestijo posebej, kjer lahko že na tej neformalni razgrnitvi podajo pripombe.

V vmesni fazi se v Nemčiji oblikuje nov osnutek, pri katerem so upoštrevane pripombe, katere se skupaj s poročilom o vplivih na okolje javno objavi na spletni strani občine in v časopisu. Na ta osnutek lahko javnost zopet poda pripombe in mnenja, na katere pa mora občina obvezno odgovoriti in argumentirati, če pripomb ni upoštevala ter to javno objaviti. Vse pripombe mora tudi preučiti ter tiste, ki so smiselne, upoštevati. V primeru, kadar več kot 50 ljudi poda enako pripombo, se jim odgovori individualno. Pri ureditvah morajo upoštevati, da so javni in zasebni interesi med seboj uravnoteženi. V Sloveniji se osnutek dopolni samo s smernicami NUP in pripombami, ki jih dobijo na neformalni razgrnitvi, če jo občina organizira. V tej fazi je postopek vključevanja podoben kot v Sloveniji, razlika je v tem, da pri nas po zakonu ni določeno, da je potrebno argumentirati, če pripomba ni bila sprejeta. Tudi individualni odgovori niso potrebni.

V Nemčiji se na sprejet prostorski akt lahko pritoži vsak, in sicer v dveh letih od njegovega sprejetja. Vendar mora tisti, ki se pritoži, že prej sodelovati v postopku priprave in že tam vložiti pripombo. V primeru, da v fazi razgrnitve da 50 ljudi enakovrstno pripombo, ki pa ni upoštevana, mora akt potrditi nadrejeni upravni organ. Glede pritožbe po sprejetju akta se tudi tukaj postopki precej razlikujejo od Slovenije, saj so pri nas postopki pritožbe zelo komplicirani.

5.4 Skupne ugotovitve primerjav vključevanja javnosti med Slovenijo in drugimi državami

Na podlagi primerjav s tujino smo ugotovili, da ima najboljši način vključevanja javnosti država Estonija, sistem vključevanja v Sloveniji pa je najbolj podoben z Avstrijo. Razlika med Slovenijo in Estonijo je v tem, da je v Estoniji javna razgrnitev in obravnava predpisana že v zgodnji fazi, medtem ko v Sloveniji nekatere občine naredijo v zgodnji fazi neformalno razgrnitev. V Estoniji ima javnost možnost pritožbe na ustavnem sodišču, kar pa v Sloveniji ni možno. Podobnost vključevanja javnosti med Avstrijo in Slovenijo je v tem, da pri obeh v zgodnji fazi ni zakonsko določenega sodelovanja javnosti. V obeh državah tudi ni potrebno podati obrazložitve, če pripombe niso bile upoštevane. Razlika med vključevanjem javnosti med Slovenijo in Nemčijo je v tem, da je pri slednji omogočeno sodelovanje javnosti na dveh ravneh, medtem ko je v Sloveniji omogočeno samo v vmesni fazi. Posebnost v Nemčiji je tudi ta, da mora občina na vse podane pripombe in mnenja obvezno odgovoriti in jih argumentirati, če pripomb ni upoštevala, kar pa v Sloveniji ni določeno.

6 RAZISKAVA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V POSTOPKU PRIPRAVE IN SPREJEMANJA OBČINSKEGA PROSTORSKEGA NAČRTA NA IZBRANIH OBČINAH

V tem poglavju so predstavljeni rezultati polstrukturiranega intervjuja, ki smo ga opravili na desetih občinah po Sloveniji, glede vključevanja javnosti pri izdelavi OPN. Z intervjuji smo želeli preveriti, ali se javnost v Sloveniji v proces izdelave OPN vključi dovolj zgodaj in dovolj učinkovito.

6.1 Formalni način vključevanja javnosti in udeležba na javni razgrnitvi

Pri formalnem načinu vključevanja javnosti so vse občine vključene v raziskavo potrdile, da ga upoštevajo v popolnosti in javnost vključujejo tako, kot zahteva ZPNačrt (2007). Po pripravi dopoljenega osnutka se objavi javno naznanilo sedem dni pred javno razgrnitvijo, ki traja minimalno 30 dni. V tem času se izvede ena javna obravnava.

Večina občin (9 od 10) vključenih v raziskavo objavi javno naznanilo za javno razgrnitev na njihovi spletni strani (Mestna občina Novo mesto, Ivančna Gorica, Trbovlje, Litija, Šmartno pri Litiji, Zagorje ob Savi, Trebnje, Šentrupert, Mirna). Za občino Mokronog-Trebelno nismo dobili podatka o tem. Sedem vprašanih občin (Mestna občina Novo mesto, Trbovlje, Ivančna Gorica, Šmartno pri Litiji, Zagorje ob Savi, Trebnje in Mirna) objavi javno naznanilo tudi na spletnih straneh in oglasnih deskah krajevnih skupnosti, še posebej na tisti, kjer se prostorski akt pripravlja. Obveščanja v lokalnih časopisih se poslužujejo Mestna občina Novo mesto, Trebnje, Šentrupert in Mirna v Dolenjskem listu, občina Ivančna Gorica v Klasju, občina Šentrupert tudi v ŠentRUPERT-u, občina Mirna tudi v Informatorju in občina Trbovlje v časopisu Sr(e)čno. V časopisu poleg javnega naznanila objavijo tudi daljši sestavek, da pojasnijo vse, kar se tiče priprave OPN. Pri spremembah in dopolnitvah OPN je Mestna občina Novo mesto objavila naznanilo celo v časopisu Delo, kjer so pozvali krajanje, da podajo pobude do določenega datuma. Na radiu so javno naznanilo objavile občine Ivančna Gorica, Trbovlje, Litija, Šentrupert (Radio Krka), poleg tega pa so še na lokalni televiziji objavile štiri občine, in sicer Trbovlje, Litija, Zagorje ob Savi in Šentrupert (televizija Vaš kanal). Občine se torej obveščanja poslužujejo preko spletnih strani, oglasnih desk, lokalnih časopisov, radia in televizije.

Štiri vprašane občine so imele več kot eno javno obravnavo. V občini Trbovlje so pripravili kar dve javni obravnavi, in sicer je bila ena na občini Trbovlje za širši del občine, druga pa je bila v naselju Dobovec, saj so zaselki v okolici nekako dislocirani od samih Trbovelj. Za to so se odločili, ker krajevna skupnost Dobovec predstavlja precejšen del občine Trbovlje. Tam je bila tudi veliko boljša udeležba, saj so to ljudje vzeli kot neko srečanje krajanov. Tudi v občini Mokronog-Trebelno imajo dve javni razgrnitvi, in sicer eno v Mokronogu, drugo pa na Trebelnem. Na občini Litija so v primerih, ko je bilo zanimanje pri planskih spremembah večje, podaljšali rok javne razgrnitev oziroma so imeli ponovitev. V Trebnjem so imeli za OPN več javnih obravnav po posameznih krajevnih skupnostih. Načeloma je javna obravnava na krajevni skupnosti, kjer se dela OPPN, oziroma tako, da se zajame celota oziroma vse večje kraje.

V štirih občinah vključenih v raziskavo (Ivančna gorica, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Šentrupert) so imeli javno razgrnitev v sejni sobi občine oziroma drugih prostorih občine, kjer so bile razgrnjene vse strokovne podlage. Tam so bile na voljo strokovne službe, da so ljudem obrazložile zadeve. Na voljo so bile predvsem v poslovnem času občine, ob sredah pa tudi popoldne. Na Mirni je bila javna

razgrnitev v Domu partizanov, v Šentrupertu pa v mansardi osnovne šole. Na javnih razgrnitvah so ljudem razložili osnovne pojme, kot na primer, kaj je namenska raba. V občini Šentrupert so imeli javno razgrnitev hkrati s tisto na občini, tudi na portalu PISO, kar se je izkazalo za zelo dobro. Na omenjenem portalu se javnost lažje znajde, ker si lahko povečajo načrte in primerjajo staro ter novo stanje.

Odziv oziroma udeležba na formalni javni razgrnitvi je bila dobra v polovici vprašanih občin vključenih v raziskavo, in sicer v Mestni občini Novo mesto ter občinah Ivančna Gorica, Zagorje ob Savi, Mokronog-Trebelno in Šentrupert, medtem ko je bila v drugi polovici vprašanih občin udeležba slaba (Litija, Šmartno pri Litiji, Trbovlje, Trebnje in Mirna). Na občini Litija tudi poudarjajo, da glede na število pobud, ki so jih podali (okoli 1000), je bilo ljudi samo 30, kar pa se ne ujema. Menijo, da bi se morali na javni razgrnitvi ljudje seznaniti, kako so se na občini opredelili do njihovih pobud. Javnost se ne zaveda, da ima samo eno formalno možnost, na kateri lahko poda pobude. Udeležujejo se predvsem tisti, ki so podali pobude. Načeloma naj bi se javnih obravnav, kadar ne gre za večje prostorske ureditve, ljudje manj udeleževali. V večini občin se dogaja, da ljudje pridejo prepozno in pravijo, da niso nič vedeli o zadevi. Njihova miselnost je tudi, da se zadeve dajo urediti takoj, kadar bi na primer, radi zidali hišo. Premalo je zavesti o pomenu planiranja in odnosa do svoje lastnine.

Najpogosteje so se javnih razgrnitev udeleževali individualno, v štirih vprašanih občinah pa so se vključevale tudi civilne iniciative. V občinah Šmartno pri Litiji in Mokronog-Trebelno se je civilna iniciativa vključila pri umestitvi kamnoloma, pri čemer je bil velik odziv. Tudi v Litiji je aktivna ena civilna iniciativa po imenu Bobek, ki spremlja zadeve in ima tudi konstruktivno kritiko. V Zagorju ob Savi pa so se pri izdelavi OPN poleg civilne iniciative vključila tudi razna društva.

