

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:

Bolčič, J., 2016. Prostorski posegi v območje morja in obalnega pasu med legalnostjo in legitimnostjo. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Kos, D.): 157 str.

Datum arhiviranja: 23-08-2016

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:

Bolčič, J., 2016. Prostorski posegi v območje morja in obalnega pasu med legalnostjo in legitimnostjo. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Kos, D.): 157 pp.

Archiving Date: 23-08-2016

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*

*Jamova c. 2  
1115 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si*



INTERDISCIPLINARNI  
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ  
PROSTORSKEGA  
IN URBANISTIČNEGA  
PLANIRANJA

Kandidatka:

**JASMINA BOLČIČ, univ. dipl. inž. kraj. arh.**

**PROSTORSKI POSEGI V OBMOČJE MORJA IN OBALNEGA  
PASU MED LEGALNOSTJO IN LEGITIMNOSTJO**

Magistrsko delo štev.: 79/IP

**SPATIAL PLANNING INTERVENTIONS IN THE SEA AREA  
AND THE COASTAL ZONE BETWEEN LEGALITY AND  
LEGITIMACY**

Master of Science Thesis No.: 79/IP

**Mentor:**

izr. prof. dr. Drago Kos

**Predsednik komisije:**

izr. prof. dr. Anton Prosen

**Člana komisije:**

prof. dr. Davorin Gazvoda

prof. dr. Marko Polič

Ljubljana, 18. avgust 2016



## **STRAN ZA POPRAVKE**

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

Spodaj podpisana študentka Jasmina Bolčič, vpisna številka 26602275 IP, avtorica pisnega zaključnega dela študija z naslovom: Prostorski posegi v območje morja in obalnega pasu med legalnostjo in legitimnostjo

#### IZJAVLJAM

1. *Obkrožite eno od variant a) ali b)*

a) da je pisno zaključno delo študija rezultat mojega samostojnega dela;

b) da je pisno zaključno delo študija rezultat lastnega dela več kandidatov in izpolnjuje pogoje, ki jih Statut UL določa za skupna zaključna dela študija ter je v zahtevanem deležu rezultat mojega samostojnega dela;

2. da je tiskana oblika pisnega zaključnega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaključnega dela študija;

3. da sem pridobil/-a vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označil/-a;

4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnal/-a v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil/-a soglasje etične komisije;

5. soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaključnega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;

6. da na UL neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaključnega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;

7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaključnem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaključnega dela študija.

V: Kopru

Datum: 17.07.2016

Podpis študentke

Jasmina Bolčič

---

## BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

UDK:	328.34:711(497.4)(043)
Avtor:	Jasmina Bolčič, univ.dipl.inž.kraj.arh.
Mentor:	Izr. prof. dr. Drago Kos
Naslov:	Prostorski posegi v območje morja in obalnega pasu med legalnostjo in legitimnostjo
Tip dokumenta:	Magistrsko delo
Obseg in oprema:	157 str., 5 pregl., 6 sl., 2 pril.
Ključne besede:	Prostorsko načrtovanje, pomorsko načrtovanje, obalni pas, sodelovanje javnosti, formalno in neformalno sodelovanje, legalnost, legitimnost.

### Izvleček

Magistrsko delo obravnava prostorske posege na območju obale z vidika sodelovanja javnosti pri izvajanju takih posegov. V primerjavi s formalnimi opredelitvami in že ustaljenimi postopki na področju urejanja prostora na kopnem je območje morja in ožjega obalnega pasu zapostavljeno in premalo opredeljeno. Zakonodaja in postopki urejanja teh območij so potrebni pregleda, uskladitve in prenove. K reševanju situacije na območju morja ter obale je treba pristopiti s celostno prostorsko razvojno strategijo. V razvitih družbah je potrebna večja stopnja sodelovanja in tudi (so)odločanja. Ta morata temeljiti na dobri kombinaciji vključevanja in omejevanja pravic, predvsem v postopkih odločanja. Za odpravo omejitev in problemov vključevanja javnosti v proces odločanja moramo nujno vzpostaviti odprt fleksibilen sistem prostorskega planiranja s skupnim (recipročnim) razpravljalnim prostorom ter večjo stopnjo sodelovanja in zaupanja med vsemi deležniki urejanja prostora. Civilno družbo moramo tudi neprestano informirati na razumljiv način, spodbujati k sodelovanju ter dvigniti stopnjo zadovoljivosti glede (posrednih in neposrednih) vrednosti bivalnega okolja in prostora. Vsebina magistrskega dela je razdeljena na dva poglobljena sklopa. Prvi obsega analizo in sintezo izbrane literature, načel in omejitev zakonskih aktov, definira, kaj in kako je sploh mogoče posegati v območje morja in obalnega pasu ter katere varstvene ukrepe je treba pri tem zagotavljati. Drugi se nanaša na analizo stališča stroke ter ostale civilne družbe glede posegov v prostor morja in obalnega pasu in sodelovanja javnosti. V drugem delu predvsem s pomočjo kvalitativnih analiz vhodnih virov, izvedbo poglobljenih nestrukturiranih intervjujev (razprav) s predstavniki stroke (leto izvedbe 2015, št. sodelujočih je 5) ter nereprezentativne spletne ankete (leto izvedbe 2015, velikost vzorca je 317), raziščemo individualna mnenja ter stališča stroke in civilne družbe. Z vidika posameznika oz. družbe (javnosti) analiziramo tudi doživljanje ter mnenje, kateri so sprejemljivi posegi za specifični prostor morja in obalnega pasu. Ugotovitve nato kvalitativno analiziramo in na podlagi sinteze še vseh ostalih obravnavanih vsebin pripravimo nov predlog načrta sodelovanja javnosti. Uporabni rezultat magistrskega dela je torej nabor predlogov izboljšav oziroma aplikacija novih možnih pristopov v procesu urejanja prostora in sodelovanja javnosti. V zaključku magistrskega dela oblikujemo tudi predlog izboljšave sodelovanja z javnostjo, ki temelji predvsem na spremembi odnosa do javnosti in uporabi neformalnih pristopov sodelovanja. Načrt predlagamo v obliki sodelovanja z neformalnimi pristopi z zgodnejšimi časovnimi termini. Podamo tudi usmeritve za boljše in hitrejše reševanje konfliktov s strani javnosti nasploh ter za specifično območje morja in obalnega pasu.

## BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 328.34:711(497.4)(043)  
Author: Jasmina Bolčič  
Supervisor: Assoc. Prof. Drago Kos, Ph. D.  
Title: Spatial planning interventions in the sea area and the coastal zone between legality and legitimacy  
Document type: M. Sc. Thesis  
Scope and tools: 157 p., 5 tabl., 6 fig., 2 sch.  
Keywords: Spatial planning, marine planning, sea area, coastal zone, public participation, formal and informal participation, legality, legitimacy.

**Abstract**

This master's thesis deals with the spatial interventions in the coastal area from the perspective of public cooperation in performing such interventions. Compared to the formal definitions and set procedures regulating spatial management on the mainland, a definite neglect and lack of regulations in the sea and narrow coastal strip area are noted. Legislation and spatial management procedures in these areas need to be revised, adjusted and updated. The situation has to be addressed in the shortest time possible and with a well thought out spatial development strategy. Developed societies definitely need to be informed of the events, to be involved in them and have the possibility to decide. The cooperation has to be based on a balanced combination of inclusion and limitation of rights, especially in the decision making processes. To remove limitations and problems of including the public in the decision making process, it is necessary to establish an open, flexible spatial planning system with a reciprocal discussion field, and a greater level of cooperation and trust between all the participants in the spatial management. The public has to be constantly informed in a comprehensive way, encouraged to participate and rise the degree of satisfaction with the (direct and indirect) values of living environment and space. The contents of the master's thesis are divided into two major parts. The first part includes analysis and synthesis of the selected literature, principles and limitations of legislative acts, defines what and how it is possible to intervene in the area of the sea and coastal strip and which protective measures have to be guaranteed while doing so. The second part pertains to the analysis of the position of the profession and the rest of the public, regarding the interventions in the sea and coastal strip area, and public participation. The second part explores individual opinions, and positions of the expert community and the public, predominantly by using quality analysis of the entry sources, implementation of in-depth unstructured interviews (discussions) with the members of the expert community (conducted in 2015, with 5 participants), and non-representative online survey (conducted in 2015, sample size 317). From the viewpoint of the individual or society (public), the experience and opinion on acceptable interventions for the specific area of the sea and coastal strip are also analysed. The findings are then quality analysed, and a new suggestion of a plan for public cooperation is prepared based on the synthesis of all other contents discussed herein. The useful result of the master's thesis is a set of proposals for improvements, or an application of possible new approaches in the spatial management process and public cooperation. In the conclusion of the master's thesis we formed also a preposition for improving public cooperation, based predominantly on the attitude change towards the public and use of informal cooperation approach. The proposed

plan takes form of early informal approach to public cooperation. Guidelines for better and more efficient problem solving are also given, along with guidelines for public's greater approval and acceptance of interventions in the space in general and specifically in the sea and coastal area.



## ZAHVALA

Mentorju izr. prof. dr. Dragu Kosu se zahvaljujem za strokovno pomoč, nasvete in podporo pri izdelavi magistrskega dela.

Članoma komisije prof. dr. Davorinu Gazvodi in prof. dr. Marku Poliču, se zahvaljujem za sprejeto udeležbo v komisiji ter za strokovno oceno magistrskega dela. Zahvaljujem se tudi predsednici komisije za zagovor magistrskega dela doc. dr. Almi Zavodnik Lamovšek oziroma pooblaščenemu predsedniku komisije za zagovor magistrskega dela izr. prof. dr. Antonu Proseni.

Posebno zahvalo namenjam vsem sodelujočim predstavnikom stroke pri izvedbi razprav ter vsem, ki so sodelovali v spletni anketi.

Družini in prijateljem pa neizmerna hvala za strpnost in razumevanje ob izdelovanju magistrskega dela.

Ta stran je namenoma prazna

**KAZALO VSEBINE**

Stran za popravke	III
Izjave	IV
Bibliografsko – dokumentacijska stran in izvleček	V
Bibliographic-documentalistic information and abstract	VI
Zahvala	VII
Kazalo vsebine	VIII
Kazalo preglednic	IX
List of tables	X
Kazalo slik	XI
List of figure	XII
Seznam prilog	XIII
Kratice	XIV

<b>1</b>	<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1	Oprelitev raziskovalnega problema .....	1
1.2	Namen in cilji dela .....	5
1.3	Delovna hipoteza.....	6
1.4	Metoda dela.....	6
1.5	Uporabnost rezultatov .....	7
<b>2</b>	<b>POVZETEK ZGODOVINE UREJANJA PROSTORA V SLOVENIJI .....</b>	<b>8</b>
2.1	Pretekle uvedene novosti urejanja prostora po ZUN .....	10
<b>3</b>	<b>PREDPISI IN POSTOPKI UREJANJA OKOLJA IN PROSTORA V SLOVENIJI... 17</b>	
<b>4</b>	<b>PREGLED PREDPISOV S PODROČJA VODA IN VODNIH ZEMLJIŠČ .....</b>	<b>24</b>
4.1	Zakon o vodah.....	24
4.1.1	Oprelitev pojmov in območij po ZV .....	26
4.1.2	Lastništvo in pravni režimi po ZV .....	27
4.1.3	Oprelitev posegov in omejitev rabe po ZV .....	28
4.1.4	Povezanost s prostorskimi akti in sektorskimi načrti po ZV .....	30
4.2	Pravilnik o podrobnejšem načinu določanja meje obale .....	30
4.3	Pomorski zakonik.....	31
4.4	Zakon o plovbi po celinskih vodah .....	31
4.5	Pravilnik o čolnih in plavajočih napravah.....	31
4.6	Zakon o morskem ribištvu .....	32
4.7	Zakon o varstvu pred utopitvami .....	32
4.8	Protokol o integralnem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Protokol ICZM) .....	32
4.8.1	Sklepne ugotovitve in predlogi SHAPE projekta.....	35
4.9	Morska direktiva .....	37
<b>5</b>	<b>PREGLED UPRAVLJANJA OBMOČJA MORJA IN OBALE DRŽAV EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>38</b>

5.1	Upravljanje morja in obale v Republiki Italiji .....	40
5.2	Upravljanje morja in obale v Republiki Hrvaški .....	42
5.3	Upravljanje morja in obale v Nemčiji.....	44
5.4	Sklepne ugotovitve upravljanja morja in obale v državah Evropske unije.....	45
<b>6</b>	<b>ZAKONODAJA S PODROČJA SODELOVANJA JAVNOSTI .....</b>	<b>46</b>
6.1	Dokumenti in akti na svetovni in evropski ravni .....	46
6.1.1	Splošna deklaracija človekovih pravic .....	47
6.1.2	Torremolinska listina .....	47
6.1.3	Agenda 21 .....	47
6.1.4	Aarhuška konvencija.....	48
6.2	Dokumenti in akti, sprejeti na področju Republike Slovenije .....	49
6.2.1	Ustava Republike Slovenije.....	49
6.2.2	Direktiva o prostem dostopu do podatkov o okolju.....	50
6.2.3	Direktiva o strateški presoji vplivov planov in programov na okolje.....	50
6.2.4	Resolucija o normativni dejavnosti.....	50
6.2.5	Predpisani postopki sodelovanja javnosti in pravna sredstva v Sloveniji.....	51
6.3	Povzetek in analiza formalnega vključevanja javnosti v Sloveniji.....	52
6.3.1	Postopek sprejemanja aktov in sodelovanje javnosti na lokalnem nivoju .....	52
6.3.2	Novi postopek sprejemanja in sodelovanja javnosti pri DPN po ZUPUDPP.....	56
6.4	Primeri dobrih praks procesnega načrta vključevanja javnosti v Sloveniji .....	61
6.4.1	Prvi regionalni posvet.....	61
6.4.2	Lokalne delavnice .....	62
6.4.3	Seznanitev javnosti s študijo variant.....	63
6.4.4	Seznanitev javnosti z osnutkom načrta in javna razgrnitev .....	64
6.4.5	Usmeritve in priporočila po ZUPUDP.....	64
6.4.6	Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS).....	65
6.4.7	Varuh človekovih pravic.....	67
6.4.8	E-demokracija.....	68
6.4.9	Presoja vplivov na družbeno okolje (PDV) .....	68
6.4.10	Neprofitne in nevladne organizacije .....	70
6.4.11	Regionalni okoljski center za Srednjo in Vzhodno Evropo (REC) .....	70
<b>7</b>	<b>SODELOVANJE IN SOODLOČANJE JAVNOSTI V UREJANJU PROSTORA .....</b>	<b>72</b>
7.1	Sodelovanje in soodločanje pri urejanju prostora v sistemu sodobnih družb .....	75
7.2	Sklepne ugotovitve sodelovanja in soodločanja v sistemih sodobnih družb .....	78
<b>8</b>	<b>ANALIZE SODELOVANJA IN SOODLOČANJA JAVNOSTI V UREJANJU PROSTORA .....</b>	<b>79</b>
8.1	Analize vsebin predlogov in pripomb javnosti .....	80
8.1.1	Uporabljeni vhodni viri analitičnih metod.....	81
8.1.2	Opazovanje z udeležbo (neformalni, nezapisani viri).....	83
<b>9</b>	<b>ANALIZA PRIMEROV SODELOVANJA IN SOODLOČANJA JAVNOSTI .....</b>	<b>85</b>
9.1	Vloga javnih institucij in odnosi do sodelovanja javnosti .....	85

9.1.1	Konkretna izkušnja sodelovanja javnosti na področju javne uprave .....	88
9.2	Postopki sodelovanja in soodločanja javnosti.....	91
9.3	Izvajanje različnih pristopov sodelovanja javnosti na primeru lokalne skupnosti.....	93
9.3.1	Primeri izvajanja neformalnih oblik sodelovanja javnosti z različnimi sredstvi.....	98
9.4	Urejanje prostora ter sodelovanje in soodločanje javnosti na območju morja in obalnega pasu v Sloveniji .....	101
9.5	Značilni pojavi in mnenja javnosti pri postopkih urejanja prostora.....	106
9.5.1	Ugotovitve kvalitativne analize vsebin pripomb javnosti za posege v območje morja in obalnega pasu .....	108
9.6	Primeri tujih dobrih praks formalnega in neformalnega sodelovanja javnosti .....	114
9.7	Sklepne ugotovitve analiz sodelovanja in soodločanja javnosti ter predlogi izboljšav .....	116
<b>10</b>	<b>ANALIZA POSTOPKOV SODELOVANJA JAVNOSTI Z VIDIKA PREDSTAVNIKOV STROKE.....</b>	<b>118</b>
10.1	Rezultati in ugotovitve razprave s predstavniki stroke .....	120
10.1.1	Skupna mnenja in splošne ugotovitve raziskave mnenja stroke .....	124
<b>11</b>	<b>SPLETNA ANKETA MED PREDSTAVNIKI CIVILNE DRUŽBE.....</b>	<b>126</b>
11.1	Analiza in interpretacija spletne ankete .....	126
<b>12</b>	<b>POGLAVITNE RAZLIKE MED AKTERJI UREJANJA PROSTORA IN PREDLOGI IZBOLJŠAV ODNOSOV MED TEMI.....</b>	<b>129</b>
12.1	Predlog postopka soudeležbe in soodločanja civilne družbe v urejanju prostora kot primer dobre prakse .....	132
<b>13</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>134</b>
<b>14</b>	<b>POVZETEK .....</b>	<b>141</b>
<b>15</b>	<b>SUMMARY .....</b>	<b>145</b>
<b>16</b>	<b>VIRI.....</b>	<b>149</b>