6.2 Učinkovitost formalnega načina za vključitev javnosti v postopku izdelave OPN in potreba po neformalnih načinih

Osmim od deset občin vključenih v raziskavo se zdi neformalni del pomemben in se ga poslužujejo. Menijo, da je formalen način bolj ali manj samo še seznanitev, večjih sprememb se sploh ne da več narediti. V treh občinah (Novo mesto, Zagorje ob Savi, Šentrupert) menijo, da je to odvisno od prostorske ureditve. Predvsem pri prostorskih ureditvah, ki tangira na večjo populacijo, uporabljajo tudi neformalni del. Odvisno je tudi od tega, koliko časa je minilo od zadnjega sprejetja OPN. Če se to dogaja dovolj zgodaj, je formalni način čisto dovolj, menijo. V Šentrupertu se tudi strinjajo, da se naredi že prej neka neformalna razgrnitev ali da se to objavi na portalu PISO. Tudi v občinah Ivančna Gorica, Šentrupert in Šmartno pri Litiji so javnost pred osnutkom seznanili neformalno, rok je bil prav tako kot formalno 30 dni, kjer so predstavili zadeve, šele nato so razpisali formalni del. Na tak način so skušali priti bližje javnosti, saj sam postopek po javni razgrnitvi ne more zajeti vseh sprememb. V teh zgodnejših fazah se tudi pripombe lažje uskladijo. Menijo tudi, da neformalno mnenja velikokrat lažje uskladiš, ljudje povedo, kako vidijo svoj prostor, kaj rabijo in kakšne so pomanjkljivosti. Dobijo pa tudi koristne informacije. Če bi jih dobili šele na formalni razgrnitvi, bi jih težko upoštevali. Na občini Šentrupert menijo, da je bila neformalna razgrnitev zelo pomembna. Pri OPPN-jih jih, če je le možno, seznanijo pred zakonsko obvezo, naredijo še neko seznanitev ljudi, vsaj tistim, ki na obravnavano območje tangirajo. Poleg formalnega dela se jim na občini Litija zdi pomemben tudi osebni stik, se pravi neformalen del, saj se tako bolje spoznajo. Na zborih krajevnih skupnosti so vedno predstavniki občine, ki imajo posluš za ljudi in njihove zadeve.

Medtem ko v preostalih dveh občinah Mirna in Trebnje menijo, da je formalen način čisto dovolj, ker

je stvar glede na smernice NUP že večinoma začrtana. Neformalne razgrnitve pred končnimi smernicami s strani NUP se jim zdi zavajajoča, saj lahko stališča do pripomb ugodiš samo tistim, ki so skladne s smernicami NUP. Slaba stran neformalnih načinov je tudi, da preveč različnih možnosti zmede ljudi. Potrebno je biti čim bolj preprost in učinkovit v vseh pogledih, upravljavskih in stroškovnih. Ampak za marsikoga to ni dovolj, ljudje zahtevajo dodatne obrazložitve.

6.3 Neformalni načini vključevanja javnosti in udeležba pri tem

Neformalni postopki oziroma tisti, ki niso zakonsko predpisani, za vodstva občin niso sprejemljivi, čeprav je to na dolgi rok slabše. Normalno je, da se sledi čim krajšim možnim rokom, je pa res, da neformalni načini časovno podaljšujejo postopke. Tudi po neformalni razgrnitvi so vedno nove pripombe. Mnoge občine menijo, da se z javnostjo nikoli ne zaključi postopek. Javnosti pa skozi neformalne načine določene stvari boljše razložijo, kar se ji sicer ne bi moglo.

Občine se poslužujejo različnih neformalnih načinov, in sicer obveščanja po navadni in elektronski pošti, telefonu, z osebnimi stiki, izdelavami posebnih kart, iz katerih se javnost orientira, organizirajo različne konference in urbanistične delavnice. Po pošti jih obveščajo predvsem, kadar gre za OPPN (Mestna občina Novo mesto). Obveščali so jih tudi po posameznih krajevnih skupnostih, na območju katerih se je izdeloval OPPN. Veliko občin odobrava tudi osebni stik, tako da se lahko ljudje vedno oglasijo na občini (Litija, Šmartno pri Litiji, Mokronog-Trebelno, Mirna). Ljudem so povedali, da lahko pridejo v pisarno, kjer jim dodatno pojasnijo zadeve vseh 30 dni in ne samo kadar je javna obravnava. Uslužbenci na občinah so ljudem dostopni tudi preko telefona, da jim obrazložijo zadeve. Vendar odkar so na voljo digitalni plani, mlajše generacije dostopajo raje na tak način, zato je tudi manj osebnega pristopanja strank.

Na občini Litija so projektante vabili po pošti in jih s tem obvestili, da pripravljajo nov OPN. Obvestila so pošiljali celo domov osebno na vsa gospodinjstva, pa vseeno ni bilo nobenega odziva. Tudi v občini Mokronog-Trebelno so obvestila pošiljali po gospodinjstvih, da so zajeli vse živeče v občini, ni pa bilo zajetih tistih, ki tam nimajo stalnega naslova. Več občin se poslužuje tudi elektronske pošte. Na občini Trbovlje uporabljajo tudi družabna omrežja, kot je facebook, ne obveščajo pa jih po pošti, če to ni obvezno, iz razloga, ker jih je bistveno preveč in se lahko zgodi, da se koga izpusti. To se jim tudi zdi bolj nevarno za demokracijo, kot pa to, da se jih obvesti na nek splošen način. Izdali pa so tudi publikacijo, kjer so napisana dodatna pojasnila o pripravi načrta.

V občini Litija in Zagorju ob Savi so imeli urbanistične delavnice, na katerih so bili študentje s Fakultete za arhitekturo iz Ljubljane, katere so potem predstavili in naredili razstavo. Odziv na delavnice je bil dober, razstava pa je bila namenjena širši javnosti. Za udeležitev na delavnice ljudi pozovejo z dopisi, ki jih pošljejo domov. Pri tem je bila odzivnost v Zagorju večja kot v Litiji. V Litiji so podali ideje za ureditev brežine reke Save.

Občina Šentrupert se poslužuje portala PISO, kjer imajo razgrnjen osnutek, da ga ljudje lahko pogledajo. Na portalu PISO obstaja tudi možnost podajanja pripomb, vendar se je pri njih izkazalo, da je boljše, če obstaja samo v pisni različici, se pravi, da pripombe podajo direktno na občini. V primeru, da že prej podajo pripombe, pride do podvajanja pripomb. Za PISO portal sicer menijo, da je v redu za prezentacijo OPN. Za izražanja svojih želja pa je prav, da to jamčijo s podpisom, saj tako prevzamejo odgovornost. Za vinogradniška območja so izdali posebne obrazce za podajanje pripomb, prav tako so ga izdali tudi v občini Mokronog-Trebelno.

Prostorske konference, ki so jo organizirali v Ivančni Gorici, se ni udeležilo veliko ljudi in se jim ni zdela učinkovita, zato jih sedaj nič več ne organizirajo. Medtem ko se je v občini Mokronog-Trebelno prostorska konferenca, kjer so se soočili različni NUP za nek poseg v prostor, izkazala kot zelo dobra. Nanjo so se tudi vsi pozitivno odzvali. Na občini Šmartno pri Litiji tudi menijo, da prostorska konferenca ni bila smiselna, saj s strani NUP ni bila obiskana. Ker ni bilo odziva, se tudi ni izvajala in zadeva ni zaživela. Soočanja NUP pa so zmeraj problem. NUP imajo vsak na svoji spletni strani svoje smernice, od katerih ne odstopajo. Največ težav je vedno med pristojnimi za kmetijstvo in prostorskimi načrtovalci, saj vsak zahteva svoje, MOP pa tudi ne da natančnih navodil.

6.4 Pripombe javnosti

Občine so navedle, da se pripombe v večini primerov nanašajo na spremembo namenske rabe iz nezazidljivega zemljišča v zazidljivo stavbno zemljišče. Gre se predvsem za individualne gradnje, širitve kmetij, v manjšem obsegu pa tudi za kakšne proizvodno-obrtne objekte. Mnoge občine so opazile, da se je trend spreminjanja zemljišč spremenil pri uvedbi davka na nepremičnine, in sicer v obratni smeri spreminjanja namenske rabe. V občini Trbovlje je javna razgrnitev in obravnava ravno sovpadala z davkom na nepremičnine. Najbolj obdavčena so bila nezazidana stavbna zemljišča, zato so imeli veliko izvzema za stavbna zemljišča. To pomeni, da so stavbna zemljišča vzeli v osnovno namensko rabo. To se jim je zdelo dobro, ker taka stavbna zemljišča nikoli ne bi prišla na trg. Pred tem se je dogajalo, da so ljudje imeli zazidljiva zemljišča na zalogo.

Pripombe se mnogokrat ne ujemajo z NUP, zato je velikokrat prišlo do nesoglasja, predvsem pri razpršeni gradnji. Zato pripombe tudi niso mogle biti v celoti upoštevane. Prvič so jih z izdelovalcem OPN ovrednotili in ene že izločili ter jih niso vključili v medsektorsko usklajevanje. Z NUP pa se je to še razpolovilo.

V občinah na območju Dolenjske (Trebneje, Mokronog-Trebelno in Mirna) je bilo veliko zahtevkov za omogočanje stanovanjske gradnje na območju zidanic. Bili so tudi primeri zidanic, ki so jim spremenili gabarite, da so jim dali posebno kategorijo in jih s tem legalizirali.

V ostalih primerih so se pripombe nanašale tudi na oblikovanje odloka (občina Ivančna Gorica), OP (občina Trebnje), omogočanje ozelenitve, med katere spadajo tudi zelene strehe (občina Trebnje) in pa tudi pripombe na hrup ter vplive na okolje v Mestni občini Novo mesto pri 3. osi v Mačkovcu, vendar se tam dela DPN, kjer MOP sklicuje in obvešča javnost.

Vključevanje javnosti je podcenjeno v tem smislu, da nekdo ne vidi prednosti v tem. Vodstva velikokrat odločajo, da se opravi samo tisto, kar je potrebno, in ni potrebe, da bi koga drugega povprašali za mnenje. Prostor pa je javna dobrina. Konstruktivne kritike javnosti so vedno dobrodošle in je dobro, če jih občina dobi. Na Mestni občini Novo mesto pravijo, da pripombe velikokrat niso konstruktivne in gre običajno za parcialne interese.

6.5 Težave pri vključevanju javnosti in nastali konflikti

Tri izmed vprašanih občin (Zagorje ob Savi, Mokronog-Trebelno, Mestna občina Novo mesto) niso omenile, da bi imele večje konflikte in so z vsemi lastniki našle kompromis in jim prisluhnile.

Konflikti so odvisni od prostorske ureditve, nekatere niso problematične ali pa predvidevaš, da niso problematične, pa ti prileti bumerang, so se izrazili na Mestni občini Novo mesto. V nekaterih primerih pa se pričakuje velik odziv, pa ni nobenega odziva in postopek enostavno teče naprej.

Konflikti so nastajali predvsem pri večjih in bolj specifičnih prostorskih ureditvah. Probleme rešijo in uskladijo s komunikacijo. Javnost, ki je bolj vpeta v problem (npr. javnost, ki živi ob predvideni novi avtocesti in bi ji porušili hišo) povabijo osebno na sestanek in se z njo pogovorijo. Pri tem je pomemben neposreden pristop. Ljudje, ki pridejo na občino, se počutijo bolj domače in dobijo vse informacije, ki jih zanimajo. Izkušnje kažejo, da se običajno stvari kar nekako pomirijo. Pri osebnih stikih imajo prednost predvsem manjše občine, čeprav tudi večje občine nikoli ne odklonijo osebnih prihajanj na občino.

Najmanj težav so imele občine, kjer OPN ni bil razvojno naravnan tako, da bi komu povzročal težave. Predvsem je bil posnetek obstoječega stanja, kjer se je legaliziralo vse, kar ni bilo legalno. Takšni OPN-ji so bili v novonastalih občinah (Šentrupert, Mokronog-Trebelno, Mirna), saj od zadnjega izdelanega OPN do novega ni preteklo veliko časa. V občini Šentrupert menijo, da so vse pripombe z neformalno razgrnitvijo eliminirali. Kot menijo, če ne bi bilo neformalne razgrnitve, bi sigurno potem pri formalni razgrnitvi naleteli na veliko večje težave. Tako pa je ves čas teklo obveščanje in ni bilo večjih konfliktov.

Težave s katerimi so se občine soočale pri vključevanju javnosti so:

- Javnost se participacije pri urejanju prostora še ne zaveda dobro, menijo na občini Trbovlje.
- Težava se pojavi, ko se pri obveščanju javnosti oglasijo tisti, ki se skrivajo za neko iniciativo. Pod pretvezo javnega interesa se skrivajo ljudje s čisto zasebnimi interesi, katere pa občine zelo težko dokažejo, vendar jih zaznajo. Občinam tej parcialni interesi blokirajo proces urejanja prostora (Mestna občina Novo mesto).
- Javnost zahteva obrazložitve, katerih na občini ne morejo podati, saj niso pristojni za njih. Javnost želi spremembe, ki se nanašajo na varovanje kmetijskih zemljišč, varovanje kulturne dediščine, varovanje voda... Javnost želi posegati povsod in takrat, ko pride do tega, bi morali biti tisti, ki pripravljajo varstvene režime, z njimi. Ljudje se zaradi tega obračajo na občine, oni pa niso pripravljavci tega. Občine lahko zgolj podajajo odločitve NUP (občina Ivančna Gorica).
- V občini Trbovlje neformalni kanali ne delujejo tako dobro, ker so velika občina. V občini so veliki stanovanjski bloki, kjer se niti med seboj vsi ne poznajo, zato je teh neformalnih širjenj zelo malo. V manjših občinah, ki so bolj na podeželju, pa se ljudje bolje poznajo med sabo, zato je neformalnih širjenj veliko več.
- Ljudje se premalo zavedajo moči ali pa so nezainteresirani, dokler se jih problem ne tiče (občina Trbovlje).
- Težave se pojavijo pri večjih prostorskih ureditvah. V občini Litija so največji konflikt doživljali, ko so bili v postopku DPN za daljnovod Beričevo-Krško in to še v letih, ko je bila skupna občina Šmartno pri Litiji in Litija. Ta zadeva je bila veliko bolj konfliktna in takrat so se ljudje odzivali, se bolj organizirali in zanimali. Zato se je ta postopek dlje časa odvijal.
- Postopek samega spreminjanja je predolg. Smernice, da nobena širitev na kmetijsko zemljišče ni sprejemljiva, onemogočajo kakršnekoli spremembe. Občina ima zelo majhen vpliv, zakonsko sicer ureja prostor, dejansko pa ga drugi, sploh kar se tiče sprememb namenske rabe (občina Trebnje).

- V procesu izdelave OPN je usklajevanje interesov problematično in dolgotrajno, ker se to ne usklajuje z nekim mehanizmom, ki bi vse NUP združil, soočil med seboj. Problem je tudi v tem, da je postopek preveč zbirokratiziran in ni hitrih odločitev, ki jih prostor zahteva (občina Mokronog-Trebelno).
- Ko se dela OPN, gre vse tekoče, pobud je na začetku veliko, ampak ljudje se potem ne zanimajo ali so njihove pobude rešene. Problem so tudi črne gradnje in pritiski, ko ljudje nimajo več potrpljenja. Inšpekcije tukaj niso učinkovite in spet nastane problem. Tako se potem ne planira, ampak rešuje, sanira zatečeno stanje (občina Litija).
- Javnost ni dovolj obveščena o tem. Odkar je zakon o davku na nepremičnine, so se začeli ljudje bolj zanimati. Do pred petimi leti pa je bilo tega zanimanja zelo malo (občina Šmartno pri Litiji).
- V občini Ivančna Gorica kot težavo navajajo tudi stroške priprave javne razgrnitve. Ena javna razgrnitev je kar velik strošek za občino, ker je veliko izvodov, veliko krajevnih skupnosti in če hočejo dobro predstavitev, morajo imeti dobro grafiko. Samo preko spletne strani ni vedno dovolj. V Ivančni Gorici, ki je velika občina in imajo 12 krajevnih skupnosti, en izvod stane 1600 evrov, kar je skupno velik strošek.
- Občine imajo tudi težave z resornimi državnimi organi, ponavadi so največje težave z MKO in MOP.
- Cel postopek traja predolgo, od objave sklepa do sprejema sklepa OPN. To je predolga doba kljub temu, da so v zakonodaji predpisani roki. Predvsem državne službe se teh rokov ne držijo in to je narobe. Na državnem nivoju tudi ni prave koordinacije med resorji. MOP gleda na spremembe na svoj način, MKO ima spet svoje poglede. Vsako ministrstvo ščiti svoje interese. Župan in svetniki so samo neka neformalna povezovalna nit v začetku in zaključku postopka. Pravzaprav imajo občine majhen vpliv glede spremembe plana, razen da dajo pobudo. Na državnem nivoju bi bilo smiselno ustanoviti organ, ki bi se ukvarjal samo s prostorskimi akti (občina Mirna).
- V občini Litija menijo, da ni pravočasnega zanimanja, z zamudo pa veliko in preveč, vendar javnosti takrat ne morejo več pomagati. Ljudje se pomena zavedajo šele takrat, ko je že nekaj narobe.
- Problem je, ker ni organizirane javnosti. Če bi javnost imela interes, potem bi se s tem lažje soočali. Na občini Trebnje v samih obravnavah pri OPN niso zaznali, da bi imela javnost interes, ki bi imel celosten pogled na zadevo. Javnost je imela zelo parcialne interese. Sistem gradenj v Sloveniji je zelo individualen, posledično javnost na prostor ne zna gledati celostno. Če bi imeli v Sloveniji urejen sistem večjih enot, ki se jih kot enoto tudi zazida, kot država in kot narod, potem bi tudi javnost bolj celostno gledala.

Ali so problem tudi finančna sredstva oziroma časovna omejitev za vključevanje javnosti?

Na občini Litija menijo, da je dovolj časa in interesa. Finančna sredstva so vedno problem, sploh trenutno, ko imajo velike investicije, kot so čistilna naprava, šola, socialno varstveni center – kar se tiče prostorskega planiranja. Sama vključitev javnosti pa je zanemarljiv znesek, v primerjavi z raznimi študijami.

Na Mestni občini Novo mesto pravijo, da so seveda finančna sredstva problem tudi pri vključevanju javnosti. Tudi objavljanje na radiu stane in vse je na žalost povezano z denarjem, pravijo. Občine so sedaj v nezavidljivem položaju, denarja imajo manj kot včasih, odvisno je tudi od trenutne politike/vodstva, ali vidi v tem prednost ali ne. Potrebno je predvideti, ali vložen trud neformalnih načinov vključevanja javnosti prinese rezultate in ali se javnost zato bolje odzove.

5.6 Faza vključitve javnosti v postopku priprave OPN

Večina občin vključenih v raziskavo meni, da bi se morala javnost vključiti eno fazo prej, kot je določeno z zakonom v postopku priprave OPN, se pravi pred osnutkom OPN. Javnost bi se lahko vključila že na strateškem delu priprave OPN. Obveščanje javnosti država prepušča občinam, če želi, sicer nihče ne prepričuje, da jo seznanijo prej. Včasih tudi vodstvo občine nasprotuje neformalnim delom vključevanja javnosti, zato se naredi samo tisto, kar je predpisano z zakonom, saj je vse, kar je neformalno, povezano s stroški. Slabost predčasnega vključevanja je, da takrat NUP še ne podajo svojih mnenj in omejitev, in tako se javnost zavede. Zato tudi v občinah Zagorje ob Savi in Trebnje menijo, da je vključevati javnost brez neke zasnove nesmiselno, ker potem ne moreš o ničemer razpravljati. Zato menijo, da osnutek mora biti, nenazadnje ker je OPN krovni dokument, ki določi osnovno rabo znotraj urbanističnih načrtov in že pri tem krovnem dokumentu javnost ve, kje se bodo načrtovale centralne dejavnosti, kje bo stanovanjsko območje, kje območje industrije in kje zelene površine. Tako si lahko predstavljajo tip pozidave in vplive prostorske ureditve (industrija vpliva drugače kot zelene površine). V primeru večjih konfliktov glede neke prostorske ureditve pa se osnutek ponovno javno razgrne. Razlika kdaj vključiti javnost je v tem, da najprej predpostaviš, koliko sprememb se bo zgodilo. Če sprememb ne bo veliko oziroma je od zadnjega izdelanega OPN preteklo malo časa, se lahko javnost obvesti zgolj po formalnem postopku. Dalj časa kot je preteklo, ko so se spremembe dogajale, bolj je treba ljudi obveščati.