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1: Predpisani postopek sprejemanja OPPN po ZPNačrt, MOP 2006 .....	55
Preglednica 2: Formalne in neformalne oblike ter načini sodelovanja javnosti na UOP Občine Piran	95
Preglednica 3: Uporaba tiskanih gradiv v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran. ....	99
Preglednica 4: Uporaba javnih medijev/dogodkov v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran.....	99
Preglednica 5: Uporaba informacijskih dejavnosti v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran.....	100

**LIST OF TABLES**

Table 1: The legislative preparation procedure of the Detailed Municipal Spatial Plans, MOP 2006.	55
Table 2: Formal and informal forms and methods of public participation used at UOP Municipality of Piran .....	95
Table 3: Printed documents used in public participation at UOP Municipality of Piran. ....	99
Table 4: Public media / events for public participation used at UOP Municipality of Piran. ....	99
Table 5: Information activities in public participation used at UOP Municipality of Piran.....	100

## KAZALO SLIK

Slika 1: Predpisani postopek sprejemanja OPN po ZPNačrt, MOP 2010.....	54
Slika 2: Primerjava sprejemanja DPN po »starem postopku« ZPNačrt in »novem postopku« po ZUPUDPP, MOP 2011.....	57
Slika 3: Shema poteka sprejemanja DPN po »novem postopku« ZUPUDPP, MOP 2011.....	58
Slika 4: Shema sprejemanja in sodelovanja javnosti pri SPRS, MOP 2015.....	66
Slika 5: Interaktivna GIS aplikacija Urbanega centra Bologna, 2015.....	115
Slika 6: Interaktivna aplikacija GIS Wikimap, 2015.....	116



**LIST OF FIGURE**

Figure 1: An example of style and image index of the legislative preparation procedure of the Municipal Spatial Plans, MOP2010.....	54
Figure 2: An example of style and image index of comparison of former and current legislative procedures of preparation of the National Spatial Plans, MOP 2011. ....	57
Figure 3: An example of style and image index of the schedule of the current legislative preparation procedure of the National Spatial Plans, MOP 2011. ....	58
Figure 4: An example of style and image index of preparation procedure and public participation of the Slovenian Spatial Development Strategy, MOP 2015.....	66
Figure 5: Interactive GIS application Urban center, Bologna, 2015. ....	115
Figure 6: Interactive GIS application Wikimap, 2015.....	116

## **SEZNAM PRILOG**

- PRILOGA A: RAZPRAVA S STROKO – POGLOBLJEN NESTRUKTURIRAN INTERVJU  
PRILOGA B: SPLETNA ANKETA MED PREDSTAVNIKI CIVILNE DRUŽBE

**KRATICE**

CPVO	Celovita presoja vplivov na okolje z izdelavo
DPN	Državni prostorski načrt
MOK	Mestna občina Koper
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
OP	Okoljsko poročilo
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
PDV	Presoja družbenih vplivov
Protokol ICZM	Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju
REC	Regionalni okoljski center za Srednjo in Vzhodno Evropo
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
UN	Urbanistični načrt
UOP	Urad za okolje in prostor Občine Piran
ZGO	Zakon o graditvi objektov
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZUreP	Zakon o urejanju prostora sprejet leta 1984
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora sprejet leta 2003
ZUN	Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor
ZV-1	Zakon o vodah
ZVO	Zakon o varstvu okolja

Ta stran je namenoma prazna



## 1 UVOD

Slovenski obalni pas potrebuje temeljito širokopotezno obravnavo in reorganizacijo prostorskega urejanja. Magistrska naloga obravnava prostorske posege na območju obale in priobalnega pasu z vidika sodelovanja javnosti pri izvajanju takih posegov. Urejanje prostora na tem območju namreč že veliko let stagnira, medtem pa se nenačrtovano udeležujejo spontani posegi in dejavnosti v prostoru glede na trenutne potrebe. Posledica je močno nazadovanje ali celo propadanje naravnega prostora, človekovega bivalnega okolja ter ohromitev razvoja obalnega pasu.

Sodelovanje javnosti je v primerjavi s postopki prostorskega planiranja iz preteklih obdobj v zadnjih nekaj desetletjih pridobilo veliko pomembnejši status in težo pri odločanju o posegih, predvsem pa se je povečala informiranost javnosti o okoljski ter prostorski aktivnosti. Zaradi širokega spektra različnih področij in dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri urejanju obvodnih območij, smo se v tem magistrskem delu posvetili predvsem obravnavi sodelovanja in vplivanja javnosti pri posegih v prostor morja in obmorskega pasu. Ob upoštevanju tudi širšega okvira zastavljene problematike nam je opisano zoženje problemskega žarišča vendarle omogočilo jasnejšo in natančnejšo opredelitev tematike. Določitev sorazmerno ozkega problemskega pristopa pa izhaja tudi iz analize in posledičnih ugotovitev ob že izvedenih konkretnih posegih v prostor in sprejetih prostorskih aktih o ureditvi priobalnega in obalnega pasu.

### 1.1 Opredelitev raziskovalnega problema

Obalno območje je posebna lokacija, kjer se stikata dve prostorski prvini, in sicer kopni in vodni prostor. Stik teh dveh struktur predstavlja za človeka visoko stopnjo privlačnosti in velik potencial za preživljanje prostega časa. Kljub številnim nevarnostim, ki jih prinaša dinamika obalnega pasu (poplave, valovanje, erozija ipd.), človek že od nekdaj izkazuje velik interes za stacionarno in občasno bivanje v njem. Slednje lahko podkrepimo s podatki, da velik del svetovnega prebivalstva prebiva na obalnih območjih: v Evropi 29,1 %, v Severni Ameriki 31,5 %, v Avstraliji z Oceanijo pa kar 79 % (Ažman, 2013).

Za urejanje tako občutljivega prostora, kot je obalni pas z morjem, je nujno vzpostaviti dobro interdisciplinarno sodelovanje med vsemi deležniki tega procesa, ki naj ima kot rezultat predvsem strokovno izdelane študije in legitimnost posegov. Te ne smejo temeljiti zgolj na ekonomskih vidikih, temveč tudi na značilnostih prostora in okolja ter predvsem na zagotavljanju kakovostnega okolja za ljudi in potreb posameznih družbenih skupin.

Preobrazbe obalnih robov so v zadnjih dvesto letih, še posebno pa od druge polovice 20. stoletja dalje med najzanimivejšimi pojavi urbanega preoblikovanja (Moretti, 2012). Od sedemdesetih let prejšnjega stoletja so bili robni prostori posebej prepoznavni kot razvojno zanimivi, predvsem z vidika preživljanja prostega časa in potenciala za rekreacijo (Ažman, 2013). Izvedeni projekti na urbanem vodnem robu pa praviloma postanejo tudi največje arhitekturne in urbanistične uspešnice (Ažman, 2013).

Obalni pas je poleg bivanja ter preživljanja prostega časa zanimiv tudi za preostale rabe in dejavnosti, kot so gospodarstvo, obramba ipd., kar pa seveda predstavlja dodaten velik pritisk na to občutljivo področje. Večji posegi spreminjajo tudi ostale značilnosti obalnega prostora, predvsem njegove naravne in ekološke značilnosti. Obalni prostor je zato še toliko bolj ranljiv. Nujen je zato temeljit razmislek o tem, katere dejavnosti bodo v prostoru dopustne, na kateri (mikro)lokaciji in na kakšen način bodo v prostor umeščene. Necelovit pristop k prostorskemu načrtovanju obalnega pasu, stihijska gradnja in točkovno reševanje prostorskih problemov povzročajo veliko nezadovoljstva med prebivalci, drugimi uporabniki prostora, investitorji, prostorskimi načrtovalci in tudi predstavniki politike. V zadnjem času je zaznati celo pojav strokovno vprašljivih vizij razvoja celotne slovenske Istre, ki temelji na parcialnih interesih oziroma pobudah predstavnikov ozkih interesnih skupin.

Iz navedenega sledi, da je treba v najkrajšem času pristopiti k reševanju situacije na območju morja ter obale s celostno in premišljeno prostorsko razvojno strategijo.

Posegi v območje morja in obalnega pasu so zapleteni že zaradi fizičnih prostorskih, okoljskih in naravnih danosti teh področij. Poleg tega ta območja sprožajo zelo močne subjektivne predstave različnih družbenih skupin, ki pogosto temeljijo na nasprotujočih si kognitivnih, emocionalnih ter doživljajskih konstruktih. Slovenci dojemamo morje in obalni prostor kot enega od nacionalnih simbolov. Čustven odnos do te kolektivne simbolike še dodatno krepi odprto vprašanje južne meje s sosednjo Hrvaško. Poleg tega so zaradi ugodne geografske lege in iz tega izhajajočega velikega razvojnega potenciala prisotni tudi veliki pritiski močnih interesnih skupin in posameznikov, ki generirajo strokovno vprašljive razvojne pobude. Velik problem celostne razvojne strategije pa je predvsem odsotnost jasne vizije razvoja.

Formalnemu izhodišču za postopke planiranja in urejanja okolja in prostora predstavljajo veliko oviro obsežna, razpršena, neuskaljena, zapletena in med seboj izključujoča zakonodaja ter množica podzakonskih aktov. V primerjavi s formalnimi opredelitvami in že ustaljenimi postopki na področju urejanja prostora na kopnem je območje morja in ožjega obalnega pasu vsekakor zapostavljeno in premalo opredeljeno. Zakonodaja in postopki urejanja prostora na morju in obalnem pasu so potrebni pregleda, uskladitve in prenove. V primerjavi z zakonodajo in postopki, ki predpisujejo urejanje prostora v območju morja in obalnega pasu, so predpisi, ki urejajo posege v ostalem (zalednem) prostoru, vsekakor boljše opredeljeni. V zakonodaji manjka predvsem samostojni krovni formalni predpis, ki bi urejal celotno območje morja in obalnega pasu (ne pa samo priobalnega zemljišča 25 metrov od obalne linije) na razvojni strateški in izvedbeni ravni. Predlogi novega načina urejanja okolja in prostora na območju morja in obalnega pasu so sicer v teku, vendar niso še dokončno opredeljeni. Na področju uvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja, v katerem je zajet tudi obalni pas, je bilo izvedenih že veliko aktivnosti. Zadnjih nekaj let se že pripravlja uvodna analiza pravnega okvira znotraj EU, ki regulira področje pomorskega prostorskega načrtovanja in vključuje pregled izvajanja evropskih politik (vodna direktiva, integralno upravljanje z obalnim območjem, Natura 2000, pomorsko prostorsko načrtovanje, protokol ICZM ipd.).

V okviru integralnega pomorskega prostorskega načrtovanja se s koordinacijo med upravami držav EU ter tudi znotraj posamezne države članice z uporabo enotnega instrumenta za uravnotežen razvoj različnih pomorskih in obmorskih dejavnosti skuša doseči predvsem večje varstvo okolja z zgodnjim

ugotavljanjem vpliva na okolje in možnostjo za večstransko uporabo prostora. Istočasno pa se skuša izboljšati sodelovanje ter zmanjševati konflikte med vsemi deležniki urejanja prostora. Velika pozornost je namenjena predvsem sodelovanju z javnostjo, ki temelji na boljšem obveščanju in zgodnejšem vključevanju.

Konkretni primeri namreč kažejo, da so odzivi javnosti zelo burni in kritični ob kateremkoli prostorskem posegu, predvidenem v tem izjemno kakovostnem (javnem) prostoru. V javnosti je v opisanih posegih še posebej zaznaven pojav »NIMBY«. Pojav bi lahko prevedli kot izjavo »načeloma soglašam, vendar ne na mojem dvorišču«. To označuje zelo pogoste situacije, ko se večina načeloma strinja, da je neki prostorski poseg sicer potreben, celo nujen, nikakor pa ne pristaja na lokacijo v svoji bližini, kar seveda močno ogroža izvedbo posameznih projektov (Kos, 2002:101). Pojav je še posebej zanimiv zaradi odzivov lokalnih prebivalcev in tudi večjega dela ostalih uporabnikov prostora, ki nakazujejo zaznavo morja in obmorskega pasu kot »svoje dvorišče« in do njega gojijo močno čustveno navezanost. Čeprav širša javnost po eni strani poudarja, da sta morje in obmorski pas javna dobrina in sta torej last vseh in morajo imeti vsi enake pogoje uporabe, si glede na analize odzivov, vsak posameznik na neki način lasti uporabo in pristojnost o odločanju oziroma določanju posegov za ta prostor. V takih primerih je še posebej zaznano izrazito individualizirano doživljanje prostora in predstav o njegovem razvoju.

Prostorske ureditve v morje in obmorski pas skoraj vedno naletijo na zelo negativne in bujne odzive javnosti kljub inovativnim načinom sodelovanja z javnostjo. Po Kosu (2002) je težko zadostiti legitimnosti v sedanjih »postmodernih« družbenih razmerah, kar je ključni vzrok za vse hujše zagate pri formalnem urejanju prostora. Kos je tudi mnenja, da je urejanje prostora zašlo v težave predvsem zato, ker se ni uspelo sproti odzivati na vse zahtevnejše pogoje delovanja na prehodu v »postmoderno« družbo. Ta sicer izkazuje izrazito povečano kompleksnost družbenega ustroja, zato se pojavlja tudi sorazmerna težavnost pri prepoznavanju razmerij med novimi »postmodernimi« strukturami, kjer se krepko povečuje tudi zahtevnost upravljanja in načrtovanja prostora. Tu moramo posebej poudariti problem doseganja oziroma zagotavljanja legitimnosti pred javnostjo in prepričljivost državne (javne) avtoritete za posege v okolje in prostor.

Poleg občutljivosti in kritičnega odnosa do posegov v okolje in prostor se v »postmodernih« razmerah pojavlja tudi vse večje nezaupanje v javne institucije. Kot opisuje Kos (2002b), je pri posegih v prostor upoštevanje javnega mnenja nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za doseganje njihove legitimnosti, ter da so prostorski projekti zaradi svoje čutno-nazorne konkretnosti in neposrednih vplivov na temeljne eksistenčne pogoje življenja ljudi močni spodbujevalci mobilizacije zaskrbljenih posameznikov in skupin. Slednje se v aktualnih prostorskih posegih izrazito izkazuje predvsem v zadnjih nekaj letih, ko se že za vsak manjši poseg v prostor ustanavlja civilne iniciative proti taki dejavnosti.

Problemi, kot pravi Kos (2002b), niso prostorski, temveč jih je treba iskati v vse kompleksnejših načinih družbene konstrukcije prostorov. S tem pa se razpon pomembnih obravnav prostora močno razširi. Poglobljeno razpravljanje o »postmodernističnih« družbeno prostorskih razmerah je izhodiščni pogoj za zagotavljanje legitimnosti pri posegih v prostor.



Javnost prostorskega posega večinoma sploh ne razume celostno, ga noče razumeti in se vanj niti ne poglubi, kaj šele da bi sodelovala ali ga sprejela. Glede na navedene značilnosti sodobnih družb in nasploh celotnega »postmodernega« obdobja se je moral sistem urejanja in načrtovanja prostora temeljito spremeniti. Spreminjati in izboljševati se mora tudi v bodoče. V razvitih družbah si ljudje vsekakor želijo ter tudi zahtevajo večjo obveščenost o dogajanju (o zdravju, okolju in prostoru še toliko bolj), večjo stopnjo sodelovanja in tudi (so)odločanja. Paziti pa je treba, da to sodelovanje in odločanje ne postane diktiranje urejanja prostora. Zato je treba dobro razmisliti o načinu sodelovanja javnosti v odločevalskih postopkih. Sodelovanje mora biti dobra kombinacija vključevanja in omejevanja pravic, predvsem v postopkih odločanja. V nasprotnem primeru javnost hitro prevzame vlogo absolutnega »odločevalskega akterja« in pri tem (nenamerno ali namerno) pozabi na strokovne obrazložitve ter interese javnih institucij.

Tudi Prosen (2003) navaja, da je za doseganje trajnostnega razvoja potrebno vključevanje vseh v načrtovanje prostora, saj je prostor omejena dobrina, celostni razvoj pa pomeni omogočiti razvoj vsem dejavnostim v prostoru s sanacijskimi pristopi in z odpravljanjem nesoglasij. Omenjene predpostavke in ugotovitve, da za družbeno okolje še tako pomembni in upravičeni projekti s kakovostno izdelanimi študijami različic ter (tudi ekonomskim) planom celotne izvedbe, naletijo skoraj vedno na ovire pri sprejemanju in odobravanju širše javnosti, torej držijo. Slednje je moč zaslediti tudi pri aktualnem umeščanju v prostor konkretnih pomembnih projektov (od državnih, lokalnih, do mikrolokacij posameznih investorjev). Torej se dobri in za razvoj družbenega okolja pomembni projekti pogosto zataknejo oz. se večinoma ustavijo na točki formalne seznanitve (javne obravnave) z vsebino projekta ali že v predhodnih fazah.