Razlika pri vključevanju javnosti med velikimi in manjšimi občinami ni velika, vendar je vse povezano z ozaveščenostjo ljudi o tem. Na občini Mirna menijo, da je prednost manjše občine predvsem ta, da imajo lahko bolj osebni stik z javnostjo. Prednost je tudi, da župan in uprava bolje poznajo lokalne interese in probleme, saj je teritorialna velikost manjša in lažje to obvladujejo, kot v večjih občinah. Lahko gredo tudi bolj na osebni nivo in prisluhnejo željam ljudi.

Časa za seznanitev javnosti je dovolj, predolgo pa traja cel postopek. V občini Trebnje navajajo, da bi se javnost sicer lahko vključevala prej, vendar pod pogojem, da bi NUP bolj celostno gledal na prostor, ne vsak samo s svoje perspektive. Občina lahko naredi zelo dober OPN, ampak s strani NUP ne bo dobila potrebnih soglasij. Zadeve bi se morale gledati bolj celostno in ne samo po posameznih področjih. MOP bi morale skrbeti, kdo ima zadnjo besedo oziroma zbrati vse pomisleke in izbrati neko srednjo varianto ter jo predlagati občini. Dejansko pa je tako, da tisti NUP, ki imajo več moči, blokirajo cel postopek.

V Mestni občini Novo mesto menijo, da bi se v primeru spremembe zakonodaje, morala narediti dvojna javna razgrnitev, in sicer, da se prvič razgrnejo strokovne podlage in strokovna rešitev po tistem, ko si že dobil smernice od NUP. Po tej prvi javni razgrnitvi naj se šele oblikuje dopolnjeni osnutek. Vendar lahko pride tudi do nesporazuma, kadar so razgrnjene strokovne podlage po variantah, potem pa na podlagi teh strokovnih podlag NUP pride do nove rešitve v dopolnjenem osnutku, ki je bila javno razgrnjena. Javnost potem meni, da je bila to končna rešitev. Prikazali so drugačno rešitev, vendar so bile to prikazane variantne rešitve, do katerih se je morala javnost opredeliti in izbrati najboljšo. Vendar te opredelitve občina v zgodnji fazi ne dobi, ljudje se samo seznanijo s tem in vzamejo tisto za gotovo. Variantne rešitve se razgrnejo samo pri državnih prostorskih ureditvah, pri občinskih prostorskih ureditvah tega instrumenta ni.

Javnost se vključuje že s tem, ko podajo vlogo na občino. Že pobuda je tista, ki pove prvo mnenje, kaj ljudje želijo. V občini Ivančna Gorica je porast vlog v zadnjih letih zelo velik, veliko več kot jih je bilo takrat, ko so bile tri občine skupaj (1 fascikel včasih : 15 fasciklov sedaj). Leta 2008 pred krizo je bilo

pobud neverjetno veliko. Pravijo, če bi to dopustili, bi bilo lahko zazidljivo skoraj vse. Je pa javnost veliko bolj ozaveščena, kot je bila včasih. Javnost si tudi precej več dovoli in spremlja, pri tem pa tudi veliko lobira in išče priložnost za finančne koristi. Javnost ima vpliv, kar se tiče obstoječih stavbnih zemljišč, tam kjer ima občina bolj svobodne roke. Vpliv ima lahko pri namenski rabi med stanovanjskimi in centralnimi dejavnostmi, da se nek pogoj omeji, recimo višina ali odmik od nove ureditve. Za nova stavbna zemljišča na kmetijskih zemljiščih pa ima zelo majhen vpliv, tudi občina pri tem nima vpliva, ampak NUP.

Občine menijo, da je, kdaj vključiš javnost, odvisno od tega, koliko je sama občina pripravljena upoštevati njihova mnenja in vmes spreminjati načrt. Prostorski načrt mora temeljiti na strokovnih izhodiščih, naloga občine pa je, da to pripravi strokovno in pravilno. Pripravljavec akta mora dobro poznati lokalne razmere, tako tudi lažje razume javnost. Pri tem mora biti pozoren, da ne gre zgolj za zasebni interes, vendar mora na podlagi širšega javnega mnenja izdelati osnutek. Ljudje, ki v prostoru živijo, imajo znanja in vedenja, ki jih strokovnjaki nimajo. Tako tudi lažje sprejmejo novo prostorsko ureditev, če nekaj sami predlagajo, kar je psihološki učinek. Vendar na občini Trbovlje menijo, da pobude ne presegajo interesov o zazidljivosti in nezazidljivosti. Ni širšega razmišljanja, ampak vsak skrbi samo za svoje interese.

Na občini Trbovlje so se pri upoštevanju pobud držali tega, da če se je le dalo, so poiskali neke obrazložitve in jih tako upoštevali. Upoštevali niso le tistih predlogov, ki se jih resnično ni dalo ali pa so bili čisto v nasprotju z zakonodajo oziroma, če si je kdo želel zgraditi industrijski objekt v stanovanjskem območju. Veliko stavbnih zemljišč so vračali v kmetijsko rabo, drznili so si tudi poseči na prva kmetijska območja, samo v tistem delu, kjer so imeli že zgrajeno komunalno opremo. Za kakšne želje so se tudi potrudili maksimalno. Občinska javnost pa vseeno nima veliko manevrskega prostora, ker imajo NUP veliko vpliva. Čeprav naj bi bilo prostorsko načrtovanje v pristojnosti občine, je absolutno vloga občine zelo majhna. Največji vpliv ima skozi smernice in mnenja država. Občina ima neke smernice in mnenja in poskuša upoštevati javnost v čim večjem obsegu, vendar so že v začetku omejeni s smernicami vseh NUP, ki so državni organi in različna ministrstva z zakonskimi pristojnostmi. Na občini Litija menijo, da javnost sicer ima vpliv, vendar je ta premalo aktivna, vsak posameznik se premalo zaveda te svoje pravice, da lahko aktivno javno sodeluje v postopkih. Na občini Šmartno pri Litiji pa pravijo, da nekako krmarijo med željami ljudi in željami NUP. Občina naj bi bila suverena pri načrtovanju, dejansko pa, pravijo, nima veliko vpliva in je zelo omejena. Javnosti je možno ugoditi takrat, ko so stvari argumentirane in je možno zadostiti NUP s temi argumenti. Vsekakor pa ima to težo, da se zadeva ponovno pregleda in potem občina ponovno preuči, če se zadeva lahko drugače izpelje, kot so predlagali na začetku.

Na občini Šmartno pri Litiji so tiste, ki so podali pobude, z javnim povabilom povabili še posebej. Javnost so pritegnili na tak način, da so pobude, ki se pregledujejo na dve leti, čeprav še ni nekega pravilnika, pregledali in javnost seznanili in spet naleteli na odziv. Z neformalno javno razgrnitvijo se naredi več kot zadosti za vključitev in seznanitev javnosti s spremembami. Z njo se veliko stvari prej uskladi in jih do formalne razgrnitve že popravijo. Vseeno pa je potrebno imeti stvari že dovolj prečiščene, da lahko zadevo javno objavijo. Po javni razgrnitvi se načrt naj ne bi več bistveno spreminjal, sicer bi bilo potrebno zopet vrteti toke javnih razgrnitev. Načeloma naj bi ljudje na koncu videli identične stvari, ki so jih videli na razgrnitvi.

Na občini Mokronog-Trebelno menijo, da je sicer javnost bolje vključiti večkrat, vendar to stroškovno in organizacijsko ni enostavno. Slaba stran večkratnega vključevanja je tudi, da preveč demokracije nikamor ne pelje. Vendar je lažje, ker se s tistim, kar občani sami predlagajo, le ti bolj poistovetijo.

OPPN-ji so malo bolj specifični, tam se lahko upošteva javnost in tudi bistveno bolj se upoštevajo njeni interesi. Pri OPN pa je to zelo problematično, ker se zadeva ne gleda celovito, vsak gleda samo s svoje perspektive. Občina, ki je v podrejenem položaju, mora to usklajevati. Javnost je pri OPN vključena formalno, ampak glede na način, kako se dajo smernice in mnenja, ima zelo malo moči spreminjati OPN. Tudi občina pri tem nima velikega vpliva. Ne gleda se toliko z vidika prostora, ampak varstva kmetijskih zemljišč. Večjo moč imajo nosilci varovanja okolja in narave, kot nosilec urejanja prostora.

V občini Mirna so v primeru baznih postaj, ki so jih želeli umestiti v prostor, uporabili podlago iz Aarhuške konvencije, da država ni upoštevala vključevanja javnosti, in jo zaobšla. Sklicevali so se na to, da je ta objekt v vzdrževanju in javno korist. Javnost pa se v sam postopek lahko vključi takoj, ko se postopek začne, in sicer s podajanjem vlog. V občini Šentrupert so mnenja, da se spremembe v prostoru delajo za ljudi, zato je prav, da bi imeli oni največji vpliv. Vendar je vseeno potrebno najti ravnotežje med NUP, ki bi vse zaščitili in javnostjo, ki bi vse pozidala. Za doseg občinskih ciljev pa so pomembne tudi razvojne strategije. Tudi to je v končni fazi za ljudi, pomembna je vizija za več let naprej.