Zato je pri posegih v okolje in prostor resnično treba slediti načelu in priporočilih vključevanja javnosti. Najbolje kar v najzgodnejših fazah ter na več (tudi formalno) nepredvidenih načinov. Sodelovanje pa mora imeti predvsem večjo težo, biti mora bolj izrazito oz. tudi formalno bolje predpisano, raznoliko in v večjem obsegu, kot je predvideno v trenutno veljavni zakonodaji. Izkušnje kažejo, da je pravno definiran obseg, okvir in način sodelovanja javnosti pri posegih v okolje in prostor očitno slab ali pač neustrezno zastavljen. V nasprotnem primeru se postopki ne bi tako drastično zaustavljali in zapletali, zagotavljali bi manjše burne odzive širše javnosti, večji interes, sodelovanje, iskanje skupnih rešitev (kompromisov), odobravanje in sprejemanje sprememb, ki jih novi projekti prinašajo v prostor. Med temi je z vidika obravnave našega magistrskega dela treba še posebej poudariti odpiranje postopkov urejanja prostora ter opredeliti načine doseganja kompromisov med širšo javnostjo in ostalimi udeleženci. Kot navaja tudi Zavodnik Lamovšek (2003), sta prav togost in nefleksibilnost največji oviri pri izvajanju ciljev in usmeritev prostorskega razvoja ter urejanja prostora in zato morajo biti instrumenti prožnejši, tako da omogočajo hiter odziv na spremembe v prostoru.

Navkljub prostorskim tehničnim in formalnim preprekam se določeni posegi v obalni prostor ustrezno pripravijo, a se postopki ustavijo v trenutku formalnega vključevanja javnosti, saj gre po sedaj veljavnih predpisih predvsem za obveščanje javnosti o predvidenem posegu in ne za njeno vključevanje. Zagate se glede na izkušnje v območju obalnega pasu pojavijo tudi pri predhodnem neformalnem sodelovanju civilne družbe. Ugotovitve torej kažejo, da so v območju morja in obalnega

pasu potrebne drugačne, ustrežnejše metode vključevanja javnosti v postopke prostorskega načrtovanja.

Posegi v okolje in prostor so torej kompleksni oz. težavni, predvsem pa odvisni od naslednjih dejavnikov:

1. obsežne in številne področne zakonodaje (formalnih aktov),
2. napačnih interpretacij pravic (o kvalitetah bivalnega okolja in predvsem pomena lastnine posameznika) po Ustavi RS,
3. pridobljenih pravic o informiranju in sodelovanju pri posegih v okolje in prostor in napačnih interpretacij te pravice,
4. urejanja okolja in prostora s posegi, ki jih je možno zaznati, začutiti (predvsem vidna zaznava v prostoru),
5. posegov v občutljive prostore (za konkretni primer morja in obalnega pasu), z močno čustveno navezanostjo in identifikacijskim potencialom,
6. sodelovanja in soodločanja med različnimi deležniki (tudi različnimi strokami),
7. sodelovanja in soodločanja stroke in ostale civilne družbe (laična javnost),
8. slabega informiranja in vključevanja javnosti v zgodnjih fazah urejanja prostora,
9. občutka nemoči in izigravanja civilne družbe s strani vseh deležnikov urejanja prostora, še posebno javne uprave,
10. molka, slabih odzivov in nerealiziranih dogovorov ali projektov s strani javne uprave,
11. nizke stopnje zaupanja in legitimnosti,
12. (sumov) korupcije v javni upravi.

## 1.2 Namen in cilji dela

Glede na skope zakonske predpise, ki jim je treba slediti in jih upoštevati, se kot rešitev oziroma izboljšavo poseganja v prostor pristopi k izdelavi oziroma nadgradnji procesa sodelovanja javnosti z uvedbo neformalnih pristopov. Ideja o obdelavi obalnega prostora je nastala predvsem zaradi konkretnih izkušenj pri sprejemanju prostorskih aktov v tem območju v zadnjih desetletjih. Ugotavljamo, da se postopki sprejemanja prostorskih aktov skoraj vedno zapletejo ali celo degenerirajo pri vključitvi, to je seznanitvi javnosti s prostorskim posegom. Vključitev javnosti je formalno predpisana šele v fazi javne razgrnitve in v praksi pomeni seznanitev z načrtovano ureditvijo. Postopki priprave prostorskih aktov se tako večinoma zaustavljajo ravno na tej točki. Slednje se v aktualnih prostorskih posegih izrazito pokaže predvsem v zadnjih nekaj letih, ko se že za vsak manjši poseg v prostor organizirajo različne mobilizacije proti tem posegom.

Namen magistrskega dela je predstaviti in preučiti proces vključevanja javnosti v postopke urejanja prostora nasploh. Posebej bomo obdelali in predstavili proces sodelovanja javnosti na konkretnih primerih umeščanja različnih rab oziroma projektov v specifično območje morja in obalnega pasu. Po opravljeni predhodni analizi in sintezi pregledane literature, zakonodaje in konkretnih primerov iz prakse smo izbrali konkretna področja ter specifično temo magistrskega dela.

Cilji dela so:

- oblikovanje novega oz. nadgrajenega načina vključevanja javnosti v postopek prostorskega načrtovanja predvsem z neformalnimi pristopi,
- aplikacija in preveritev novega oz. nadgrajenega načina vključevanja javnosti na konkretnih primerih,
- analizirati in predstaviti mnenja ter predloge o obalnem pasu, urejanju prostora in sodelovanju javnosti s stališča predstavnikov stroke in ostale civilne družbe.

### 1.3 Delovna hipoteza

Izhodiščna hipoteza izhaja iz problematike sodobnega urejanja prostora, ki po mnenju Kosa ni zgolj prostorska težava, temveč je treba težavo iskati tudi v vse kompleksnejših načinih družbene konstrukcije in dojemanja prostorov. S tem pa se razpon pomembnih obravnjav oziroma analiz prostora močno razširi (Kos, 2002).

V magistrskem delu smo postavili naslednje hipoteze:

- Formalni predpisi urejanja prostora in voda pomanjkljivo obravnavajo posege v območje morja in obalnega pasu. Sprememba te zakonodaje bi pripomogla k izboljšanju postopkov urejanja prostora teh območij.
- Odprava omejitev in problemov pri vključevanju civilne družbe v proces odločanja pripomore k doseganju legitimnosti pri prostorskih posegih.
- Formalni pristopi sodelovanja civilne družbe v prostorskem urejanju niso dovolj. Za reševanje težav v postopkih urejanja prostora, ki se pojavljajo v civilni družbi, je potrebna večja in konstantna integracija civilne družbe s pomočjo neformalnih pristopov sodelovanja javnosti (z različnimi metodami, načini, orodji), kasneje pa tudi njihova formalizacija. Sodelovanje javnosti (civilne družbe) pri načrtovanju in urejanju prostora olajša tudi njihovo realizacijo.

### 1.4 Metoda dela

Pri izdelavi magistrskega dela smo uporabili sledeče metode:

- metoda analize in sinteze,
- komparativna metoda,
- metoda deskripcije,
- opazovanje z udeležbo,
- analiza mnenj civilne družbe v izvedenih formalnih in neformalnih postopkih sodelovanja,
- kvalitativna in kvantitativna analiza mnenj civilne družbe na podlagi podanih pripomb v postopkih urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu,
- poglobljeni nestrukturirani intervjuji s predstavniki različnih strokovnih skupin,
- javno dostopna spletna anketa.

Vsebina magistrskega dela je razdeljena na dva poglavitna sklopa:

Prvi sklop obsega sintezo in analizo izbrane literature, načel in omejitev zakonskih aktov, definira, kaj in kako je sploh mogoče posegati v območje morja in obalnega pasu ter katere varstvene ukrepe je treba pri tem zagotavljati.

Drugi sklop se nanaša na analizo stališča stroke ter ostale civilne družbe glede posegov v prostor morja in obalnega pasu in sodelovanja javnosti. Poglavitne vsebine oz. značilnosti vključevanja javnosti v procese urejanja prostora analiziramo in predstavimo na podlagi celotne veljavne področne zakonodaje v Sloveniji. Nato temeljna načela medsebojno primerjamo ter predstavimo prednosti ali slabosti. Rezultate primerjamo tudi s postopki neformalnega sodelovanja v urejanju prostora. Pri tem tudi izluščimo ter predstavimo prednosti ali slabosti različnih postopkov in praks.

V drugem delu predvsem s pomočjo kvalitativnih analiz vhodnih virov, izvedbo poglobljenih nestrukturiranih intervjujev (razprav) s predstavniki stroke (leto izvedbe 2015, št. sodelujočih je 5) ter nereprezentativne spletne ankete (leto izvedbe 2015, velikost vzorca je 317), raziščemo individualna

mnenja ter stališča stroke in civilne družbe. Z vidika posameznika oz. družbe (javnosti) analiziramo tudi doživljanje ter mnenje, kateri posegi so sprejemljivi za specifični prostor morja in obalnega pasu. Ugotovitve nato kvalitativno analiziramo in na podlagi sinteze še vseh ostalih obravnavanih vsebin pripravimo nov predlog načrta sodelovanja javnosti. Načrt se predlaga predvsem na podlagi analize in temeljite raziskave uporabljenih neformalnih (alternativnih) pristopov z novimi (zgodnejšimi) časovnimi termini v konkretnih primerih sprejemanja prostorskih aktov.

V aplikativnem delu na primeru obalnega pasu, kjer so negativni odzivi najizrazitejši, preverjamo oz. apliciramo nov, nadgrajen pristop sodelovanja javnosti v urejanju prostora.

### **1.5 Uporabnost rezultatov**

Glede na zastavljeno področje raziskovalne oziroma strokovne relevantnosti teme magistrskega dela po opravljeni sintezi in analizi predhodnih faz v zaključnem delu predlagamo uporabo ugotovitev kot možno izboljšavo celotnega procesa urejanja prostora. Predvsem pa predlagamo in zagovarjamo uporabo novih alternativnih pristopov ter nove (zgodnejše) časovne faze sodelovanja javnosti pri sprejemanju posegov v prostor. Podamo tudi usmeritve za boljše in hitrejše reševanje konfliktov ter večje odobravanje in sprejemanje posegov v prostor s strani javnosti nasploh ter za specifično območje morja in obalnega pasu.

Uporabni rezultat magistrskega dela je torej nabor predlogov izboljšav, oziroma aplikacija novih možnih pristopov v procesu urejanja prostora in sodelovanja javnosti. Predloge bi lahko uporabili kot primere dobre prakse oziroma kot priporočila uporabe alternativnih pristopov pri vključevanju, sodelovanju in informiranju javnosti za vse udeležence v procesih prostorskega načrtovanja. V primeru dodatno pridobljenih izkušenj oziroma dokazov dobrih rezultatov in odzivov ter seveda dodatnih izkušenj ostalih udeležencev pri aplikaciji takih postopkov v urejanju prostora se lahko predlagane postopke iz magistrskega dela tudi formalno predpiše kot nadgradnjo (spremembo) obstoječe prostorske zakonodaje ali sestavi predlog popolnoma nove zakonodaje.

## 2 POVZETEK ZGODOVINE UREJANJA PROSTORA V SLOVENIJI

Načrtovanje prostora na Slovenskem je svoje prve temelje dobilo po prvi svetovni vojni, saj je bila potrebna splošna obnova mest in prostora (Pogačnik, 1992). Zaradi obnove mest v obdobju med vojnami je bila potreba učinkovitega prostorskega načrtovanja tudi v tujini izrazitejša. To je mogoče zaslediti predvsem v določilih Atenske listine iz leta 1933, ki govorijo o težnjah sodobne arhitekture. S temi določili se je dokončno potrdilo in uveljavilo širše urbanistično načrtovanje (Kralj, 2010).

Po drugi svetovni vojni je razvoj regionalnega planiranja doživel velik kakovostni preskok, saj so se v razvitih državah zavedali, da ni mogoče uspešno obnavljati in graditi brez celovitih prostorskih načrtov. V Sloveniji v obdobju 60-ih let sta Zakon o urbanističnih projektih in Uredba o gradbenih okoliših namreč pomenila temelj nastanka nove prostorske zakonodaje. Leta 1967 sta bila resnično sprejeta Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, ki sta prvič uvedla celovito in za tiste čase sodobno urejanje prostora pri nas. Ugotovitve o pripravi nove prostorske zakonodaje je tedaj prinesel učinkovit sistem regionalnega prostorskega planiranja v tujih dobrih praksah. Poseben poudarek in izboljšavo v planiranju so tedaj namenili ravno Zakonu o regionalnem prostorskem planiranju, ki je bil tudi krovni ter je predstavljal novost v slovenski zakonodaji (Kralj 2010).

Tuje izkušnje so pokazale, da globalno družbenoekonomsko planiranje ni učinkovito. Planiranje in predvidevanje razvoja mora biti vedno opredeljeno in izhajati iz določenega prostora, saj je vsako dogajanje vedno opredeljeno na določen prostor in ni abstraktno. Ugotovili so tudi, da postaja zlasti v razvitih državah želja po opremljenih prostorih vedno večja, zaradi tega pa so konflikti vedno močnejši. Obenem je bilo moč zaznati podpiranje predvsem individualnih interesov, družbeni interesi pa so ostajali v ozadju ter brez ustrezne dokumentacije. Bili so mnenja, da noben planer ali katerikoli strokovnjak ne more predvidevati družbenega in gospodarskega razvoja do podrobnosti, ampak da je mogoče družbenoekonomski razvoj definirati le preko infrastrukture, saj se življenje in njegov potek akumulira predvsem tam, kjer je promet, kjer je voda ipd.

Novost zakonodaje je bila tudi ta, da so neopredeljena zemljišča s splošnim aktom načeloma zazidljiva. Do takrat so izhajali iz obratne smeri. Veljalo je namreč, da so zazidljive tiste površine, ki so definirane z gradbenimi okoliši. Predlagali so, da si investitor izbira lokacijo tam, kjer je to možno in dovoljeno, oziroma kjer je to z urbanistično politiko občine opredeljeno. Ta lokacija ni pogojena, ampak jo interesent izbira glede na svoje materialne možnosti. Z zakonom so želeli zavarovati predvsem nacionalne gospodarske prostorske koristi in zemljišča, ki so zanimiva za državne projekte. Zakoni so bili predlagani predvsem s strani občin. Te so že dlje časa ugotavljale, da slaba prometna dostopnost Slovenije povzroča tudi gospodarsko zaostalost. Pomanjkljivosti zakonodaje iz leta 1958 so se še bolj pokazale zlasti po uvedbi reforme zaradi odpravljanja bistvenega problema integracije in medsebojnega povezovanja posameznih predelov oziroma regij v Sloveniji ter povezovanja v mednarodnem merilu. Večkrat so poskusili sestaviti regionalne načrte tudi na podlagi medobčinskega sodelovanja. Pri tem so ugotovili, da je zaradi odsotnosti enotnih meril na nivoju države posamične regionalne načrte (kot tudi občinske načrte) nemogoče realizirati ali pa so v medsebojnih konfliktih. To se je kazalo predvsem na mejnih območjih načrtov s preostalimi regionalnimi ali občinskimi načrti.

Nova zakonodaja je torej temeljila na sodobnem participativnem odprtem sistemu urejanja prostora. Glede odpiranja planerskih postopkov in sodelovanja javnosti so v zakonodaji iz leta 1967 najpomembnejše uvedene novosti: sveti za urbanizem, javne razgrnitve in razprave. Zakona sta določala, da se vsak osnutek regionalnega in občinskega prostorskega plana javno razgrne najmanj za 30 dni, njegova razgrnitev pa objavi v uradnem glasilu.

Med razgrnitvijo se organizira tudi javna obravnava. Ta je že takrat prizadetim organizacijam in občanom ponujala možnost, da so s svojimi stališči sodelovali pri sprejemanju plana. Republiški sekretariat za urbanizem je skrbel za to, da so medobčinski regionalni plani v skladu z regionalnimi prostorskimi plani republike. Za čas izdelave regionalnega prostorskega plana sme republiški sekretariat za urbanizem v sporazumu s prizadetimi občinskimi skupščinami razglasiti splošno prepoved graditve, ki pa ne sme biti daljša od štirih let. Regionalni prostorski plan za ožja območja sporazumno sprejemajo prizadete občine, regionalni prostorski plan republike ali regionalni prostorski plan za območje, določeno za poseben namen, pa Skupščina SR Slovenije.

Prostorski akti tega obdobja so bili večinoma preveč obsežni in širokopotezni. Napovedi razvoja so bile prevelike, privatna lastnina je bila podrejena družbenim interesom. Zakon o regionalnem prostorskem planiranju iz leta 1967 je sicer predvideval tudi varstvena določila, ki pa niso bila natančno opredeljena.

Kralj (2010) omenja, da so v Sloveniji v obdobju 70. letih skušali uvesti sistem družbenega planiranja. To je bilo sicer že dlje časa aktualno v socialno usmerjenih demokracijah zahodnega sveta, ker naj bi celostno planiranje enakovredno in sočasno upoštevalo gospodarske, socialne in prostorske sestavine. S takim sistemom bi prostorski akti postali del integralnih družbenih planov. Zakonodaja iz leta 1967 je veljala do leta 1984. V začetku 80-ih let pa so bili opazni že veliki družbeni preskoki pri razumevanju in izražanju potreb kakovostne izrabe prostora. Velik poudarek je družba namenjala predvsem varovanju narave ter človekovega okolja in zdravja.