6.6 Spremembe, ki so jih glede vključevanja javnosti predlagale občine

Občine so navedle, kaj bi bilo potrebno v bodoče spremeniti na področju vključevanja javnosti ter na kakšne načine bi javnost prebudili, da bi se bolj vključevala v sam proces:

- Potrebna je več oglaševanja, marketinga, PR službe, obveščati jo je potrebno preko radia, televizije, časopisov. Večkrat kot o zadevi slišiš, bolj ti je situacija jasna (Mestna občina Novo mesto).
- Vzgajati je potrebno že otroke, da dobijo odnos do prostora, saj je občutek do prostora ravno tako potrebno ozavestiti, kot je potrebno okolje varovati. Navsezadnje je to kultura in zelo težko je starejše ljudi prepričati, da nekje ni zazidljivo. Ponekod in pri nekaterih ljudeh še vedno prevladuje mišljenje, da lahko dosežejo svoje, če imajo zadosti vez in so vztrajni (občina Ivančna Gorica).
- Na sploh je, ne samo na področju urejanja prostora, ampak tudi arhitekture in estetskih vrednot, zelo velika kriza. Potrebno je izobraževanje, ki naj se začne že v vrtcu in nadaljuje v šoli. Estetsko načrtovanje je ravno tako pomembno, kot ostalo (občina Trbovlje).
- Potrebne so razne neformalne delavnice, kjer se javnost seznanja s prvimi informacijami. Tam so na voljo karte, katere si lahko fizično ogledajo in vprašajo, karkoli jih zanima, saj so te zadeve javne in transparentne (občina Litija).
- Javnost se mora pravočasno zanimati in se zavedati, da mora v občini, v kateri živi, vseskozi spremljati postopke, ki lahko dejansko zelo vplivajo na življenje ljudi, ne samo takrat ko posameznik nekaj rabi (občina Litija).
- Kot alternativo naj se ponudi neka neformalna javna razgrnitev, kar naj se vključi v zakon ter se s tem da možnost občini, da to izpelje. Tako se zadeve prej razjasnijo (občina Šmartno pri Litiji).
- Odzivnost javnosti je odvisna od posameznega okolja. V enem okolju javnost odreagira, je subtilna na ureditve že sama po sebi, brez kakršnegakoli obveščanja, spodbujanja. Spet v drugem okolju pa se lahko še tako trudiš, osebno vabiš, reklamiraš, a se ljudje ne odzivajo, menijo na občini Zagorje ob Savi. Menijo tudi, da je odzivnost tam, kjer je dobra klima med ljudmi, če jim je mar, kaj se z mestom dogaja.

- Javnost bi morala zagovarjati skupne interese in ne samo posamezne. Javnost zagovarja in gleda samo na svojo parcelo, gledati bi morala bolj celostno na samo urejanje prostora (občina Trebnje).
- Organizirana javnost, ne zgolj parcialni interesi.
- Uvedba planiranja od spodaj navzgor, kar pomeni, da se črpajo ideje od lokalne skupnosti, od posameznikov, s katerimi bi skupaj skreirali vizijo in rešitev. Za to pa se mora zgraditi nek odnos, ljudje te morajo poznati in zaupati in pa seveda dober mehanizem, ki mora biti izpeljan tako, da lahko obdeluješ maso podatkov (občine Mokronog-Trebelno).
- Izpeljava soočenja vseh NUP, ki bi jih vodil nek moderator, ki bi bil za to usposobljen. OPN je velik zalogaj za občino, zato bi se to moralo izvesti/izdelati na nivoju regije, ker bi bilo to stroškovno bolj vzdržno. Prostorski razvoj bi se moral gledati širše, regionalno (občina Mokronog-Trebelno).
- Predstavitev, poziv v medije in lokalna glasila. Svetniki, ki predstavljajo občino, naj naprej povedo krajanom, vsak na svojem območju (občina Šentrupert).
- Zakonodaja o davku na nepremičnine je ljudi spodbudila, da so se začeli zanimati za prostorske zadeve. Na občini Šmartno pri Litiji so tudi v okviru, ko so pobirali za stavbna in nezazidana zemljišča, ljudem poslali informacije o parcelah, o zazidljivosti in o višini davkov. Takrat so ljudje že množično dajali pobude za odvzem. Zato so v letu 2013 s planskim aktom prečistili plan.

Ni nujno, da je vključevanje javnosti bolj obsežno, ampak včasih lahko celo škodi. Javnost dandanes lahko zahteva, kar se ji zahoče. Na občini Mirna imajo probleme s tistimi, ki provocirajo na obravnavah, zaradi česar imajo strokovnjaki, ministrstva in župan potem veliko več dela. V končni fazi se vsakemu ne da ugoditi, kompromisi morajo biti vedno sprejeti. Tudi po mnenju občine Trebnje, javnosti ni smiselno "prebujati". Če hočemo javnost prebuditi, le ta potem pričakuje rezultate glede svojih zadev. Trikratno obveščanje, na koncu pa ni nič od njihovih pobud izpolnjeno, nima smisla, pravijo. Smiselno bi bilo v primeru drugačnega sistema vključevanja javnosti.

6.7 Primeri prostorskih ureditev in vključevanje javnosti v občinah vključenih v raziskavo

Občina Mirna je mlada občina, ki deluje štiri leta in pol. Prevzeli so vse prejšnje vloge občanov občine Trebnje, ko je še ta zbirala pobude. Z izdelavo OPN so nadaljevali tako, da je vsak občinski svet upošteval svoje območje. OPN-jev niso združili, večino tega posla je bilo že opravljenega in osnutek OPN je bil že narejen. Ko so izdelovali prostorski načrt za obvoznico, so morali doseči veliko kompromisov, pri čemer so za dosego le teh naročili dodatne študije, idejne projekte, biologijo, hidrobiologijo, varstvo pred hrupom, štetje prometa oz. konstrukcije, visoke vode, torej precej različnih področij. S tem so dokazali, kako bo bodoče dejstvo vplivalo na okolje in okoliške prebivalce. V primeru obvoznice so se na občini zavedali, da nova cesta, ko se vzpostavi nov koridor, v prostor prinese pozitivne in negativne stvari. Zato so javnost dodatno obvestili, pisno pozvali vse lastnike parcel na bodoči trasi in jim posebej neformalno predstavili traso. Udeležila se je večina lastnikov udeleženih v postopku, ki so bili s predstavitvijo vidno zadovoljni. Tudi njihove pripombe so bile na mestu, morda tudi kakšna provokativna, ampak njihove želje so bile upoštevane. Ljudje odškodnin niso zahtevali, so pa zahtevali protihrupno ograjo. Ampak študija je pokazala, da je potrebna samo pasivna zaščita, dvojno trojna zasteklitev in zamenjava oken na fasadi vzporedno s cesto.

Na občini Mirna menijo, da vodijo postopke po predpisih, država pa je pred kratkim ignorirala predpise s področja urejanja prostora in graditve objektov, ko jim je vsilila bazne postaje ob železnici v kraju Gomila. Na vsak način so hoteli postaviti stolp, na katerem bi bile antene visoke 20-30 m, praktično skoraj v naselju, nedaleč stran od hiš. Zadeve so začeli, brez da bi kogarkoli sploh obvestili. Ko je bilo že vse odločeno, so občini poslali sporočilo, naj obvestijo javnost, da bodo tam gradili in da bodo v Sloveniji zgradili 120 baznih postaj. Občina na to ni mogla vplivati, se je pa ustanovila civilna iniciativa, ki je to bazno postajo "zrušila". Po enem letu usklajevanj so dosegli dogovor, da bo ta bazna postaja predstavljena na sprejemljivo lokacijo.

V Mestni občini Novo mesto so imeli pri prostorskem načrtu za obvoznico Šmihel študijo variant, sklicali so vse prizadete krajevne skupnosti, tudi osebno so pozvali vse lastnike tistih nepremičnin, ki bi se morale rušiti pri tretji varianti. Seznanili so jih, preden je bila študija zaključena in preden je bila varianta izbrana, vendar še danes ni izbrana, ker je ministrstvo še ni potrdilo. Infrastrukturni projekti so tudi najbolj problematični in takrat se javnost najbolj odzove.

V Mestni občini Novo mesto je prišlo tudi do primera, ko so zaradi spora morali na sodišče. Pri OPPN, kljub temu, da je bilo zemljišče opredeljeno kot zemljišče za pozidavo z višjo gostoto z bloki, je kmet temu nasprotoval. Ker pa je to interes mesta in občina ne more obdržati njive sredi mesta, je prevladal javni interes in z OPPN je bilo že določeno stavbno zemljišče. Ko se je izdeloval podrobni načrt, se je pojavilo isto stališče in kmet ni hotel prodati zemljišča. Zato so mu z občinskim prostorskim aktom pustili parcelo kot zeleno površino za obdelovanje znotraj naselja, saj ne želijo zaostrovati zadeve do konca. Kmet je nato podal pobudo za presojo postopka na MOP, občina pa je tako predala vse dokumente ministrstvu.

V občini Šmartno pri Litiji se je pri umestitvi kamnoloma prav tako vključevala civilna iniciativa kot tudi posamezniki, predvsem krajanji dotične krajevne skupnosti. Gre za kamnolom, ki v naravi dejansko že obstaja, zdaj pa ga želi lastnik legalizirati in ga je potrebno umestiti v prostorske akte. Pri tem so dobili večji odziv javnosti, saj kamnolomi niso priljubljeni pri krajanjih, ker nekateri nimajo nobene koristi. Ta se je pritoževala predvsem zaradi hrupa, spremembe podtalnice, povečanega števila prometa in uničenja ceste.

6.8 Ugotovitve na podlagi polstrukturiranega intervjuja

Na začetku magistrske naloge smo si zastavili dve glavni vprašanji, kateri smo raziskali skozi celotno nalogo. Postavili smo si vprašanja, ali se javnost v procesu izdelave OPN vključi dovolj zgodaj in dovolj učinkovito. Po pregledu literature, s primerjavo sistemov vključevanja javnosti med Slovenijo in tujino ter našo raziskavo v desetih slovenskih občinah smo prišli do sledečih rezultatov.

Glede faze vključitve javnosti v procesu izdelave OPN smo prišli do ugotovitve, da se javnost formalno, torej v skladu z zakonodajo, vključi prepozno. Zato večina občin vključenih v našo raziskavo uporablja različne neformalne načine, kjer javnost že prej obvestijo in vključijo v sam proces načrtovanja. Kar 8 od 10 vprašanih občin se poslužuje neformalne javne razgrnitve v fazi, ko je izdelan osnutek OPN, kjer lahko javnost poda svoje mnenje in pripombe. Na ta način se javnost že prej seznanjena z vsemi novostmi in lahko še vpliva na končno odločitev. Zgolj formalna razgrnitev v fazi dopolnjenega osnutka OPN predstavlja bolj ali manj samo še seznanitev, kjer se večjih sprememb ne da več narediti. Faza vključitve javnosti je odvisna tudi od same prostorske ureditve, koliko je

problematična za javnost ter kako veliko populacijo zajema ureditev. Odvisno pa je tudi od tega, koliko časa je preteklo od zadnjega sprejetega OPN. Predvsem v novonastalih občinah, kjer od zadnjega sprejetega OPN ni preteklo veliko časa, so imeli manj težav s samo vključitvijo in se jim je zdel formalni način obveščanja dovolj zgoden. Nasprotnega mnenja sta 2 od 10 vprašanih občin, saj se jim zdi faza vključitve pred smernicami s strani NUP zavajajoča do javnosti. Stališča do pripomb lahko namreč ugodijo samo tistim, ki so skladne s smernicami NUP.