V letu 1984 je pri nas stopila v veljavo nova prostorska zakonodaja. To so Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS, št. 18/84), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. SRS, št. 18/84) in Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, št. 18/84, Ur. l. RS, št. 44/97). Razen temeljite prenove Zakona o stavbnih zemljiščih v letu 1997 so zakoni brez večjih dopolnitev veljali več kot 20 let, vse do konca leta 2002. Zakoni so temeljili na takrat veljavnem sistemu družbenega planiranja (Kumer et al., 2008).

V tem obdobju je bil prvič izdelan Dolgoročni plan Slovenije, ki je bil tudi uradno sprejet. Predstavljal je temeljni dolgoročni strateški akt urejanja prostora. V tem obdobju so bili izdelani tudi Plan republike in plani občin. Za urbane predele je bila predvidena izdelava urbanističnih zasnov, za odprte dele krajine pa krajinske zasnove. Vsi našteti dokumenti so bili izdelani zaradi strateških potreb dolgoročnega ali srednjeročnega planiranja in niso imeli vloge izvedbenih aktov.

Akti in zakonodaja tega obdobja so za sodobno urejanje prostora v Sloveniji še vedno pomembni. Čeprav se je prostorska zakonodaja v letu 2002 in 2007 korenito spremenila, se večina aktov iz tistega obdobja še vedno uporablja. Zakon o prostorskem načrtovanju (2007) je vsem tedaj veljavnim aktom

namreč podaljšal veljavo ter dopustil njihovo spreminjanje in dopolnjevanje do priprave novih Občinskih prostorskih načrtov. Zaradi tega lahko pričakujemo, da bodo prostorski dokumenti tistega obdobja pomembni tudi za bodoče urejanje prostora. Večina občin namreč sploh še nima sprejetih Občinskih prostorskih načrtov. Planiranje in načrtovanje prostora v občinah še vedno temelji na (še vedno) uradno veljavnih planskih in izvedbenih aktih občin tedanjega obdobja.

## 2.1 Pretekle uvedene novosti urejanja prostora po ZUN

Glede na to, da je Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN), (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 – ZPDF, 44/97, 9/01 – ZPPreb, 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1), uvedel kar nekaj novosti s področja postopka urejanja prostora in sodelovanja javnosti, je v nadaljevanju predstavljen pregled temeljnih določil. ZUN ne velja več, s 1. 3. 2003 ga je nadomestil Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1).

**ZUN je v SFRJ oz. v SRS vpeljal pomembne postopke in deležnike pri obveščanju in sodelovanju civilne družbe pri okoljskih in prostorskih posegih.** To so Izvršni svet Skupščine Socialistične republike Slovenije, Izvršni svet občine, javno razgrnitev in javno obravnavo.

Priprava in sprejem prostorskih izvedbenih aktov je potekala po sprejetju srednjeročnega družbenega plana občine, ki ga je sprejel izvršni svet občinske skupščine v skladu s sprejetimi planskimi akti občine in ob upoštevanju planov ustreznih samoupravnih organizacij in skupnosti program priprave prostorskih izvedbenih aktov. V programu priprave prostorskih izvedbenih aktov so navedeni organi, organizacije oziroma skupnosti, od katerih je treba pridobiti pogoje in soglasja. S programom priprave prostorskih izvedbenih aktov določi izvršni svet tudi način pridobitve strokovnih rešitev za prostorske izvedbene načrte. Za zazidalne oziroma ureditvene načrte se pripravijo praviloma variantne strokovne rešitve. Te rešitve se za območja z vsebinsko in oblikovno zahtevnejšimi posegi oziroma prostorskimi ureditvami pridobijo z javnim natečajem, ki ga razpiše izvršni svet.

Izvršni svet imenuje tudi strokovno telo, ki strokovno oceni tako pridobljene rešitve. Z natečajem pridobljene rešitve se skupaj s strokovnim mnenjem javno razgrnejo. Trajanje razgrnitve določi izvršni svet glede na zahtevnost predvidenih prostorskih ureditev, vendar razgrnitev ne sme trajati manj kot 14 dni. Pridobljene rešitve obravnavajo delovni ljudje in občani v zainteresiranih organizacijah združenega dela in krajevnih skupnostih. O izbiri rešitve, ki je podlaga za pripravo prostorskega izvedbenega načrta, odloči izvršni svet občinske skupščine.

Ko izvršni svet občinske skupščine ugotovi, da je osnutek prostorskega izvedbenega akta pripravljen v skladu z usmeritvami dolgoročnega plana, v skladu s srednjeročnim družbenim planom občine in v skladu z zakonom, odredi, da se javno razgrne na sedežu občinske skupščine ter v prizadetih krajevnih skupnostih, lahko pa tudi v zainteresiranih organizacijah združenega dela.

Razgrnitev traja najmanj en mesec. Javno razgrnjeni osnutek prostorskega izvedbenega akta obsega krajšo obrazložitev načrtovanih rešitev in tiste grafične priloge in druge prikaze, iz katerih so razvidne načrtovane rešitve in njihovi vplivi na bivanje in delo, možnosti in posledice njihove etapne izvedbe ter posledice teh rešitev na lastninska razmerja. Med javno razgrnitvijo se osnutek prostorskega izvedbenega akta tudi javno obravnava. O pričetku in trajanju javne razgrnitve osnutka in o času javne

obravnave morajo biti občani v krajevnih skupnostih ter delavci in delovni ljudje v samoupravnih organizacijah in skupnostih obveščeni na primeren način. Po preteku javne razgrnitve izvršni svet občinske skupščine obravnava pripombe in predloge ter zavzame od njih stališče. Na podlagi teh stališč se osnutek prostorskega izvedbenega akta dopolni, pridobe soglasja pristojnih organov, organizacij oziroma skupnosti ter pripravijo druge potrebne tehnične rešitve. Tako dopolnjeni osnutek pošlje izvršni svet občinski skupščini. Občinska skupščina sprejeme prostorski izvedbeni akt z odlokom.

Po sprejetju srednjeročnega družbenega plana Socialistične republike Slovenije sprejme Izvršni svet Skupščine Socialistične republike Slovenije v sodelovanju z izvršnimi sveti prizadetih občin in s prizadetimi samoupravnimi interesnimi skupnostmi program priprave prostorskih izvedbenih načrtov, ki jih po določbah srednjeročnega družbenega plana sprejme Izvršni svet Skupščine Socialistične republike Slovenije.

Osnutek prostorskega izvedbenega načrta pošlje Izvršni svet Skupščine Socialistične republike Slovenije prizadetim občinam v javno razgrnitev in obravnavo najmanj za mesec dni. Po poteku javne razgrnitve oblikujejo izvršni sveti občinskih skupščin stališča in predloge k osnutku prostorskega izvedbenega načrta in jih pošljejo Izvršnemu svetu Skupščine Socialistične republike Slovenije. Prostorski izvedbeni načrt sprejme Izvršni svet Skupščine Socialistične republike Slovenije z odlokom.

Kadar lokacijski načrt za avtocesto ni skladen z veljavnimi prostorskimi sestavinami občinskih ali republiških dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov (v nadaljnjem besedilu: občinski oziroma republiški prostorski planski akti) oziroma v njih nima podlage, se v postopku njegovega sprejemanja istočasno sprejemajo tudi spremembe in dopolnitve teh aktov. Državni zbor mora biti pred sprejemom odločitve seznanjen z razlogi, zaradi katerih so skupščine občin zavrnile spremembe oziroma dopolnitve svojih planskih aktov. Pred sprejemom odločitve Državni zbor organizira javno predstavitev mnenj o spremembi prostorskih aktov in na njo povabi predstavnike vseh občin, ki jih sprejem planskega akta zadeva.

Kadar lokacijski načrt ni skladen z republiškimi prostorskimi planskimi akti, Vlada predlaga Državnemu zboru, da sprejme spremembe in dopolnitve republiških prostorskih planskih aktov v delu, ki ga opredeljuje lokacijski načrt. Vlada v obrazložitvi predstavi tudi variante, ki so bile v času priprave lokacijskega načrta izločene kot neustrezne s funkcionalnega, finančnega in okoljevarstvenega vidika.

Kadar lokacijski načrt ni skladen z občinskimi prostorskimi planskimi akti, Vlada pošlje skupščini občine predlog za spremembo in dopolnitev občinskih prostorskih planskih aktov v delu, ki ga opredeljuje lokacijski načrt, z obrazložitvijo iz prejšnjega odstavka. Državni zbor oziroma skupščina občine opravita prvo obravnavo po tretjem oziroma četrtem odstavku tega člena v času javne razgrnitve lokacijskega načrta. Skupščina občine mora sprejeti spremembe oziroma dopolnitve občinskih prostorskih planskih aktov najkasneje v 30-ih dneh po tem, ko ji je bil dostavljen usklajen predlog lokacijskega načrta.



Upravne naloge, organizacijo upravnih organov in strokovnih služb za urejanje prostora v zvezi z izvajanjem tega zakona lahko opravlja občinski upravni organ v okviru prenesenih pristojnosti pod pogoji, ki jih predpiše minister, pristojen za prostor.

Občina v zvezi z izvajanjem tega zakona opravlja naslednje naloge:

- pripravlja gradiva za program priprave prostorskih izvedbenih aktov,
- skrbi za izpolnitev pogojev, ki jih določijo ustrezni organi, organizacije in skupnosti,
- organizira pripravo prostorskih izvedbenih aktov in sodeluje z ustreznimi strokovnimi organizacijami združenega dela pri pripravi strokovnih podlag zanje,
- skrbi za razgrnitev strokovnih rešitev in osnutkov prostorskih izvedbenih aktov (ter daje pojasnila o rešitvah osnutka prostorskega izvedbenega akta na javnih obravnavah,
- skrbi za usklajenost lokacijske dokumentacije s prostorskimi izvedbenimi akti, nudi strokovno pomoč samoupravnim organizacijam in skupnostim pri zadevah urejanja prostora,
- daje delovnim ljudem in občanom informacije o možnih lokacijah za graditev in druge posege v prostor ter druge informacije v zvezi z urejanjem prostora,
- zbira, evidentira ter analizira podatke o predvideni rabi prostora in o posegih v prostor ter
- vodi evidenco in dokumentacijo predpisov in drugih aktov, s katerimi se ureja prostor.

Poleg tega je potrebno omeniti tudi določila tedaj veljavne Ustave Socialistične republike Slovenije, ki je prav tako namenjala veliko pozornosti urejanju prostora, vključevanju in sodelovanju javnosti, pomenu družbene lastnine ter tudi varovanju človekovega bivalnega okolja in naravnih virov. V nadaljevanju so predstavljene nekatere zanimivosti iz Ustave Socialistične republike Slovenije (Uradni list SRS, št. 6-44,74).

Delovni ljudje in občani ustvarjajo in zagotavljajo pogoje za svoje življenje in delo, usmerjajo družbeni razvoj, uresničujejo in usklajujejo svoje interese, zadovoljujejo skupne potrebe, izvršujejo funkcije oblasti in upravljajo druge družbene zadeve. Pri uresničevanju svojih skupnih interesov, pravic in dolžnosti v občini odločajo delovni ljudje in občani, organizirani v temeljne in druge organizacije združenega dela, v krajevne skupnosti, samoupravne interesne skupnosti in druge temeljne samoupravne organizacije in skupnosti in v druge oblike samoupravnega združevanja, v družbenopolitične organizacije, s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem ter v delegacijah in po delegatih v občinski skupščini ter v drugih organih samoupravljanja. Poleg tega združujejo svoje delo in sredstva za te namene in z referendumom ter z drugimi oblikami osebnega izjavljanja, s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem določajo način porabe teh sredstev. V okviru z zakonom določenega sistema virov in vrst davkov, taks in drugih davščin delovni ljudje v občini samostojno odločajo o obsegu in načinu financiranja splošnih družbenih potreb v občini. Statut občine določi način odločanja delovnih ljudi v občini o obsegu splošnih družbenih potreb ter o načelih porabe sredstev za te namene.

Organizaciji združenega dela in drugi družbeni pravni osebi se smejo za ustrezno odškodnino in po postopku, ki ju predpisuje zakon, odvzeti ali omejiti pravice, ki jih imata glede nepremičnin ter posameznih premičnin, in druge pravice v družbeni lastnini, vendar samo, če to zahtevajo na podlagi zakona ugotovljene potrebe po načrtnem urejanju prostora ali graditvi objektov družbenega pomena ali kakšen drug, z zakonom določen splošni interes. Za odvzete pravice glede zemljišč ali drugih naravnih bogastev ima organizacija združenega dela oziroma druga družbena pravna oseba pravico do odškodnine samo za delo in sredstva, ki jih je vložila v zemljišče ali drugo naravno bogastvo. Če je

zemljišče ali drugo naravno bogastvo pogoj za delo, ima organizacija združenega dela oziroma druga družbena pravna oseba pravico do odškodnine, ki ji zagotavlja, da se ta pogoj ne bo poslabšal.

Dobrine splošnega pomena so določena zemljišča, gozdovi, vode, vodotoki, morje in morska obala, rude in druga naravna bogastva. Dobrine v splošni rabi ter nepremičnine in druge stvari posebnega kulturnega in zgodovinskega pomena so kot dobrine splošnega pomena pod posebnim varstvom in se uporabljajo pod pogoji in na način, kot to določa zakon. Te je treba izkoriščati v skladu s splošnimi, v zakonu določenimi pogoji, s katerimi se zagotavlja njihovo smotrno izkoriščanje in drugi splošni interesi. Za smotrno izkoriščanje kmetijskih zemljišč in zagotavljanje drugih splošnih interesov na teh zemljiščih se v skladu z zakonom lahko ustanovijo kmetijsko zemljiške skupnosti.

V Sloveniji se je proti koncu 90-ih let napovedovala nova temeljna sprememba prostorske zakonodaje. Konec leta 2002 je bil končno tudi sprejet Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02 (8/03 – popr.), 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C) (v nadaljevanju ZUreP). ZUreP je leta 2003 uvedel temeljite spremembe glede na zakonodajo iz leta 1984. Novosti se nanašajo predvsem na velike družbene spremembe v Sloveniji, kot npr. ukinitvev samoupravnega družbenega planiranja, ukinitvev družbene lastnine, uveljavitev zasebne lastnine, uvedba lokalne samouprave, hitrejši gospodarski razvoj, večje uveljavljanje zasebne iniciative pri urejanju prostora ipd. (Kralj, 2010).

Glavni nameni urejanja prostora po ZUrep-1 so: omogočati skladen prostorski razvoj z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja; usmerjanje razvojnih procesov in z njimi povezanih prostorskih ureditev mora izhajati iz uravnoveženosti razvojnih potreb; zagotavljati vzdržen prostorski razvoj z racionalno rabo prostora in ohranjanjem prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije; zagotavljati varstvo okolja, ohranjati naravo in kulturno dediščino, omogočati trajnostno rabo naravnih dobrin in varovati druge kakovosti naravnega in bivalnega okolja, obravnavati in soočati različne potrebe in interese razvoja v prostoru, zagotoviti usklajenost gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov ter ustvarjati pogoje za vzdržen prostorski razvoj.

Država in lokalne skupnosti morajo v zadevah urejanja prostora med seboj sodelovati, zlasti še pri načrtovanju razvoja dejavnosti v prostoru in njihovi prostorski razmestitvi, ki se nanašajo na skupno rabo naravnih dobrin, na skupne prometne, energetske in komunalne objekte, kakor tudi na druge prostorske ureditve v zvezi z varovanjem okolja ter ohranjanjem narave in kulturne dediščine. Pri opravljanju zadev urejanja prostora morajo nosilci urejanja prostora upoštevati javne koristi in zasebne interese ter jih v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora med seboj skrbno pretehtati. Zasebne pobude ne smejo prevladati nad skupno javno rabo prostora. V tem obdobju so sledile tudi spremembe ali sprejetja ostale pomembne zakonodaje za urejanje prostora in varstvo okolja. To so Zakon o varstvu okolja, Zakon o vodah, Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o varstvu kulturne dediščine itd.

Z uveljavitvijo ZUreP-1 se je dokončno uveljavil sektorski pristop prostorskega načrtovanja. Osrednje mesto zavzemajo prostorsko načrtovanje oziroma prostorski akti ter določanje pravil za njihovo pripravo in sprejem. Zelo pomemben del predstavljajo tudi prostorski ukrepi, ki omogočajo, da se načrtovane prostorske ureditve lahko realizirajo v čim večji meri, kot so predkupna pravica občine, začasni ukrepi za zavarovanje prostora in razlastitev v javno korist (Kralj, 2010).

V zadevah urejanja prostora glede realizacij planov in ostalih planiranih posegov v določenih členih posebej opredeljuje in predpisuje tudi vlogo splošne javnosti (civilne družbe). ZUreP-1 na primer jasno predpiše, da ima:

- vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov ter o drugih zadevah urejanja prostora,
- vsakdo pravico s pobudami, mnenji in na druge načine sodelovati pri zadevah urejanja prostora,
- nosilci urejanja prostora morajo vsakomur omogočiti vpogled v zadeve urejanja prostora ter o teh zadevah obveščati javnost.

ZUreP-1 tudi prvič formalno uvaja podrobno opredeljen proces priprave prostorskih aktov, informiranja in sodelovanja javnosti za posege v okolje. To sta predvsem postopek Celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) z izdelavo Okoljskega poročila (OP) ter še številna soglasja, dovoljenja ipd., vezana na okolje.

Po ZUreP-1 se prostorski akt oziroma njegove spremembe in dopolnitve pričnejo pripravljati na podlagi programa priprave prostorskega akta, ki ga sprejme župan. Navedeni program priprave vsebuje najmanj: analizo stanja, razloge in pravno podlago za pripravo, predmet in programska izhodišča, okvirno ureditveno območje, nosilce urejanja prostora, ki dajejo smernice in mnenja, ter druge udeležence, ki bodo sodelovali pri pripravi prostorskega akta, seznam in način pridobitve potrebnih strokovnih podlag, rok in faze priprave prostorskega akta in rok za smernice, obveznosti v zvezi s financiranjem prostorskega akta. Navedeni program priprave se javno objavi.

Z namenom, da se pridobijo in uskladijo priporočila, usmeritve in legitimni interesi lokalne skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti glede priprave prostorskega akta oziroma predvidene prostorske ureditve, se izvede prostorska konferenca. Zbor konference skliče in vodi pripravljavec najmanj osem dni pred sprejemom programa priprave in najmanj štirinajst dni pred javno razgrnitvijo prostorskega akta. Datum ter kraj in čas zbora konference pripravljavec objavi vsaj v dveh sredstvih javnega obveščanja. Pripravljavec mora priporočila konference priložiti gradivu prostorskega akta, ki ga pošlje v sprejem.

Predlog prostorskega akta s prilogami mora biti pred sprejetjem javno razgrnjen najmanj 30 dni. V času javne razgrnitve predloga prostorskega akta organizira pripravljavec njegovo javno obravnavo. O razgrnitvi ter kraju in času obravnave mora pripravljavec javnost obvestiti z objavo v uradnem glasilu ter na krajevno običajen način najmanj en teden pred začetkom javne razgrnitve.

O pripombah in predlogih, danih v času javne razgrnitve, mora pripravljavec voditi zapisnik ter o njih zavzeti stališča ter zagotoviti, da se prostorski akt dopolni v skladu s stališči do pripomb in predlogov. Stališča skupaj s pripombami in predlogi pripravljavec priloži predlogu prostorskega akta, ki ga posreduje v sprejem. Če se predlog prostorskega akta na podlagi stališč do pripomb in predlogov iz javne razgrnitve in javnih obravnav tako spremeni, da nove rešitve niso več skladne s programskimi izhodišči iz programa priprave prostorskega akta, se ga ponovno razgrne in obravnava. Če se v ponovljenem postopku obravnavajo le v prvi javni razgrnitvi in obravnavah predlagane spremembe, je lahko rok za razgrnitve krajši od 30 dni, vendar ne krajši od 7 dni. O času in kraju ter o vsebini

ponovne javne razgrnitve in obravnave je treba obvestiti javnost najkasneje 7 dni pred javno razgrnitvijo na način iz prvega odstavka prejšnjega člena.

Ponovna javna razgrnitev in obravnava je dovoljena največ dvakrat, sicer je potrebno pripraviti nov program priprave prostorskega akta in opraviti nov postopek njegove priprave. Poročilo o stanju na področju urejanja prostora določa, da lokalne skupnosti vsake štiri leta sprejmejo poročilo o stanju na področju urejanja prostora na njihovem območju s smiselno vsebino iz prejšnjega odstavka in ga objavijo na krajevno običajen način.

V Sloveniji se je dokaj hitro po sprejetju ZUreP-1 napovedovala ponovna nova prostorska zakonodaja. Leta 2007 je bil tudi res sprejet nov Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09) (v nadaljevanju ZPNačrt). ZUreP-1ni bil v celoti razveljavljen. Za urejanje prostora so pomembna predvsem določila o razlastitvi lastnikov nepremičnin, nadzoru posegov v prostor ter inšpekcijskih ukrepov.

Tudi sam ZPNačrt se je v času njegove veljavnosti večkrat spreminjal in dopolnjeval. Najbolj pa je vanj leta 2010 posegel Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, ki je ločeno uredil problematiko priprave državnih prostorskih načrtov in specialno uredil še nekaj drugih povezanih vprašanj. Glede na zaznane nove značilnosti in potrebe v urejanju prostora ter sodelovanja različnih deležnikov od sprejetja ZUreP-1 in ZPNačrt dalje, je bil torej konec leta 2010 v Sloveniji sprejet zakon, ki posebej definira ureditve in postopke načrtovanja državnega pomena. To je Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP).

Zaradi tovrstnega normativnega drobljenja se je izkazala potreba po celostni prenovi tega zakonodajnega področja. Ministrstvo, pristojno za prostor, je v letu 2013 (takrat še kot del Ministrstva za infrastrukturo in prostor), določilo obrise tega zakonodajnega projekta z Izhodišči normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, ki jih je potrdila tudi Vlada RS. Projekt je bil zastavljen široko in naj bi ob angažmaju strokovne in institucionalne javnosti po korakih naslovil bistvene težave na tem področju najprej v sami krovni zakonodaji, nato pa tudi po področnih predpisih, ki močno soustvarjajo normativno in izvajalsko okolje na tem področju.

Ob prvotni pripravi normativnih rešitev se je najprej načrtovalo zgolj spremembe in dopolnitve ključnih zakonov, torej ZPNačrt in ZGO-1. Kmalu je postalo jasno, da obseg sprememb terja vsaj spremembe v tehniki čistopisa obeh zakonov, še bolj pa popolnoma prenovljeno oziroma novo krovno zakonodajo. Še zlasti v prostorski zakonodaji se je pokazalo, da ne zadošča niti nov zakon o prostorskem načrtovanju, temveč je edino primerno, da se pripravi nov zakon o urejanju prostora, ki obsega bistveno več od zgolj prostorskega načrtovanja. Podobno se je pri delu na gradbenem zakonu pokazalo, da je vprašanje reguliranja poklicev na tem področju in delovanja obeh poklicnih zbornic, kar sedaj vse ureja ZGO-1, primerneje izločiti in obravnavati v samostojnem zakonu, v gradbenem zakonu pa urediti tista vprašanja, ki so povezana z gradnjo in izvajanjem posegov v prostor.

Glede na to je novembra 2015 Ministrstvo za okolje in prostor na novo predložilo v javno razpravo osnutke treh zakonov s področja urejanja prostora in graditve objektov. To sta zakona s področja urejanja prostora in graditve ter zakon o pooblaščenih arhitektih in inženirjih. Sprva so bile predvidene

le spremembe že obstoječih zakonov, vendar so se zaradi obsega sprememb odločili za nove. Zakoni so trenutno še v presoji. Predstavniki stroke se s tako oblikovanimi zakoni ne strinjajo. Na vse tri zakone je bilo že v prvem obdobju podanih veliko število pripomb.

### 3 PREDPISI IN POSTOPKI UREJANJA OKOLJA IN PROSTORA V SLOVENIJI

Poglavitna zakona s področja varstva okolja in narave sta **Zakon o varstvu okolja** (v nadaljevanju ZVO) in **Zakon o ohranjanju narave** (v nadaljevanju ZON), oba sprejeta leta 2004. V Državnem zboru Republike Slovenije so sicer sprejeli zakon s področja varstva okolja že leta 1993, kar je s pravnega stališča pomenilo odlično podlago za uresničevanje načel trajnostnega razvoja. Ta načela pa so se v praksi tako na pravni kot tudi na izvedbeni ravni prepočasno uresničevala.

V to skupino predpisov sicer spadajo tudi režimi varovanja narave in kulturne dediščine na kopnem in v morju, vendar se jih zaradi ožjega področja obdelave posebej ne predstavlja.

Sedaj veljavni krovni zakon s področja varstva okolja je **Zakon o varstvu okolja (ZVO)**, ki horizontalno urejuje ostalo zakonodajo, vezano na okoljsko problematiko. Zakon ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj in v tem okviru določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga, z varstvom okolja povezana vprašanja. Namen varstva okolja je spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. ZVO ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj.

ZVO je grajen predvsem na načelu trajnostnega razvoja in varstvu okolja. Država in samoupravna lokalna skupnost morata pri sprejemanju politik, strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov ter pri izvajanju drugih zadev iz svoje pristojnosti spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih in omogoča dolgoročno ohranjanje okolja. Zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja morajo biti zahteve varstva okolja vključene v pripravo in izvajanje politik ter dejavnosti na vseh področjih gospodarskega in socialnega razvoja.

Pri sprejemanju aktov, ki se nanašajo na varstvo okolja, se kot merilo upoštevajo človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter preživetje, varstvo pred okoljskimi nesrečami in zdravje ter počutje drugih živih organizmov. Država in občina pri sprejemanju politik, strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov, ki se nanašajo na varstvo okolja, omogočata sodelovanje povzročiteljev obremenitve, izvajalk ali izvajalcev javnih služb varstva okolja in drugih oseb, ki opravljajo dejavnosti varstva okolja, in javnosti. Država zagotavlja sodelovanje in solidarnost pri reševanju globalnih in meddržavnih vprašanj varstva okolja zlasti s sklepanjem meddržavnih pogodb, sodelovanjem z drugimi državami v zvezi s plani, programi in posegi v okolje s čezmejnimi vplivom, z obveščanjem drugih držav o okoljskih nesrečah in mednarodno izmenjavo okoljskih podatkov. Občine so med seboj solidarne in sodelujejo pri izvajanju nalog varstva okolja iz svoje pristojnosti, da lahko zagotovijo okoljsko bolj sprejemljive, primernejše in ekonomsko učinkovitejše ukrepe varstva okolja. Država in občina v skladu s svojimi pristojnostmi spodbujata dejavnosti varstva okolja, ki preprečujejo ali zmanjšujejo obremenjevanje okolja, in tiste posege v okolje, ki zmanjšujejo porabo snovi in energije ter manj obremenjujejo okolje ali ga omejujejo pod stopnjo dopustnih meja. Pri določanju

spodbud so okolju primernejše naprave, tehnologija, oprema, izdelki in storitve ter dejavnosti deležni večjih ugodnosti od okolju manj primernih. Država in občina spodbujata informiranje in izobraževanje o varstvu okolja.

ZVO glede načel javnosti navaja, da so okoljski podatki javni in ima vsakdo pravico dostopa do njih skladno z zakonom. Javnost ima pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja, ter v postopkih izdajanja konkretnih pravnih aktov, ki se nanašajo na posege v okolje.

Za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja lahko državljani kot posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahtevajo, da nosilec posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzročal čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročal neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali da se mu prepove začetni izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice. Za varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja kot posebnega področja je v skladu z zakonom pristojen tudi varuh človekovih pravic.

Poseg v okolje je dopusten le, če ne povzročal čezmerne obremenitve. Za določene posege v okolje je potrebno pridobiti okoljevarstveno soglasje ali dovoljenje. Pri uživanju lastninske pravice ali pravice splošne ali posebne rabe naravnih dobrin je treba zaradi upoštevanja ekološke funkcije lastnine zagotoviti ohranjanje in izboljševanje kakovosti okolja, ohranjanje naravnih vrednot in biotske raznovrstnosti. Naravno javno dobro se lahko rabi le tako, da ni ogroženo okolje ali njegov del, ki ima status naravnega javnega dobra, in ni izključena njegova naravna vloga. Zaradi ohranjanja narave in izboljšanja kakovosti človekovega življenja se za naravne dobrine, ki so skladno z zakonom določena kot ekološko pomembna območja ali naravne vrednote, lahko določi poseben režim uživanja lastnine, drugih pravic rabe ali opravljanja dejavnosti.

Po ZVO je pri sprejemanju predpisov sodelovanje javnosti predpisano, da morata ministrstvo in pristojni organ samoupravne lokalne skupnosti v postopku sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj in pripomb.

Za predpis, ki lahko pomembneje vpliva na okolje, se šteje predpis, izdan na področju varstva okolja, ohranjanja narave, in upravljanja, rabe ali varstva delov okolja, vključno z ravnanjem z gensko spremenjenimi organizmi, pa tudi drug predpis, za katerega je njegov pripravljavec v postopku sprejemanja ugotovil, da vpliva na okolje. Javnost ima pravico vpogleda in možnost dajanja mnenj in pripomb na osnutek predpisa v trajanju najmanj 30 dni, pri čemer se ta rok lahko skrajša na 14 dni, če gre za manj pomembne spremembe predpisov iz drugega odstavka tega člena. Organ iz prvega odstavka tega člena preuči mnenja in pripombe javnosti in jih v primeru sprejemljivosti na primeren način upošteva pri pripravi predpisa, v svetovnem spletu pa objavi obrazloženo stališče, v katerem se opredeli do mnenja in pripomb javnosti, ter navede razloge za upoštevanje oziroma njihovo neupoštevanje pri pripravi predpisa.

V Sloveniji je šele leta 2004 Zakon o varstvu okolja (ZVO) prinesel temeljito spremembo na področju okoljske zakonodaje. ZVO uvaja mnogo procesov presoj ugotavljanja (negativnih) vplivov posegov na okolje, kot npr. **Celovita presoja vplivov na okolje (CPVO)** za strateške in izvedbene akte, **Presoja vplivov na okolje (PVO)** za izvedbene akte ter projekte, razna dovoljenja, soglasja, izkaznice ipd. Obenem je ta zakon predvidel tudi poseben del v CPVO, ki poleg presoj vplivov na naravne prvine in prvine kulturne dediščine presoja tudi vplive posegov na bivalno okolje in zdravje ljudi. CPVO sicer opredeli v ločenem postopku od sprejemanja prostorskih aktov, lahko pa se ga pelje tudi kot samostojni akt vzporedno s sprejemanjem prostorskega akta. V CPVO je predpisana izdelava Okoljskega poročila (OP), kakor tudi ločen sistem informiranja in sodelovanja javnosti iz področja varstva okolja.

Celovita presoja vplivov na okolje je bila na območju Evropske unije uvedena leta 2001 z Direktivo 2001/42/ES, v slovenski pravni red pa prenesena z Zakonom o varstvu okolja leta 2004. Podrobnejši postopek celovite presoje vplivov na okolje določa Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Pri določitvi planov, ki bi lahko imeli pomemben vpliv na okolje, se upoštevajo tudi Zakon o ohranjanju narave, Uredba o posebnih varstvenih območjih (Natura 2000), Uredba o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje in Uredba o merilih ocenjevanja verjetnosti pomembnejših vplivov izvedbe plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb na okolje v postopku celovite presoje vplivov na okolje.

Namen celovite presoje vplivov na okolje je preprečevati ali vsaj zmanjševati posege, ki bi lahko povzročali škodljive vplive oziroma posledice na celotno okolje. Pri tem se mora zagotavljati: načela trajnostnega razvoja, celovitosti, preventive, vključevanje okoljskih vidikov pri izdelavi planov ter sodelovanje javnosti. Plani so torej vsi plani, programi, načrti, prostorski ali drugi akti ter njihove spremembe ali dopolnitve, ki jih na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine s področja urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, kmetijstva, energetike, industrije, prometa, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma. Postopek celovite presoje vplivov na okolje se izvede v dveh fazah.

V prvi ministrstvo, pristojno za okolje, ugotovi, ali je za plan treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje ali ne. O tem izda odločbo. Postopek celovite presoje vplivov na okolje se izvede za plane, s katerimi se določa ali načrtuje poseg v okolje, za katerega je treba izvesti presojo vplivov na okolje po predpisih o varstvu okolja, je zanje zahtevana presoja sprejemljivosti vplivov na varovana območja narave po predpisih o ohranjanju narave ali ministrstvo oceni, da bi njihova izvedba lahko pomembneje vplivala na okolje. Če je za plan treba izvesti CPVO, se vplivi plana ugotavljajo na podlagi okoljskega poročila. Postopek vodi ministrstvo, pristojno za okolje. V njem je zagotovljeno tudi sodelovanje vseh resorno pristojnih državnih organov in organizacij ter obveščanje in sodelovanje javnosti.

**Sodelovanje javnosti je urejeno z Zakonom o varstvu okolja**, ki določa trideset dnevno javno razgrnitev okoljskega poročila. Po javni razgrnitvi se izvede druga faza postopka. Pristojno ministrstvo v postopku za predlog plana ugotovi, ali so vplivi njegove izvedbe na okolje sprejemljivi. O tem izda odločbo, s katero se postopek celovite presoje vplivov na okolje zaključí. Državni organi in lokalne



skupnosti morajo pred začetkom priprave plana na predpisan način o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za okolje. Neupoštevanje zakonskih obveznosti lahko povzroči neveljavnost planov.

Poleg CPVO in OP predvideva ZVO za posege (projekte) tudi **Predhoden postopek, presojo vplivov na okolje (PVO) in okoljevarstveno soglasje**. ZVO določa, da se mora pred začetkom izvajanja nameravanega posega, ki bi lahko pomembno vplival na okolje, presoditi njegove vplive. PVO je predvidena v Uredbi o posegih v okolje, za katere je treba izvesti PVO (Uradni list RS, št. 51/14). Presoja pa ni vedno obvezna. Za določene vrste posegov v okolje se potrebnost presoje vplivov ugotavlja v t.i. predhodnem postopku. Tako predhoden postopek (v nadaljevanju PP) kot PVO se izvede v posebnem upravnem postopku, ki ga na Agenciji Republike Slovenije za okolje vodi Sektor za presoje vplivov na okolje, ki je del Urada za varstvo okolja in narave.