Trditev, da se javnost vključi prepozno, temelji tudi na tem, da se javnost v državah, v katerih se vključi že v fazi osnutka prostorskega akta, tudi bolj učinkovito vključi v sam proces. Tudi proces prostorskega načrtovanja steče hitreje. Primer dobre prakse je država Estonija, kjer je sodelovanje javnosti urejeno zelo podrobno ter je obvezna javna razgrnitev in administrativna podpora s strani občine že v zgodnji fazi. Neformalne oblike sodelovanja javnosti se tam redno uporabljajo pred in med postopkom sprejemanja načrtov. V Estoniji v zgodnji fazi občina v lokalnem in nacionalnem časopisu ter na spletni strani občine javno objavi, da se javnost lahko vključi. Lastniki nepremičnin, katere spremembe zadevajo, so o tem obveščeni s priporočenim pismom v roku 14 dni od namere. Začetni osnutek se javno objavi in predstavi javnosti na javni razpravi. V kompleksnejših prostorskih ureditvah je nujno potrebna vsaj ena javna razprava. Na razpravi lahko sodeluje vsak, kjer podajo svoje mnenje in pripombe, na katere je potrebno odgovoriti v roku štirih tednov, medtem ko se v Sloveniji javnost vključi šele v fazi dopolnjenega osnutka. Javnost v Sloveniji bi se morala vključiti v zgodnji fazi priprave OPN, in sicer ko je izdelan osnutek OPN, saj bi imela javnost v procesu večjo vlogo in pomen ter bi hkrati lahko vplivala na končno odločitev. Vključevanje javnosti v zgodnji fazi prispeva tudi k večji možnosti za uspeh pri načrtovanju in se tako izogiba neproduktivnim naložbam.

Glede učinkovite vključitve javnosti v procesu izdelave OPN po naši raziskavi v desetih občinah v Sloveniji smo ugotovili, da občine dobro poskrbijo, da je javnost vključena dovolj učinkovito, saj kar 8 od 10 vprašanih občin uporablja različne neformalne načine. Občine se poslužujejo različnih neformalnih načinov, in sicer obveščanja po telefonu, navadni in elektronski pošti, z osebnimi stiki, izdelavami posebnih kart, iz katerih se lahko javnost orientira, organizirajo različne konference in urbanistične delavnice. Javnost seznanijo tudi na predhodni javni razgrnitvi v fazi, ko je izdelan osnutek OPN. V tej fazi javno razgrnitev predlaga tudi ZUreP-2, ki je trenutno v pripravi. Takrat se predstavijo vsebine in rešitve. Predlaga tudi, da se že v tej fazi lahko zbirajo pobude in pripombe z različnimi načini vključevanja javnosti, kot so na primer delavnice ali posveti. Po ZUreP-2 bi občina morala takrat na spletni strani in na krajevno običajen način objaviti ključne vsebine in rešitve osnutka OPN. Rok za podajanje pripomb in pobud naj ne bi smel biti krajši od 30 dni, tako kot določa tudi ZUreP-1. Nato občina zavzame svoja stališča do teh pripomb in pobud, katere mora objaviti na spletni strani in na krajevno običajen način, najkasneje do takrat, ko pošlje osnutek OPN ministrstvu.

Učinkovita vključitev javnost je odvisna tudi od drugih dejavnikov. Uspešnost in učinkovitost vključevanja je večja, ko ljudje prispevajo k uresnitvi ideje. Za to je potrebna dobra komunikacija med vsemi deležniki, da lahko vsak izrazi svoje mnenje in izrazi svoje interese v prostoru. Različne interese je potrebno med seboj uskladiti in sprejeti odločitev. Gre za dialoški proces med njimi, pri čemer se morajo upoštevati vsi argumenti. Diskusija mora biti odprta, da lahko v njej vsi sodelujejo. Najbolj učinkovite so prav diskusije na raznih delavnicah, saj je komuniciranje med deležniki neposredno. Pomembna je tudi vključitev mlajše generacije v proces načrtovanja, saj se tako omogoča učinkovito in inovativno sodelovanje. Vse informacije, ki jih javnost dobi pri diskusiji in v procesu načrtovanja, morajo biti ažurne in dostopne. Najbolj učinkovito posredovane informacije so takrat, ko se vzpostavi mreža akterjev, ki širijo informacije s funkcionalnega in institucionalnega vidika. Informacije se lahko širijo tudi preko spleta, kjer se uveljavljajo orodja za e-participacijo, kjer lahko

javnost preko spleta poda svoje mnenje in pripombe. Skozi dobro oblikovano sporočilo, grafično in besedno, se vzbudi interes in pozornost, da javnost začne sodelovati. Pri tem je pomemben tudi medij, preko katerega se sporočilo posreduje. Učinkovita vključitev javnost bo okrepila legitimnost novih prostorskih ureditev. Postopek odločanja mora biti pregleden, tako da javnost pozna razlog za odločitev.

Odzivnost javnosti je odvisna od posameznega okolja. V enem okolju javnost odreagira, je subtilna na ureditve že sama po sebi, brez kakršnegakoli obveščanja, spodbujanja. Spet v drugem okolju pa se ljudje kljub trudu, osebnem povabilu, reklamiranju ne odziva. Na občinah menijo, da je odzivnost tam, kjer je dobra klima med ljudmi, če jim je mar, kaj se z mestom dogaja.

Ta stran je namenoma prazna.

7 PRIPOROČILA ZA UČINKOVITO VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V PROCESU IZDELAVE Občinskega Prostorskega Načrta

Na podlagi izdelane raziskave, literature in drugih virov ter opravljene analize smo oblikovali priporočila oziroma izhodišča, po katerih naj bi se javnost v bodoče vključevala bolj učinkovito v proces izdelave OPN. Slovenija za ostalimi evropskimi državami, ki so bile zajete v primerjalno-pravni analizi (Baloh, 2013), zaostaja predvsem pri pravočasnem vključevanju javnosti v zgodnji fazi postopka. Izhodišča so napisana kot priporočila za občine, da si olajšajo in izboljšajo svoje delovanje na področju vključevanja javnosti. Vloga in pomen javnosti je predvsem v tem, da aktivno sodeluje v procesu načrtovanja in se zanima zanj.

- Pomembno je izobraževanje in vzgajanje otrok, ki naj se začne že v vrtcu in nadaljuje v šoli. Varljen (2008) pravi, da imajo pri promociji prostorskega načrtovanja oziroma promociji funkcionalno smotrne, socialno pravične, gospodarsko učinkovite ter estetsko zadovoljive ureditve prostora, pomembno vlogo vse ravni, to so državna, lokalna in regionalna. Pri tem imajo pomembno vlogo tudi različna interesna združenja, lokalna društva, ki vzpodbujajo razvoj domačega okolja ter ostala civilna družba. Tako ljudje dobijo odnos do prostora in vedenje o njem. Seznanjeni so z osnovnimi zadevami urejanja prostora na občinski oziroma lokalni ravni. Občutek do prostora se je treba naučiti in ga ozavestiti, tako kot je potrebno okolje varovati. Načrtovanje in estetika prostora je ravno tako pomembna, to je kultura, ki jo je potrebno ozavestiti ljudem. Pomembno je tudi učenje o trajnostni rabi prostora, kjer se okolje varuje in spoštuje. Fridl in Urbanc (2008) poudarjata, da je pot do trajnostnega razvoja dolga in temelji na ozaveščanju strokovne in laične javnosti. Trajnosten razvoj ima velik pomen za kakovostno bivanje in ohranjanje narave. Pri tem je treba vključiti javnost, saj se s tem upoštevajo njihovi interesi, hkrati pa se ohranijo vrednote prostora. Zaradi premajhne izobraženosti ljudi se večkrat javne razprave končajo tako, da vsak posameznik zagovarja svoje interese (Demšar Mitrovič, 2004). Z ozaveščenostjo bi se to lahko izboljšalo, če bi se izobraževanje začelo že zgodaj v vrtcu in osnovni šoli. Fridl in Urbanc (2008) sta mnenja, da so ključni predvsem najmlajši, saj so ti najbolj dojemljivi za spreminjanja v prostoru, hkrati pa se bodo naučili prevzeti odgovornost za prihodnji razvoj. S tem bi jih spodbudili, da se zainteresirano vključijo v proces načrtovanja in ne podajo mnenja samo glede trenutnih potreb, temveč da razmišljajo širše. S širšim pogledom v prostor dobijo znanja o rešitvah, kako ne razvrednotiti prostora in prepoznati dejavnike, ki slabo vplivajo na prostor. S pozitivnimi odločitvami javnosti bo prostor pridobil nove vrednote. S procesom izobraževanja javnost postane bolj odgovorna, kritična in aktivna. Naučiti jo je potrebno, da je prostor omejena dobrina, ki jo je potrebno varovati in ohranjati za prihodnje generacije. Odgovornost za ravnanje s prostorom morajo prevzeti tako posamezniki kot družba, saj se lahko vsi vključujejo v proces sprejemanja odločitev (Urbanc et al. 2004).
- Javna razgrnitev in javna obravnava naj bo izvedena v zgodnji fazi procesa priprave OPN. Javna razgrnitev v fazi osnutka načrta naj se vključi v zakon ter s tem da možnost občini, da to izpelje, saj se tako zadeve prej razjasnijo. Ko je izdelan osnutek OPN, se pripravi razgrnitev, kjer se javnost prvič seznanja s postopki in predvidenimi ureditvami. Že takrat se lahko podajo pripombe in mnenja, kaj si želijo. V tej fazi javno razgrnitev predlaga ZUreP-2, ki je trenutno še v pripravi. Ta je ne določa, ampak samo priporoča. Večina občin, ki smo jih vključili v raziskavo, je do sedaj takšno obliko razgrnitve naredila neformalno, saj se jim je zdelo formalna razgrnitev prepozna.