V PP se na podlagi določenih meril ugotovi, ali je treba za nameravani poseg izvesti PVO in pridobiti okoljevarstveno soglasje. V postopku PVO pa se ugotovi, ali so vplivi predvidenega posega za okolje sprejemljivi ali ne. V primeru sprejemljivega posega se izda okoljevarstveno soglasje, v katerem se določi pogoje za izvedbo nameravanega posega. V nasprotnem primeru se z odločbo izdaja okoljevarstvenega soglasja zavrne.

V letu 2004 je bil sprejet tudi **Zakon o ohranjanju narave (ZON)**. ZON določa predvsem ukrepe glede ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave. Ukrepi ohranjanja biotske raznovrstnosti so ukrepi, s katerimi se ureja varstvo prosto živečih rastlinskih in živalskih vrst (v nadaljnjem besedilu: rastlinske in živalske vrste), vključno z njihovim genskim materialom in habitatami ter ekosistemi, in omogočajo trajnostno rabo sestavin biotske raznovrstnosti ter zagotavljajo ohranjanje naravnega ravnovesja. ZON določa naravne vrednote državnega ali lokalnega pomena.

Vlada določi vrste naravnih vrednot in varstvene ter razvojne usmeritve za njihovo varstvo ter predpiše podrobnejše kriterije za razvrstitev naravnih vrednot na naravne vrednote državnega ali lokalnega pomena. Za naravne vrednote se predpiše podrobnejše varstvene in razvojne usmeritve. Pred odločitvijo o teh se lokalne skupnosti seznanijo s predvideno razvrstitvijo naravnih vrednot. Lokalna skupnost lahko poda mnenje k predlagani razvrstitvi naravnih vrednot. V skladu z ZON se za rabo naravne vrednote, ki je v lasti lokalne skupnosti, podeli koncesija. Usposobljenost fizične ali pravne osebe za rabo naravne vrednote, ki je predmet koncesije, se ugotavlja na podlagi mnenja organizacije, pristojne za ohranjanje narave. V aktu o podelitvi koncesije se določi tudi način ureditve naravne vrednote za ogledovanje in obiskovanje.

V skladu z navedenim aktom lahko ustanovitelj (lokalna skupnost) sam neposredno opravlja zavarovano območje v režijskem obratu, ustanovi javni zavod, poveri upravljanje javnemu zavodu, ki je ustanovljen z namenom usmerjanja trajnostnega gospodarjenja naravnih dobrin, ali podeli koncesijo za upravljanje. Upravljanje zavarovanega območja se izvaja na podlagi načrta upravljanja zavarovanega območja, če je v aktu o zavarovanju tako določeno. Vpis zavarovanega območja v zemljiško knjigo na podlagi akta (odloka) o zavarovanju izda lokalna skupnost (občinska uprava) lastnikom zemljišč na območju zavarovanega območja, ki ga je ustanovila, ugotovitveno odločbo in predlaga (župan) vpis v zemljiško knjigo.

Lastnik zemljišča mora dopustiti na svojih zemljiščih neškodljiv prehod drugim osebam in drugo splošno rabo v skladu z zakonom ter dopustiti na svoji lastnini opravljanje nalog ohranjanja biotske raznovrstnosti in ukrepov varstva naravnih vrednot. Pri izvajanju določb tega zakona so z lastniki izenačeni tudi drugi uporabniki nepremičnin.

Na področju prostorskega načrtovanja v Sloveniji trenutno pokriva največji del **Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)**, sprejet leta 2007. ZPNačrt upošteva in vključuje tudi načela ter postopke, predpisane po okoljski zakonodaji. ZPNačrt navaja, da so nosilci urejanja prostora ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov. Zaradi zagotavljanja načela javnosti morajo pristojni organi pri prostorskem načrtovanju skladno z zakonom omogočati izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov, saj ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave prostorskih aktov ter v teh postopkih sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine. Zaradi zagotavljanja obveščenosti javnosti morajo pristojni organi vsakomur omogočiti vpogled v prostorske akte, njihova strokovna gradiva in v druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost.

Zakon predvideva urejanje prostora na treh nivojih: državnem, občinskem in regionalnem. Pri prvem ministrstvo na podlagi prikaza stanja prostora in Državnega strateškega prostorskega načrta (SDPN) pripravi osnutek državnega prostorskega načrta (DPN). Javnost mora imeti dovolj časa, da se seznanijo z predvidenimi prostorskimi načrti, zato zakon določa, da mora pripravljavec omogočiti javnosti seznanitev v okviru javne razgrnitve. Pripravljavec, torej ministrstvo, mora v postopku priprave državnega prostorskega načrta javnosti omogočiti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, in v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo.

Če so pripravljene variantne rešitve, se v okviru javne razgrnitve razgrnejo vse variantne rešitve z obrazložitvijo predloga izbora rešitve. Poleg tega obvesti javnost z javnim naznanilom v svetovnem spletu in v enem od dnevnih časopisov, ki pokriva celotno območje, ki je predmet državnega prostorskega načrta. Javnost mora biti pravočasno obveščena, zakon predvideva vsaj sedem dni. V okviru javne razgrnitve ima javnost pravico dajati pripombe in predloge na dopolnjen osnutek državnega prostorskega načrta. V roku 30 dni po končani javni razgrnitvi mora ministrstvo preučiti pripombe in predloge ter do njih zavzeti stališče, ki ga objavi v medijih obveščanja oziroma v svetovnem spletu. Če je za državni prostorski načrt treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, mora ministrstvo javnost seznaniti sočasno ter na način iz prejšnjih odstavkov tudi z okoljskim poročilom.

V prostorski zakonodaji je predvideno in »urejeno« tudi posebno področje predvidenih prostorskih posegov z javnimi natečajmi. Za take vrste posegov in rešitev velja Pravilnik o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov. Ta opredeljuje način priprave in izvedbe javnega natečaja, temeljna načela pri pripravi in izvedbi javnega natečaja, udeležence pri javnem natečaju, naročnika, razpisovalca in skrbnika javnega natečaja, ocenjevalno komisijo, poročevalca ocenjevalne komisije, izvedence pri javnem natečaju, natečajnike, pristojno poklicno

zbornico ter prostorske ureditve in objekte, za katere je javni natečaj obvezen. Podroben pregled prostorskega načrtovanja po ZPNačrt je predstavljen v nadaljevanju, kjer je prikazana tudi navezava na zakonodajo oziroma področje sodelovanje javnosti.

Konec leta 2010 je v Sloveniji pričel veljati tudi zakon, ki posebej definira ureditve in postopke načrtovanja državnega pomena. To je **Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP)**. Zakon prinaša v primerjavi z ZPNačrt novosti glede vodenja postopkov ter tudi obsežnejše informiranje in sodelovanje javnosti.

Prinaša novosti glede vodenja postopkov kot tudi obsežnejše spremembe v informiranju in sodelovanju raznih akterjev ter javnosti. ZUPUDPP določa prostorske ureditve državnega pomena, ureja vsebino in postopek priprave državnega prostorskega načrta ter določa način, kako se ta postopek vodi skupaj s postopkom celovite presoje vplivov na okolje in postopkom presoje vplivov na okolje v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, ter postopkom presoje sprejemljivosti v skladu s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave.

**Zakon je za posege v morje in obalni pas pomemben** predvsem zato, ker ureja in **definira tipe prostorskih ureditev** (varstva okolja, vodne infrastrukture, infrastrukture pomorskega in rečnega prometa, mejnih prehodov, prometnih terminalov ipd.). Predpisuje pa tudi območja, na katerih se postopke vodi po ZUPUDPP. To so območja vodnega zemljišča morja, zavarovana območja ohranjanja narave in zavarovana območja kulturnih spomenikov. Torej se skoraj vsi posegi, predvideni v območju morja in obalnega pasu, urejajo z ZUPUDPP.

To pa pomeni, da ima država primarno pristojnost pri odobritvi posega, vodenju in sprejemanju akta. Po odobritvi s strani države pa je seveda možno sodelovanje ali prenos vodenja postopka na lokalne skupnosti. Ministrstvo, pristojno za prostor, se lahko z občino dogovori, da občina načrtuje in sprejme prostorski akt za določeno prostorsko ureditev, ki je skupnega državnega in lokalnega pomena, če je glede na povezanost prostorske ureditve državnega pomena s prostorsko ureditvijo lokalnega pomena to primernejše in če se s tem strinja ministrstvo, v čigar delovno področje spada prostorska ureditev.

Prostorsko ureditev, ki je skupnega **državnega in lokalnega pomena**, občina načrtuje z občinskim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom v skladu z ZPNačrt, pri čemer župan ali županja (v nadaljnjem besedilu: župan) sprejme sklep o začetku njegove priprave po predhodnem soglasju ministra. Prostorsko ureditev, ki je skupnega **državnega in regionalnega pomena**, udeležene občine načrtujejo z regionalnim prostorskim načrtom v skladu z ZPNačrt. Dogovor iz prvega odstavka tega člena sklenuje ministrstvo, pristojno za prostor, z udeleženiimi občinami, župani udeleženih občin pa sprejmejo sklep o začetku priprave regionalnega prostorskega načrta po predhodnem soglasju ministra. Pred sprejetjem občinskega podrobnega prostorskega načrta in občinskega prostorskega načrta iz drugega odstavka tega člena ter regionalnega prostorskega načrta iz prejšnjega odstavka jih mora ministrstvo, pristojno za prostor, potrditi.

Na podlagi ZUPUDPP je bila konec leta 2013 sprejeta tudi nova [Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena](#) (nadomestila je prej veljavno Uredbo). Uredba iz

leta 2013 predpisuje, da so prostorske ureditve državnega pomena na območju vodnega zemljišča morja vse ureditve, razen:

- pristanišča, v skladu s predpisi, ki urejajo pomorstvo, namenjena za posebne namene, s privezi do 200 plovil, in če niso namenjena za mednarodni javni promet,
- plavajoči pomol površine do 100 m<sup>2</sup>,
- premostitveni objekt peš poti ali kolesarskih poti,
- kopališča in grajena obala,
- valolom, ki nad gladino morja ne presega širine 7 m,
- lokalna komunalna in energetska infrastruktura.

Poleg tega je za območje morja in obalnega pasu pomembna tudi definicija, da so prostorske ureditve državnega pomena na zavarovanih območjih ohranjanja narave in na zavarovanih območjih kulturnih spomenikov, ki jih je zavarovala država.

Podroben pregled postopkov glede vključevanja, informiranja in sodelovanja javnosti po ZPNačrt in ZUPUDPP je predstavljen v nadaljevanju.

## 4 PREGLED PREDPISOV S PODROČJA VODA IN VODNIH ZEMLJIŠČ

Za lažje razumevanje področja obdelave naloge bomo uvodoma predstavili pregled veljavnih predpisov s področja voda in vodnih zemljišč v Sloveniji, nato pa podrobneje del teh predpisov, ki urejujejo območje morja in priobalnega zemljišča. V Sloveniji obalni pas ali obala nista zakonsko opredeljena. Zakon o vodah, ki ureja to območje, predpisuje samo priobalno zemljišče morja. To pa predstavlja pas 25 metrov od predpisane obalne linije morja. Izkušnje s področja urejanja prostora ugotavljajo, da je to vsekakor neustrezna opredelitev. Trenutno je v Sloveniji po Zakonu o vodah (v nadaljevanju ZV-1) opredeljeno vodno zemljišče morja in morsko dobro. Morje so notranje morske vode in teritorialno morje po predpisih o pomorstvu. Dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja do zunanje meje obale, tj. obalne linije, je vodno zemljišče morja v lasti države. Priobalno zemljišče je pas kopnega ob morju med najnižjo oseko in najvišjo plimo. Na vodnem zemljišču morja se omogoča razvoj tistih dejavnosti, ki jih zaradi nujne prisotnosti morja ni mogoče izvajati nikjer drugje, pri tem pa ne zmanjšujejo kakovosti vode in ne ovirajo javne dostopnosti morja in obale.

Na stiku kopnega in morja se umeščata dve liniji. Meja katastrske občine (K.O.) Morje (oz. rob parcel v smeri morja) in obalna linija oz. meja morskega javnega dobra. Meja K.O. Morje prikazuje lastniški status (lastnik je država). Meja morskega dobra pa pravni režim, katerega raba in uživanje je določeno z ZV. Vodno zemljišče morja predstavlja (skupaj z vodnim telesom morja) naravno morsko javno dobro. Status naravnega javnega dobra je vodno zemljišče morja pridobilo z uveljavitvijo ZV.

### 4.1 Zakon o vodah

Krovni zakon, ki ureja področje voda in vodnih zemljišč, je torej Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02 z dne 26. 7. 2002). Ta zakon ureja upravljanje z morjem, celinskimi in podzemnimi vodami (v nadaljnjem besedilu: vode) ter vodnimi in priobalnimi zemljišči. Upravljanje z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči obsega varstvo voda, urejanje voda in odločanje o rabi voda. Zakon ureja tudi javno dobro in javne službe na področju voda, vodne objekte in naprave ter druga vprašanja, povezana z vodami. Cilj upravljanja z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči je doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti. Zakon ima tudi številne podzakonske akte, ki urejajo od področja vodnega nacionalnega programa, načrtovanja, vodnih pravic, vodovarstvena in ogrožena območja, kopalne vode, vodna zemljišča, plovbo, vodno infrastrukturo do izvajanja javnih služb. V nadaljevanju predstavljamo povzetke in člene Zakona o vodah, ki so ključnega pomena za urejanje območja morja in obale na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju.

ZV upošteva temeljna načela varstva okolja, upravljanje z vodami ter z vodnimi in priobalnimi zemljišči in temelji na:

1. načelu celovitosti, ki upošteva naravne procese in dinamiko voda ter medsebojno povezanost in soodvisnost vodnih in obvodnih ekosistemov na območju povodja,
2. načelu dolgoročnega varstva kakovosti in smotrne rabe razpoložljivih vodnih virov,
3. načelu zagotavljanja varnosti pred škodljivim delovanjem voda, ki izhaja iz potreb po varnosti prebivalstva in njihovega premoženja, ob upoštevanju delovanja naravnih procesov,

4. načelu ekonomskega vrednotenja voda, ki vključuje stroške obremenjevanja, varstva in urejanja voda,
5. načelu sodelovanja javnosti, ki omogoča sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov upravljanja z vodami,
6. načelu upoštevanja najboljših razpoložljivih tehnik in novih dognanj znanosti o naravnih zakonitosti.

Upravljanje z vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči je v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere je po tem zakonu pristojna lokalna skupnost. Rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča je treba programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanja voda, da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje naravnih procesov, naravnega ravnovesja vodnih in obvodnih ekosistemov, ter varstvo naravnih vrednot in območij, varovanih po predpisih o ohranjanju narave. Vsakdo je dolžan varovati kakovost in količino voda ter jo uporabljati tako, da čim manj vpliva na naravno ravnovesje vodnih in obvodnih ekosistemov, skladno s pogoji, ki jih določa ta zakon in drugi predpisi.

Glede na opredelitve ZV je konkretno izvajanje posegov v območje morja in obalnega pasu na ravni lokalnih skupnosti težje in tudi omejeno. Omejitve pristojnosti države nad tem področjem so sicer glede nadzora posegov v tako dragocen in omejen prostor dobre ter podprte tudi s strani lokalnih skupnosti. Nujno pa je potrebno nekoliko več fleksibilnosti pri določitvah glede delitev pristojnosti med državnim in lokalnim nivojem. Fleksibilnost je potrebna predvsem v večji pristojnosti lokalnih skupnosti pri oddajanju predlogov oz. pobud in odobritev prostorskih ureditev v območje morja in obalnega pasu, nivoja ter načina vodenja prostorskih aktov. Lokalne skupnosti sicer lahko predlagajo državnim institucijam pobude glede prostorskih ureditev v območju morja in obalnega pasu ter se z njimi tudi dogovori o nivoju in načinu vodenja prostorskega akta. Je pa postopek v primerjavi s postopkom po ZPNačrt mnogo bolj kompleksen in zapleten. Za manjše ureditve, ki so pomembne za posamezno občino ali več obalnih občin, bi lahko veljal postopek prostorskega urejanja zgolj po ZPNačrt, ne pa po ZV (lastništvo ali pravni režim) in ZUPUDPP (določitev posegov v pristojnosti države s državnimi prostorskimi akti).

Poleg tega se glede na veljavno zakonodajo ugotavlja, da je kopenski del zelo dobro pokrit z zakonodajo in režimi aktov, morski del pa zelo slabo. Stičišče morja in kopnega je definirano le po vodni zakonodaji kot območje pasu 25 metrov, kar je za urejanje prostora vsekakor slabše. Potrebno bi bilo vpeljati morsko integralno planiranje z večjim poudarkom na obalnem pasu. Izkušnje iz tujine dokazujejo, da skoraj ni ureditve v območju morja, ki ne bi vključevala tudi območja na obali. Ta območja pa so po navadi mnogo širša kot le priobalno zemljišče 25 metrov po ZV. Postopki so podrobneje opisani v nadaljevanju.

Prepletanje zakonodaje na tem področju (ZV, ZPNačrt in ZUPUDPP) vsekakor ne pripomore k učinkovitem prostorskem urejanju s smotrnimi postopki. Predlogi izboljšav se nanašajo na pristojnosti glede postopka in tipa prostorskih ureditev, kjer bi lokalne skupnosti imele na lokalnem nivoju urejanja prostora več možnosti, ne pa na spremembe v lastništvu ali nivoju nadzora nad posegi v prostor. Glede na to bi bilo smiselno razmisliti o spremembi nekaterih določil veljavne področne

zakonodaje ali celo sprejetju nove zakonodaje (npr. na nivoju regionalnega planiranja in načrtovanja z regionalnimi akti) za morje in obalni pas.

#### 4.1.1 Opredelitve pojmov in območij po ZV

Za urejanje prostora in posege na območjih voda in vodnih zemljišč so po ZV pomembne naslednje opredelitve pojmov in območij:

11. člen (vodno zemljišče celinskih voda)

- (1) Zemljišče, na katerem je celinska voda trajno ali občasno prisotna in se zato oblikujejo posebne hidrološke, geomorfološke in biološke razmere, ki določajo vodni in obvodni ekosistem, je vodno zemljišče celinskih voda (v nadaljnjem besedilu: vodno zemljišče).
- (2) Vodno zemljišče tekočih voda obsega osnovno strugo tekočih voda, vključno z bregom, do izrazite geomorfološke spremembe.
- (3) Vodno zemljišče stoječih voda obsega dno stoječih voda, vključno z bregom, do najvišjega zabeleženega vodostaja.
- (4) Za vodno zemljišče se štejejo tudi opuščene struge in prodišča, ki jih voda občasno še poplavlja, močvirja in zemljišče, ki ga je poplavela voda zaradi posega v prostor.
- (5) Vodno zemljišče je lahko v lasti osebe zasebnega ali javnega prava.
- (6) Minister predpiše podrobnejši način določanja meje vodnega zemljišča.

12. člen (določitev meje vodnega zemljišča)

- (1) Mejo posameznega vodnega zemljišča določi na podlagi določb prejšnjega člena ministrstvo, pristojno za vode (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo).
- (2) Mejo vodnega zemljišča se vnese v zemljiški kataster.

13. člen (določitev parcele vodnega zemljišča)

- (1) Določitev parcele vodnega zemljišča lahko zahteva lastnik vodnega zemljišča ali ministrstvo.
- (2) Določitev parcele vodnega zemljišča se izvede na podlagi določb 11. člena tega zakona, skladno s predpisi o evidentiranju nepremičnin, stroške parcelacije pa nosita oseba iz prejšnjega odstavka in država v razmerju 50 : 50.

14. člen (priobalno zemljišče celinskih voda)

**Zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče, je priobalno zemljišče celinskih voda (v nadaljnjem besedilu: priobalno zemljišče).**

- (2) Zunanja meja priobalnih zemljišč sega na vodah 1. reda 15 metrov od meje vodnega zemljišča, na vodah 2. reda pa pet metrov od meje vodnega zemljišča.
- (3) Priobalna zemljišča so tudi vsa zemljišča med visokovodnimi nasipi.
- (4) Ne glede na določbe drugega odstavka tega člena lahko vlada določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč, če je to potrebno zaradi:
  1. varstva voda, vodnih in obvodnih ekosistemov,
  2. urejanja voda,
  3. izvajanja javnih služb po tem zakonu,
  4. **omogočanja splošne rabe vodnega in morskega dobra.**

(spremembe leta 2008)

V 14. členu se četrti odstavek spremeni tako, da se glasi:

**»(4) Ne glede na določbe drugega odstavka tega člena sega zunanja meja priobalnih zemljišč na vodah 1. reda zunaj območij naselja najmanj 40 metrov od meje vodnega zemljišča. Vlada lahko določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč, ki razširi priobalno zemljišče, če je to potrebno zaradi:**

1. varstva voda ter vodnih in obvodnih ekosistemov,
2. urejanja voda,
3. izvajanja javnih služb po tem zakonu,
4. omogočanja splošne rabe vodnega in morskega dobra in določanja varstvenih režimov.«.

Za četrtim odstavkom se dodajo novi peti do sedmi odstavki, ki se glasijo:

**»(5) Ne glede na določbe drugega in četrtega odstavka tega člena sega zunanja meja priobalnih zemljišč na vodah iz 35. točke Priloge tega zakona pet metrov od meje vodnega zemljišča.**

**(6) Ne glede na določbe drugega odstavka tega člena lahko vlada na predlog nosilcev prostorskega načrtovanja določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč, ki zoži priobalno zemljišče, če:**

1. gre za poseg na obstoječem stavbnem zemljišču znotraj obstoječega naselja,
2. se s tem ne povečuje poplavne ali erozijske nevarnosti ali ogroženosti,
3. se s tem ne poslabšuje stanje voda,
4. je omogočeno izvajanje javnih služb,
5. ne omejuje obstoječe posebne rabe voda in
6. to ni v nasprotju s cilji upravljanja z vodami.

**(7) V predlogu iz prejšnjega odstavka morajo biti v skladu s predpisi o vodah predvideni tudi ukrepi, potrebni za izravnavo vplivov nameravanega posega na doseganje ciljev upravljanja voda.«.**

#### **4.1.2 Lastništvo in pravni režimi po ZV**

Za urejanje prostora in posege na območjih morja in priobalnega zemljišča so po ZV pomembna predvsem naslednja določila glede lastništva in pravnih režimov.

28. člen (vodno zemljišče morja)

(1) Morje so notranje morske vode in teritorialno morje po predpisih o pomorstvu.

**(2) Dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja do zunanje meje obale je vodno zemljišče morja v lasti države.**

(3) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka je vodno zemljišče morja tudi zemljišče, ki je nastalo v morju zaradi naplavin ali umikanja vode.

**(4) Meja obale sega do črte najvišje plime.**

(5) Podrobnejši način določanja meje obale določi minister s predpisom iz šestega odstavka 11. člena tega zakona.

**(6) Mejo vodnega zemljišča morja določi ministrstvo in se vnese v zemljiški kataster.**

(7) Za spremembo vodnega zemljišča, do katere je prišlo zaradi naravnega dogodka, ki ni neposredna posledica človekove dejavnosti, se uporabljajo določbe od 23. do 27. člena tega zakona.



29. člen (priobalno zemljišče morja)

**Zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče morja, je priobalno zemljišče in sega 25 metrov od meje vodnega zemljišča.**

(2) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka lahko vlada s predpisom določi drugačno zunanjo mejo priobalnih zemljišč, skladno z določbami četrtega odstavka 14. člena tega zakona.

30. člen (naravno morsko javno dobro)

**Morje in vodno zemljišče morja sta naravno morsko javno dobro.**

32. člen (naravno morsko javno dobro lokalne skupnosti)

Zaradi omogočanja splošne rabe morja lahko lokalna skupnost določi status naravnega morskega javnega dobra tudi na delu priobalnega zemljišča morja.

**(2) Lokalna skupnost mora zemljišča iz prejšnjega odstavka predhodno pridobiti v last s pravnim poslom ali v javno korist predlagati njihovo razlastitev po predpisih, ki urejajo razlastitev (razlastitve se izvajajo po ZUreP-1).**

(3) Javna korist iz prejšnjega odstavka je izkazana, če je razlastitev lastnika zemljišča potrebna zaradi omogočanja splošne rabe voda.

(4) Lokalna skupnost ob določitvi statusa naravnega morskega javnega dobra določi tudi način in pogoje splošne rabe naravnega morskega javnega dobra, upoštevaje določbe 21. člena tega zakona.

(5) Zemljišča iz prvega odstavka tega člena pridobijo status naravnega morskega javnega dobra z odločbo, ki jo izda pristojni organ lokalne skupnosti.

(6) Posebna raba naravnega morskega javnega dobra, ki ga določi lokalna skupnost, je mogoča le ob soglasju pristojnega organa lokalne skupnosti.

(7) Za prenehanje statusa naravnega morskega javnega dobra zemljišču iz prvega odstavka tega člena se uporabljajo določbe osmega in devetega odstavka 16. člena tega zakona.

#### **4.1.3 Opredelitve posegov in omejitev rabe po ZV**

ZV določa tudi tipe posegov, omejitve in odvzem lastninske pravice na vodnih, priobalnih in drugih zemljiščih voda.

36. člen (opredelitev)

**Zaradi varstva vodnega režima, omogočanja splošne rabe vodnega ali morskega dobra ter izvajanja javnih služb po tem zakonu je lastnik ali drug posestnik vodnega, priobalnega ali drugega zemljišča dolžan trpeti omejitve, skladno z določbami tega zakona.**

(2) Druga zemljišča iz prejšnjega odstavka so zemljišča na varstvenih ali ogroženih območjih po tem zakonu in zemljišča, na katerih se izvaja raziskovanje voda ali so potrebna za izvajanje vodne pravice (v nadaljnjem besedilu: druga zemljišča).

(3) Zaradi razlogov iz prvega odstavka tega člena se lahko lastninska ali druga stvarna pravica na zemljišču iz prvega odstavka tega člena ali vodnem objektu ali napravi v javno korist odvzame ali omeji v primerih, ki jih določa ta zakon in na način ter pod pogoji, ki jih določajo predpisi, ki urejajo razlastitev.

(4) Zaradi odvajanja voda z zemljišča ali dovajanja vode na zemljišče se sme v korist tega zemljišča ustanoviti služnostna pravica odvajanja ali dovajanja vode čez sosednja zemljišča.

### 37. člen (posegi na vodno in priobalno zemljišče)

Na vodnem in priobalnem zemljišču ter na območju presihajočih jezer ni dovoljeno posegati v prostor, razen za:

1. gradnjo objektov javne infrastrukture, komunalne infrastrukture in komunalnih priključkov na javno infrastrukturo ter z gradnjo objektov javne infrastrukture neposredno povezane ureditve, ki se načrtujejo na podlagi predpisov s področja umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, če izpolnjujejo pogoje iz tretjega odstavka tega člena,
2. gradnjo objektov grajenega javnega dobra po tem ali drugih zakonih,
3. ukrepe, ki se nanašajo na izboljšanje hidromorfoloških in bioloških lastnosti površinskih voda,
4. ukrepe, ki se nanašajo na ohranjanje narave,
5. gradnjo objektov, potrebnih za rabo voda, ki jih je za izvajanje posebne rabe vode nujno zgraditi na vodnem oziroma priobalnem zemljišču (npr. objekt za zajem ali izpust vode), zagotovitev varnosti plovbe in zagotovitev varstva pred utopitvami v naravnih kopališčih,
6. gradnjo objektov, namenjenih varstvu voda pred onesnaženjem, in
7. gradnjo objektov, namenjenih obrambi države, zaščiti in reševanju ljudi, živali in premoženja ter izvajanju nalog policije.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka je poseganje v prostor na priobalnem zemljišču v florisni širini od 15 metrov od meje vodnega zemljišča do zunanje meje priobalnega zemljišča na vodah 1. reda **zunaj območij naselja dovoljeno za gradnjo pomožnih kmetijsko-gozdarskih objektov na podlagi vodnega soglasja**, razen če je s predpisom, izdanim na podlagi tega zakona, drugače določeno.

### 38. člen (omejitve, povezane s splošno rabo)

**Lastnik ali drug posestnik vodnega, priobalnega ali drugega zemljišča mora dopustiti vsakomur neškodljiv prehod čez svoje zemljišče do vodnega ali morskega dobra, ter dopustiti splošno rabo vodnega ali morskega dobra, razen, če je na vodnem, priobalnem ali drugem zemljišču zgrajen objekt iz 5., 6. in 7. točke prejšnjega člena.**

(5) Lastnik ali drug posestnik vodnega, priobalnega ali drugega zemljišča zaradi omejitev iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena nima pravice do odškodnine, razen za navadno škodo.

### 39. člen (omejitve, povezane z izvajanjem javnih služb)

(1) Lastnik ali drug posestnik vodnega, priobalnega ali drugega zemljišča mora zaradi izvajanja javne službe po tem zakonu ali javne službe varstva okolja izvajalcu javne službe dovoliti izvajanja z javno službo povezanih del in omogočiti neškodljiv dostop na to zemljišče.

(2) Izvajalec javne službe mora pri izvajanju dejavnosti iz prejšnjega odstavka v čim manjši meri vplivati na stanje zemljišč iz prejšnjega odstavka, po opravljenih delih pa odpraviti škodo, povzročeno z izvedenimi deli.

(3) Lastnik ali drug posestnik vodnega, priobalnega ali drugega zemljišča zaradi omejitev iz prvega odstavka tega člena nima pravice do odškodnine, razen za tisto navadno škodo, ki je izvajalcu javne službe ni uspelo odpraviti v skladu z določbami prejšnjega odstavka.

### 44. člen (Vodni objekti in naprave)

(1) Vodni objekt in naprava sta:

1. objekt in naprava ali ureditev, namenjena urejanju voda, zlasti visokovodni nasip, jez, prag, zadrževalnik, zbiralnik ipd., ter izvajanju monitoringa voda (v nadaljnjem besedilu: vodna infrastruktura).
2. objekt in naprava ali ureditev, namenjena posebni rabi vodnega ali morskega dobra, zlasti črpališče, jez, odvodni in dovodni kanal ipd., vključno z objektom ali napravo, namenjeno njihovem neposrednemu varstvu pred škodljivim delovanjem voda.

(2) Za vodno infrastrukturo se, poleg objektov in naprav iz 1. točke prejšnjega odstavka, šteje tudi vodotok, ki je nastal zaradi prestavitve naravnega vodotoka ali njegove ureditve, ali vodni zbiralnik, ki je nastal z zajezitvijo tekočih voda ali zaradi drugega posega v prostor, če je namenjen izvajanju javnih služb po tem zakonu.

(3) Gradnja vodne infrastrukture je v javnem interesu.

(4) Minister podrobneje določi, kaj se šteje za vodno infrastrukturo.

#### **4.1.4 Povezanost s prostorskimi akti in sektorskimi načrti po ZV**

ZV določa tudi pravila za pripravo aktov in izvajanja posegov za območje morja in priobalnega zemljišča.

61. člen (povezanost s prostorskimi akti in sektorskimi načrti)

V prostorskih aktih in v sektorskih načrtih, ki bi lahko vplivali na varstvo voda, njihovo urejanje in rabo, se prikažejo varstvena in ogrožena območja po določbah tega zakona.

(2) Pripravljavec prostorskih aktov in sektorskih načrtov mora pri njihovi pripravi upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na območjih iz prejšnjega odstavka.

(3) Pripravljavec prostorskih aktov in sektorskih načrtov mora v postopku njihove priprave izbrati rabe, ki so v skladu z možnimi rabami, in upoštevati omejitve ali pogoje iz 3. točke drugega odstavka 55. člena tega zakona.

(4) Pripravljavec prostorskih aktov mora v postopku njihove priprave določiti posege v prostor, ki se nanašajo na graditev vodne infrastrukture in so predvideni v načrtih upravljanja voda.

(5) K osnutku prostorskega akta mora njegov pripravljavec pridobiti soglasje ministra.

(6) Minister izda soglasje iz prejšnjega odstavka, če ugotovi, da so akti iz prejšnjega odstavka skladni z načrti upravljanja voda in določbami tega zakona, ki urejajo posege na vodna, priobalna in druga zemljišča.

(7) V primeru, da se območja iz prvega odstavka tega člena ali pravni režimi na njih spremenijo ali določijo na novo z akti iz 74., 77. in 83. člena tega zakona po izdaji prostorskega akta ali sektorskega načrta, se do njune uskladitve za posege v prostor uporabljajo določbe aktov iz 74., 77. in 83. člena tega zakona.

V nadaljevanju so predstavljeni dodatni pomembni predpisi za urejanje prostora na območju morja in obalnega pasu, ki se nanašajo na Zakon o vodah.

#### **4.2 Pravilnik o podrobnejšem načinu določanja meje obale**

Ta pravilnik ureja podrobnejši način določanja meje vodnega zemljišča morja.

1. črta najvišje plime je črta najvišje plime s povratno dobo 100 let in je enaka plastnici na nadmorski višini 1,73 m nad izhodiščem državnega višinskega koordinatnega sistema;
2. obstoječa meja priobalne parcele je meja priobalne parcele, vpisana v zemljiški kataster na dan uveljavitve tega pravilnika;
3. priobalna parcela je parcela na priobalnem zemljišču, ki meji na parcelo morja;
4. objekti so objekti po predpisih o graditvi objektov;
5. gradbene parcele so gradbene parcele po predpisih o graditvi objektov;
6. zunanja meja priobalne parcele je del meje zunanje parcele, ki poteka po meji parcele morja.

Meja obale poteka po zunanjih mejah priobalnih parcel.

### 4.3 Pomorski zakonik

Ta zakonik ureja suverenost, jurisdikcijo in nadzor Republike Slovenije na morju, varnost plovbe po teritorialnem morju in notranjih morskih vodah, varstvo morja pred onesnaževanjem s plovil ter pravni režim pristanišč; stvarnopravna razmerja ter pogodbeno in druga obligacijska razmerja, ki se nanašajo na plovila; vpis plovil, omejitve ladjarjeve odgovornosti, skupno havarijo, izvršbo in zavarovanje na plovilih in kolizijska pravila. Določbe tega zakonika se uporabljajo za ladje, čolne in druga plovila, ki imajo slovensko državno pripadnost, in za razmerja v zvezi s plovbo v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije, če ni v tem zakonu drugače določeno.