- Izdela naj se načrt komunikacije, ki natančno vnaprej predvidi potek komunikacije z javnostjo. Določijo se vsi akterji, s katerimi mora potekati komunikacija. Diskusija mora biti odprta, da lahko vsi jasno izrazijo svoje mnenje. Pomemben je tudi pretok informacij med njimi, katere morajo biti dostopne vsem udeleženi.
- Uvedba planiranja od spodaj navzgor, kar pomeni, da se črpajo ideje od lokalne skupnosti, od posameznikov, s katerimi bi skupaj oblikovali vizijo in rešitev. Za to pa se mora zgraditi dovolj visoka stopnja zaupanja med ljudmi in občino ter vzpostaviti dober mehanizem, ki mora biti izpeljan tako, da se lahko obdeluje maso podatkov.
- Oglaševanje in obveščanje javnosti v različnih medijih, kot so radio, televizija, lokalni časopisi, da je javnost obveščena preko več različnih medijev ter tako informacije pridejo do nje. Organizirajo naj se tudi različne PR službe, ki bi javnost spodbudile k aktivni udeležbi.
- Izdajanje publikacij, kjer se natančno pojasnijo zadeve glede nove prostorske ureditve in vse prednosti in slabosti. Napiše se tudi natančen potek, kako se lahko javnost vključi ter na kakšne načine lahko poda svoje mnenje in pripombe.
- Prirejanje neformalnih delavnic, kjer se javnost seznanja s prvimi informacijami. Tam naj bodo na voljo karte, makete ter druga gradiva, katere si lahko ljudje fizično ogledajo ter postavljajo vprašanja, ki jih zanimajo. Zadeve morajo biti javne in transparentne. Tako se krajan med seboj tudi bolj povežejo in začnejo živeti s krajem. Z delavnicami se jih pritegne, da se začnejo zanimati, kaj se s krajem dogaja. Delavnice so lahko tudi v drugačnih oblikah kot zgolj predstavitev OPN. Izvedejo se lahko tako za odrasle, kot tudi za otroke.
- Izpeljava soočenja vseh NUP, ki bi jih vodil usposobljen moderator. OPN je velik zalogaj za občino, zato bi se to moralo izvesti na nivoju regije, kar bi bilo stroškovno bolj vzdržno. Prostorski razvoj bi se moral gledati širše, regionalno.
- Pravočasno zanimanje javnosti za urejanje prostora ter njihove spremembe. Postopke je potrebno vseskozi spremljati, ker lahko zelo vplivajo na življenje ljudi.
- Javnost bi morala zagovarjati skupne interese, ne samo posamezne. Na samo urejanje prostora bi morala gledati bolj celostno.

8 ZAKLJUČEK

V magistrski nalogi smo predstavili postopek vključevanja javnosti pri izdelavi in pripravi OPN. Zakonska podlaga za vključevanje javnosti je Aarhuška konvencija, ki določa, da se mora javnost vključiti v zgodnji fazi postopka načrtovanja, saj tako kar najboljše vpliva na končno odločitev. Pri načrtovanju je pomembno strokovno znanje na eni strani in mnenje javnosti na drugi. Javnost ima predvsem vsakdanja znanja in izkušnje s prostorom, saj v njem ljudje živijo in delajo. Zato so vsa mnenja in stališča javnosti pomembne informacije za nadaljnje ekspertno delo. Proces participacije vodi k skupnim vrednotam, zato je to najboljši način za povezovanje skupnosti. Z javnostjo je potrebno vzpostaviti dobro komunikacijo, če želimo, da bo proces načrtovanja stekel hitro in učinkovito.

Slabost vključevanja javnosti v Sloveniji je, da se vključi šele v fazi javne razgrnitve, ko je osnutek OPN že toliko izdelan, da ga ni več mogoče veliko spreminjati in razpravljanje o različnih možnostih ni več mogoče oziroma ne prinese zaželenih rezultatov. V tej fazi javnost težko doseže, da bi se načrt še lahko drastično spremenil, kar pa je v nasprotju z Aarhuško konvencijo, ki določa, da se mora javnost vključiti dovolj zgodaj v proces načrtovanja, ko so še vse možnosti odprte za spremembe. Zato so se razvili tudi mnogi neformalni načini, kjer se javnosti poizkuša bolj podrobno predstaviti nove načrtovane prostorske ureditve. Učinkovitost in primerno fazo za vključitev javnosti smo preverili s pregledom zakonodaje vključevanja javnosti iz tujine in polstrukturiranim intervjujem.

Menimo, da se javnost vključi prepozno, saj se v državah, v katerih se javnost vključi že v fazi osnutka prostorskega akta, le ta bolj učinkovito vključi v sam proces. Primer dobre prakse je država Estonija, kjer je sodelovanje javnosti urejeno zelo podrobno. Tam je obvezna javna razgrnitev in administrativna podpora s strani občine že v zgodnji fazi, kar bi po našem mnenju moralo biti tudi v slovenski zakonodaji. Tudi občine vključene v raziskavo so mnenja, da bi se morala javnost vključiti eno fazo prej, kot je določeno z zakonom v postopku priprave OPN, torej pred osnutkom OPN. Slabost predčasnega vključevanja, kot navajajo nekatere občine, pa je, da takrat NUP še ne podajo svojega mnenja in omejitev, in tako se javnost zavede. Ugotovili smo, da se javnost v proces izdelave OPN vključuje dovolj učinkovito, saj občine z uporabo neformalnih načinov dobro poskrbijo, da je javnost dovolj seznanjena. Občine se poslužujejo različnih neformalnih načinov, in sicer obveščanja po navadni in elektronski pošti, telefonu, z osebnimi stiki, izdelavami posebnih kart, da se lahko iz njih javnost orientira, organizirajo različne konference in urbanistične delavnice. Javnost seznanijo tudi na predhodni javni razgrnitvi v fazi, ko je izdelan osnutek OPN. Neformalni del se v večini občin vključenih v raziskavo zdi pomemben in se ga poslužujejo. Menijo, da je formalen način bolj ali manj samo še seznanitev, večjih sprememb se sploh ne da več narediti. Medtem, ko v dveh občinah menijo, da je formalen način čisto dovolj, ker je stvar glede na smernice NUP že večinoma začrtana. Neformalne razgrnitve pred končnimi smernicami s strani NUP se jim zdi zavajajoče, saj lahko stališča do pripomb ugodiš samo tistim, ki so skladne s smernicami NUP. Slaba stran neformalnih načinov je tudi, da preveč različnih možnosti zmede ljudi. Odzivnost javnosti je odvisna od posameznega okolja. V enem okolju javnost odreagira, je subtilna na ureditve že sama po sebi, brez kakršnegakoli obveščanja, spodbujanja. Na občinah menijo, da je odzivnost tam, kjer je dobra klima med ljudmi in tam, kjer je javnosti mar, kaj se z mestom dogaja.

Pri formalnem načinu vključevanja javnosti so vse občine vključene v raziskavo potrdile, da ga upoštevajo v popolnosti in jo vključujejo tako, kot zahteva ZPNačrt (2007). Večina občin vključenih v raziskavo objavi javno naznanilo za javno razgrnitev na njihovi spletni strani, na spletnih straneh in

oglasnih deskah krajevnih skupnosti, še posebej na tisti, kjer se prostorski akt pripravlja. Poslužujejo se tudi obveščanja v lokalnih časopisih, radiu in televiziji. Odziv oziroma udeležba na formalni javni razgrnitvi je bila dobra v polovici vprašanih občin vključenih v raziskavo, medtem ko je bila v drugi polovici vprašanih občin udeležba slaba. Najpogosteje so se javnih razgrnitev udeleževali individualno, vključevale pa so se tudi civilne iniciative.

Občine so navedle, da so se pripombe javnosti v večini primerov nanašale na spremembo namenske rabe iz nezazidljivega zemljišča v zazidljivo stavbno zemljišče. Konflikti so nastajali predvsem pri večjih in bolj specifičnih prostorskih ureditvah, katere občine rešijo in uskladijo s komunikacijo. Pri osebnih stikih imajo prednost predvsem manjše občine, čeprav tudi večje občine nikoli ne odklonijo osebnih prihodov na občino. Najmanj težav so imele občine, kjer OPN ni bil razvojno naravnano tako, da bi komu povzročal težave. Problem je predvsem v tem, da cel postopek traja predolgo, od objave sklepa do sprejema sklepa OPN.

Na podlagi raziskave smo pripravili izhodišča, ki so napisana kot priporočila za občine, da si olajšajo in izboljšajo svoje delovanje na področju vključevanja javnosti. Predlagamo izdelavo načrta komunikacije z javnostjo ter javno razgrnitev in obravnavo v zgodnji fazi procesa priprave OPN. Pomembno je tudi izobraževanje in vzgajanje otrok, ki naj se začne že v vrtcu in nadaljuje v šoli. Javnost naj se obvešča v različnih medijih, izdajo naj se tudi posebne publikacije, kjer je podrobneje opisan način podajanja pripomb javnosti. Predlagamo tudi uvedbo načrtovanja od spodaj navzgor, kar pomeni, da se ideje črpajo od lokalne skupnosti. Vloga in pomen javnosti je predvsem v tem, da aktivno sodeluje v procesu načrtovanja in se pravočasno zanima zanj.

9 VIRI IN LITERATURA

Aarhuška konvencija v teoriji in praksi, 2012. Ljubljana: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij: 10 str.

http://www.planbz slovenija.si/upload/delavnica/aarhuska_konvencija/aarhuska-konvencija-gradivo.pdf (Pridobljeno, 15. 1. 2015)

Andrejčič, M. 2010. Razvijanje sodelovalnega profesionalizma učiteljev: študija primera. Magistrska naloga. Koper, Univerza na primorskem, Fakulteta za management Koper: 89 str.

http://www.ediplome.fm-kp.si/Andrejic_Mateja_20100525.pdf (Pridobljeno, 19. 6. 2015)

Baloh, T. 2013. Primerjalno-pravni pregled sistema prostorskega načrtovanja glede sodelovanja javnosti. Ljubljana: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC: 46 str.

<http://mrezaprostor.si/wp-content/uploads/2013/05/Primerjalno-pravni-pregled-sodelovanja-javnosti-pri-OPN.pdf> (Pridobljeno, 6. 9. 2014)

Brabham, D. C. 2009. Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects Planning Theory, Vol. 8, No. 3: 242-262

http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic980025.files/Wk%2011_Nov%2011th/Brabham_2009_Crowdsourcing%20Public%20Participation.pdf (Pridobljeno, 10. 3. 2016)

City Towards EU Copliance Award, 2016.

<http://archive.rec.org/REC/Programs/REAP/Award/Default.html> (Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Čerpes, I. 2011. Razvoj sodelovanja javnosti pri načrtovanju posegov v prostor. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 70-72

Dekleva, J. 2011. Sistema urejanja prostora. Tuje izkušnje. Štravs, L. (ur.). Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu. V: Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica: str. 46

Demšar Mitrovič, P. (2004). Ozaveščanje mladine o vrednotah prostora skozi proces izobraževanja. Geografija v šoli. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo: str. 14-16

Dešman, M. 2011. Participacija: teorija ali praksa? V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 4-5

Drapal Pek, D., Drevenšek, M. 2001. Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostjo pri prostorskem planiranju. V: Teorija in praksa, let. 38. Znanstveni članek: str. 608-628

http://www.consensus.si/upload/publikacije/terija-in-praksa_participacija-javnosti-kot-del-strategije-odnosov-z-javnostmi-pri-prostorskem.pdf (Pridobljeno, 4. 9. 2014)

Environmental Justice and Public Participation Through Technology – Building Community Capacity, 2016.

http://energy.gov/sites/prod/files/EJ_buildingcommunitycapacity_0.pdf (Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Economic commission for Europe Geneva, 2008. SPATIAL PLANNING Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. New York and Geneva: UNITED NATIONS: 46 str.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf

(Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Fezer, J., Heyden, M. 2011. V gradnji, Strategije participativne arhitekture in prisvajanja prostora. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 73-78

Flogie, E. 2003. Nova prostorska zakonodaja. Geodetski vestnik, letnik 47, št. 1&2: 140-143 str.

Fridel, J., Urbanc, M. 2008. Kartografski in drugi grafični prikazi kot nepogrešljiva učila pri izobraževanju za trajnosti razvoj. Geodetski vestnik, letnik 52, št. 4: 653-667 str.

Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, 2000.

<http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Anglais.pdf>

(Pridobljeno, 17. 2. 2016)

Innes, J. E., Booher, D. E. 2002. Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century. Berkeley, University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development: 40 str.

Inštituta za politike prostora, 2015.

<http://ipop.si/urejanje-prostora/izrazje/javnost/> (Pridobljeno: 10. 1. 2015)

Koekoek, A., van Lammeren, R., Vonk, G. 2009. The potential of integrating e-participation in planning support system. URISA journal, Vol. 21: 39-49

https://www.researchgate.net/publication/37791924_The_potential_of_E-participation_as_planning_support_system (Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Kos, D. 2002b. Interaktivno komuniciranje in soodločanje. V: Marega, M., Kos, D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 21-24

Kos, D. 2002c. Načela komunikacijskega delovanja. V: Marega, M., Kos D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 135-141

Kos, D. 2011d. Neznosna težavnost komuniciranja. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 22-29

Kumer, A. 2011. Občinski prostorski načrt. Namen in vsebina OPN in OPPN po ZPNačrt. Občinski prostorski akti. V: Štravs, L. (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica: str. 88

Lah, L. 2011. Participacija javnosti v arhitekturi in urbanizmu. Med teorijo in prakso. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 30-32

Marega, M., Kos, D. 2002a. Namen in struktura strokovnih priporočil za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji. V: Marega, M., Kos, D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 9-10

Marega, M., Kos, D. 2002b. Obveščanje in soodločanje javnosti – Model dobre prakse. V: Marega, M., Kos, D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 142-146

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP). 2015. Ocena stanja, cilji in namen zakon ter povzetek ključnih rešitev: 17 str.

<https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/229031?disposition=inline>
(Pridobljeno, 16. 2. 2016)

Mreža za prostor. 2011.

<http://mrezaprostor.si/konvencija-o-dostopu-do-informacij-udelezbi-javnosti-pri-odlocanju-in-dostopu-do-pravnega-varstva-v-okoljskih-zadevah-aarhuska-konvencija-informator-april-2011/>
(Pridobljeno 14. 1. 2015)

Ogorelec, B. 1995. Komuniciranje z javnostjo, priročnik za urbaniste. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 63 str.

Organigram priprave OPN, 2015.

<http://213.161.20.33/doc/Organigram%20priprave%20OPN.pdf> (Pridobljeno, 23. 6. 2015)

Petcou, C., Petrescu, D. 2011. Prostori delovanja, Transverzalne beležke, opažanja s terena in konkretna vprašanja za vse nas. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 56-59

Peterlin, M., Cerar, A. 2011. Načrtovanje mesta od spodaj. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 33-38

Pirc Velkavrh, A., Povše, U. 2002. Dostopnost informacijskih baz. Razpoložljivost in dostopnost okoljskih informacij. V: Marega, M., Kos, D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str 83-92

Piso portal, 2015.

<http://www.geoprostor.net/PisoPortal/o-piso.aspx>

<http://www.geoprostor.net/PisoPortal/kako-podati-pripombo-na-javno-razgrnitev-opn.aspx>

(Pridobljeno, 23. 5. 2015)

Pličanič, S. 2002. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev javne oblasti povezanih z okoljem. V: Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Marega, M., Kos, D. (ur.). Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 51- 69

Ploštajner, Z. 2004. Participacija v prostorskem planiranju. Urbani izziv 14, 1:51-54

Pogačnik, A. 2005. Urbanistično planiranje. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

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. 2007. Uradni list RS št. 99/07

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta. 2007. Uradni list RS št. 99/07

Prelog, M. 2011. Obravnava dopolnjenega osnutka prostorskega akta na občinskem svetu – obravnava amandmajev. Sodelovanje javnosti. Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta. V: Štravs, L. (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica: 130 str.

Prelog, M. 2011. Pomen postopka priprave in sprejema prostorskih aktov. Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta. V: Štravs, L. (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica: str. 113

Prelog, M. 2011. Sodelovanje javnosti. Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta. V: Štravs, L. (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica: str. 127-129

Qualitative Research Guidelines Project, 2006.
<http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> (Pridobljeno, 19. 6. 2015)

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). 2009. Uradni list RS, št. 95/09

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, 2013. Seznam državnih nosilcev urejanja prostora.
http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/Prostor/NUP/nup_drzavni_11.04.13.pdf
(Pridobljeno, 11. 9. 2015)

Simoneti, M., Zavodnik Lamovšek, A. 2009. Prostor za vsakdanjo rabo – širimo znanje za sodelovanje pri urejanju prostora. Ljubljana: Ministrstvo RS za okolje in prostor, Direktorat za prostor: 53 str.

Smaka Kincl, V. 2002. Aarhuška konvencija na lokalni ravni. V: Marega, M., Kos, D. (ur.). Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: str. 71-80

Hague, C., Jenkins, P. 2005. Place identity and participation. V: Smith, H. 2005. Place identity, participation and planning. British Library Cataloguing in Publication Data: 84 str.
https://books.google.si/books?hl=sl&lr=&id=njk7N1e_UwC&oi=fnd&pg=PR10&dq=Smith,+H.+2005.+Place+identity+and+participation.+V:+Place+identity,+participation+and+planning.+Hague,&ots=a197KBH1AD&sig=PSJKb5bWU-jR_cSC0a-Sx82McDE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
(Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Termania – slovarji, 2015.

<http://www.termania.net/slovarji/terminoloski-slovar-vzgoje-inizobrazevanja/347492/polstrukturirani-intervju> (Pridobljeno, 19. 6. 2015)

Torremolinska listina (1983), Evropska listina o urejanju prostora - European regional spatial planning Charter, Torremolinos Charter, Svet Evrope, CEMAT.

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp (Pridobljeno 17. 2. 2016)

The Ministry of Environment and Energy of the Hellenic Republic, Greece, 2015. A Handbook for European institutions actors and participators, Greek Presidency of CEMAT: 128 str.

Republic <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=dAtwaES5J%2F4%3D&tabid=322&language=el-GR> (Pridobljeno, 7. 3. 2016)

The model plan for public participation, 2000. DEVELOPED BY The Public Participation and Accountability Subcommittee of the National Environmental Justice Advisory Council A Federal Advisory Committee to the U.S. EPA: 20 str.

<https://www3.epa.gov/environmentaljustice/resources/publications/nejac/model-public-part-plan.pdf>
(Pridobljeno, 10. 3. 2016)

Till, J. 2011. Pogajanje z upanjem. V: Dešman, M. (ur.). Ab arhitektov bilten, mednarodna revija za teorijo arhitekture, številka 188, 189. Ljubljana: Editorial office: str. 12-16

Urbanc, M., Printsman, A., Palang, H., Skowronek, E., Woloszyn, W., Konkoly Gyuró, É. (2004). Comprehension of rapidly transforming landscapes of central and eastern Europe in the 20th century. Acta geographica Slovenica, Ljubljana: 44-2

Varljen, M. 2008. Prispevek k učinkovitejšemu sodelovanju javnosti in drugih akterjev v urejanju prostora. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP: 132 str.

Wikipedia, 2015.

https://en.wikipedia.org/wiki/Semi-structured_interview (Pridobljeno, 19. 6. 2015)

Zavodnik Lamovšek, A. 2002. Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje: 55 str.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZSIJZ). 2003. Uradni list RS, št. 24/03

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). 2004. Uradni list RS, št. 102/04

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). 2007. Uradni list RS št. 94/2007:4692

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). 2007. Uradni list RS, št. 33/2007: 4585–4602

Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljih zadevah (MKDIOZ), Uradni list RS št. 62/2004: 4234)

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). 2005. Uradni list RS št. 43/2005: 12126

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). 2003. Uradni list RS, št. 110/02

Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). 1994. Uradni list RS, št. 15/94

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). 2004. Uradni list RS, št. 41/2004