V tem zakonu imajo posamezni pojmi naslednji pomen:

1. plovilo je stvar, ki je namenjena za plovbo po morju;
2. plavajoča naprava je stvar, ki je stalno privezana oziroma zasidrana ali položena na morsko dno in ni namenjena za plovbo (plavajoči hoteli, restavracije, delavnice, skladišča, pontonski mostovi, plavajoče ploščadi, kopališčne ploščadi, privezne in signalne boje, školjčišča in druge naprave za izkoriščanje morja).

### 4.4 Zakon o plovbi po celinskih vodah

Ta zakon ureja varnost plovbe po celinskih vodah in določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati plovna območja, plovila in plavajoče naprave ter osebe, ki upravljajo plovila, pristanišča in druga mesta za dostop do vodnega območja, določa elemente plovbnega režima, ureja vpisovanje plovil in plavajočih naprav, dviganje potopljenih stvari in ureja nadzor nad varnostjo plovbe. Plovba po celinskih vodah je plovba po rekah in jezerih, razen plovbe po rekah do meje, do koder so plovne z morske strani. Za posamezna vprašanja glede ugotavljanja sposobnosti ladje in čolna za plovbo, meritve ladij, glede ladijskih listin in knjig, plavajočih naprav, ladijske posadke, državne pripadnosti, identifikacije in vpisa plovil, stvarnih pravic in obligacijskih razmerij, plovbnih nezgod ter izvršbe in zavarovanja na plovilih, ki jih ta zakon ne ureja, se smiselno uporabljajo določbe pomorskega zakonika.

### 4.5 Pravilnik o čolnih in plavajočih napravah

Ta pravilnik podrobneje ureja pogoje za plovbo, vpis čolnov v vpisnik čolnov in izdajo dovoljenj za plovbo, označbe čolnov, ugotavljanje sposobnosti čolnov za plovbo, tehnične pogoje in opremo čolnov, določitev območja plovbe, plovbo tujih čolnov, pogoje za posadko čolnov ter postavitev, uporabo in vpis plavajočih naprav v vpisnik plavajočih naprav.

Določbe tega pravilnika, ki se nanašajo na čolne, veljajo za tiste čolne, ki morajo biti vpisani v vpisnik morskih čolnov oziroma vpisnik čolnov celinske plovbe (v nadaljnjem besedilu: čolni). Za čolne, ki jih ni treba vpisati, in tuje čolne, kadar plovejo po morju in celinskih vodah na območju Republike Slovenije, veljajo določbe tega pravilnika le, če je tako posebej določeno. **Določbe tega pravilnika, ki se nanašajo na plavajoče naprave na morju in celinskih vodah, veljajo za plavajoče naprave, ki morajo biti vpisane v vpisnik plavajočih naprav, in tiste, ki morajo imeti dovoljenje za stalni privez, sidranje ali položitev na vodno dno.**

#### 4.6 Zakon o morskem ribištvu

Ta zakon ureja morsko ribištvo kot upravljanje ribolovnih virov v morju in omogoča izvajanje skupne ribiške politike na področju ohranjanja, upravljanja in izkoriščanja ribolovnih virov, pogojev dostopa do ribolovnih virov, strukturnih ukrepov, nadzora, tržne ureditve ter mednarodnih odnosov s področja ribištva v skladu s predpisi Evropske skupnosti. Ta zakon vsebinsko povzema Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatnih tipov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L št. 206 z dne 22. 7. 1992, str. 7, z vsemi spremembami). Namen tega zakona je urejanje tistega dela skupne ribiške politike Evropske skupnosti, ki je v pristojnosti Republike Slovenije. Ribolovni viri po tem zakonu so prostoživeči morski organizmi: ribe, raki, mehkužci ter druge vodne živali in rastline, ki so predmet upravljanja (v nadaljnjem besedilu: ribe).

#### 4.7 Zakon o varstvu pred utopitvami

Ta zakon ureja varstvo pred utopitvami v morju, jezerih, rekah in drugih vodah, kjer se izvajajo športne dejavnosti, kopanje in druge dejavnosti v prostem času ter na javnih kopališčih. Varstvo pred utopitvami obsega načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor ter financiranje ukrepov in dejavnosti za varstvo pred utopitvami. Varstvo pred utopitvami zagotavljajo država, lokalne skupnosti, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter fizične osebe v skladu z zakonom. Država in lokalne skupnosti so dolžne spodbujati izvajanje ukrepov in dejavnosti za preprečevanje in zmanjševanje možnosti utopitev. **Lastnik ali drug upravičenec vodnega in priobalnega zemljišča oziroma imetnik vodne pravice mora zagotoviti pogoje za preprečevanje oziroma zmanjševanje utopitev ter pogoje za reševanje iz vode.**

#### 4.8 Protokol o integralnem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Protokol ICZM)

Z Zakonom o ratifikaciji Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/09), se v Sloveniji ratificira Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (v nadaljevanju ICZM Protokol), sestavljen 21. januarja 2008 v Madridu. Pogodbenice v skladu s Konvencijo za varstvo morskega okolja in obalnega območja Sredozemlja in njenih protokolov oblikujejo skupen okvir za celovito upravljanje sredozemskih obalnih območij ter sprejmejo vse potrebne ukrepe za okrepitev regionalnega sodelovanja. V nadaljevanju predstavljamo povzetke ICZM Protokola, ki so ključnega pomena za urejanje območja morja in obale na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju.

Protokol ICZM v Sloveniji še ni integriran v zakonodajo, ne izvajajo se niti njegova določila. Za doseganje boljšega urejanja prostora na območju morja in obalnega pasu se je s projektom CAMP predlagala tudi formalna vključitev ICZM Protokola v slovensko zakonodajo. ICZM Protokol je nastal kot posledica Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem (Barcelonska konvencija, podpisana v Barceloni leta 1976) in je eden od temeljnih projektov oz. rezultatov Akcijskega plana za Sredozemlje (MAP) kot pomemben cilj Sredozemske strategije za trajnostni razvoj, sprejete v Portorožu novembra 2005.

Slovenija je to delno že storila s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, ki je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru. Podaja okvir za prostorski razvoj na celotnem ozemlju države in postavlja usmeritve za razvoj v evropskem prostoru. Določa zasnovo urejanja prostora,

njegovo rabo in varstvo ter obravnava tudi obalno območje. V dokumentu Prostorski red Slovenije pa so opredeljena podrobnejša pravila za urejanje prostora. Ta je bil v okviru projekta CAMP Slovenija dopolnjen z specifičnimi določili, ki se nanašajo na obalni prostor.

ICZM Protokol je ključni pravni instrument na nacionalni in mednarodni ravni za zagotavljanje trajnostnega upravljanja sredozemskih območij ter vzdržnega prostorskega razvoja naravnih obalnih območij in vseh obalnih območij v Sredozemlju. Sprejetje in podpis protokola prinaša učinkovito upravljanje in ustrezen trajnostni prostorski razvoj, ki bo zagotavljal oblikovanje in ohranjanje kakovosti obalnih območij ter neposredno izvajanje Sredozemske strategije za trajnostni razvoj.

Države podpisnice želijo določiti skupen okvir za celovito upravljanje z obalnimi območji v Sredozemlju in zavzeti enotna merila za okrepitev regionalnega sodelovanja. Protokol v prvem delu predvsem opredeljuje, kaj je obalno območje, in definira termin »integralno upravljanje obalnih območij«. Integralno upravljanje obalnih območij označuje dinamični proces upravljanja in načrtovanja obalnih območij z upoštevanjem ranljivosti obalnih ekosistemov, obalnih krajin, in omogočanje različnih dejavnosti z upoštevanjem njihovih medsebojnih vplivov in njihov skupen vpliv na pomorske in kopne dele obalnih območij. Temeljni cilj je celovito obravnavanje območij in ohranjanje kakovosti obalnih območij v Sredozemlju.

Skratka, potrebno je doseči, da so organi, pristojni za priobalni pas, pri svojem delu usklajeni, da pri tem spoštujejo načela Protokola in da je omogočeno tudi uveljavljanje iniciativ prebivalstva, gospodarstva, lokalnih skupnosti in civilne družbe. S tem namenom je potrebno vzpostaviti koordinacijo upravljanja priobalnega pasu, katere cilj je, da v priobalnem pasu ne prihaja do medsebojnih nesoglasij, blokad in premeščanja odgovornosti med pristojnimi institucijami, in da se njihova stališča in morebitna razhajanja poentirajo v postopku usklajevanja. Deležniki, ki bi morali biti vključeni v sistem medsebojnega usklajevanja v območju priobalnega pasu, so predvsem pristojna ministrstva, lokalne skupnosti, upravne enote, regionalna razvojna agencija Južna Primorska in razvojni svet južnoprimorske regije, poklicne in panožne zbornice in združenja, nevladne organizacije in lokalno prebivalstvo.

ICZM Protokol v drugem delu določa osnovne elemente in načine integralnega upravljanja obalnih območij in sicer: varstvo in rabo obalnih območij, gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, industrija, ribištvo, vzgoja školjk, turizem, šport in rekreacija, raba naravnih virov, infrastruktura, energetika, pristanišča, plovba). V nadaljevanju obravnava specifične obalne ekosisteme, obalne krajine, otoke, kulturno dediščino. Poseben poudarek je na ozaveščanju javnosti, izobraževanju in raziskovanju.

V tretjem delu opredeljuje instrumente za integralno upravljanje obalnih območij, spremljanje izvajanja protokola, sredozemsko strategijo integralnega upravljanja obalnih območij, opredelitev nacionalnih obalnih strategij, planov in programov, celovito presojo vplivov na okolje, zemljiško politiko in gospodarske, finančne in fiskalne instrumente.

V četrtem delu opredeljuje naravna tveganja, ki so jim obalna območja izpostavljena, kot so naravne katastrofe, obalna erozija ipd. V petem delu je opredeljeno mednarodno sodelovanje – raziskovanje, znanstvena in tehnična pomoč, čezmejno sodelovanje, opredelitev čezmejnega vpliva na okolje za

dejavnosti v obalnih območjih. Protokol se zaključuje z opredelitvijo institucionalnih določb in končnih določb.

Kljub številnim izvedenim projektom za uveljavitev ICZM Protokola v slovenski zakonodaji še danes ni uspelo najti primerne predloga. Dileme nastajajo predvsem glede določil, izbiri obstoječega formalnega predpisa ali sprejetju novega ločenega predpisa, ki bi vključeval opredelitve ICZM protokola.

V Sloveniji je glede na vsebine ICZM Protokola v zadnjih letih potekalo kar nekaj projektov. Projekti so se posvečali predvsem iskanju primernejših rešitev in lažjih postopkov urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu. Pri tem je potrebno omeniti temeljni projekt SHAPE z naslovom »Uskladitev režimov v 100-metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8. člena Protokola ICZM« zaključen leta 2014.

V nadaljevanju predstavljamo povzetke ICZM Protokola in SHAPE projekta (SHAPE project, 2012), ki so ključnega pomena za urejanje območja morja in obale na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju.

ICZM protokol predvideva drugačno opredelitev obalnega pasu in sicer 100-metrski priobalni pas. Ta lahko nadomesti formalno predpisane pasove v posamezni članici, določila pa lahko ostanejo ali se dopolnijo. Priporočila projekta se nanašajo na izvedbo in operacionalizacijo določil ICZM Protokola v fizičnem prostoru, v urejanju prostora ter v formalnih predpisih. Protokol v 8. člena določa, da je potrebno na obalnih območjih od najvišje zimske vodne črte opredeliti območja, na katerem gradnja ni dovoljena. Območje ni posebej poimenovano, v SHAPE projektu pa ga označujejo kot »priobalni pas«. Priobalni pas je eden od instrumentov celovitega upravljanja. Namenjen je zagotovitvi trajnostne uporabe in upravljanja obalnih območij, da bi tako na obalnih območjih ohranili naravne habitate, krajino, naravne vire in ekosisteme v skladu z mednarodnimi in regionalnimi pravnimi instrumenti. Po Protokolu ICZM dejanska določitev in vzpostavitev priobalnega pasu ni avtomatska. Priobalni pas se lahko po širini oziroma po strogosti omejitev gradnje prilagaja dejanskim razmeram in potrebam države. Zato je ena od temeljnih nalog tega projekta predlog dejanske določitve priobalnega pasu v Sloveniji v takšni obliki in vsebini, ki bo prilagojena slovenskim potrebam, razmeram in načrtom.

Rezultati SHAPE projekta (SHAPE project, 2012) so naslednji:

1. predlogi določitve poteka in obsega priobalnega pasu v naravi in določitve usmeritev za načrtovanje in gradnjo v njem (določitev priobalnega pasu),
2. predlogi za vzpostavitev priobalnega pasu kot splošno veljavnega pravnega režima (vzpostavitev priobalnega pasu),
3. predlog instrumentov za celovito upravljanje priobalnega pasu.

Kot osnovo za kakršno koli utemeljeno nadaljnjo razpravo o dejanski prostorski umestitvi priobalnega pasu in določitvi pravnih režimov v njem so pripravljavci projekta najprej določili izhodiščni 100-metrski priobalni pas. Določen je bil na podlagi digitalnega podatka Pravilnika o podrobnejšem načinu določanja meje obale in na podlagi najvišje zimske plime. V projektu se je vzdolž celotne obale določil tudi 200 m širok pas v morju. Tako določen izhodiščni 100-metrski priobalni pas se je analiziral z vidika rabe prostora in pravnih režimov v njem in je služil kot izhodišče za pripravo

predlogov dejanske določitve poteka in obsega priobalnega pasu v naravi v skladu z dopustnimi prilagoditvami, kot jih določa 8. člen Protokola ICZM.

Iz opravljene analize zazidanosti v 100-metrskem izhodiščnem priobalnem pasu (kopno) izhaja, da je:

- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100-metrskem izhodiščnem priobalnem pasu v Mestni občini Koper 32 %,
- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100-metrskem izhodiščnem priobalnem pasu v Občini Izola 34 %,
- nezazidanih stavbnih zemljišč v 100-metrskem izhodiščnem priobalnem pasu v občini Piran 28 %.

Iz navedenega izhaja, da na nezazidanih stavbnih zemljiščih ni mogoče uveljavljati absolutne prepovedi gradnje po Protokolu ICZM, ker gre za stavbna zemljišča nezazidanih zelenih površin mest in naselij ali pa je urejanje na teh površinah določeno v veljavnih prostorskih izvedbenih aktih.

#### **4.8.1 Sklepne ugotovitve in predlogi SHAPE projekta**

Sklepne ugotovitve SHAPE projekta (SHAPE project, 2012) so:

- Slovenski obalni pas Jadranskega morja je relativno majhen, vendar za državo Slovenijo izredno pomemben (morje - okno v svet). Ob obali se razvijajo mesta Koper, Izola in Piran z dejavnostmi, vezanimi na morje. Dosedanji razvoj naselij in dejavnosti ob obali je razlog, da je dejansko že pozidanega 62 % izhodiščnega priobalnega pasu,
- ohranjeni so še določeni naravni predeli obale (klifi, naravni rezervati), ki se jih lahko trajnostno upravlja tudi s pomočjo izvajanja Protokola ICZM,
- družba se zaveda vrednot obalnega območja, saj je 70,48 % površine kopnega izhodiščnega 100-metrskega priobalnega pasu pod pravnimi režimi varstva narave, naravnih dobrin in kulturne dediščine.

V nadaljevanju povzemamo sklepne predloge Projekta SHAPE (SHAPE project, 2012) glede vzpostavitve priobalnega pasu, urejanja priobalnega območja in iskanju možnosti dejanske pravne uveljavitve. Predlogi projekta SHAPE so bili izdelani predvsem zaradi možne integracije protokola ICZM v veljavno področno zakonodajo oziroma zaradi možne spremembe veljavne področne zakonodaje. Glede na to, so za urejanje obalnega prostora ter območja morja zelo pomembni in jih zato še posebej predstavljamo.

#### **Varianta 1: priobalni pas se vzpostavi na podlagi 29. člena Zakona o vodah kot razširjeno priobalno zemljišče.**

Prva ovira je vsebinsko neskladje med namenom vzpostavitve priobalnega zemljišča in priobalnega pasu. Temeljni cilj vzpostavitve priobalnega pasu po Protokolu je prepoved gradnje. Temeljni cilj določitve priobalnega zemljišča pa ni (zgolj) prepoved gradnje. ZV določa na priobalnem zemljišču tudi druge omejitve lastninske pravice, ki jih Protokol ICZM ne predvideva. ZV-1 na priobalnih zemljiščih torej vzpostavlja strožji režim kontrole gradnje kot Protokol.

Druga ovira je predvsem to, da je cilj Zakona o vodah v celoti gledano predvsem varstvo in upravljanje voda, ne pa upravljanje obalnih zemljišč. Obalna zemljišča so v zakonu obravnavana le toliko, kolikor je to potrebno zaradi upravljanja voda, in ne kot vrednota sama po sebi.



Skratka, upoštevajoč vse varstvene in razvojne vidike tega prostora, priobalnega pasu bi ne upravljali celovito. Rešitev se je kljub obetavnim začetnim pričakovanjem izkazala za neprimerno. Glede na to se te možnosti za uveljavitev priobalnega pasu ne priporoča.

### **Varianta 2: priobalni pas se vzpostavi v obliki prostorskega akta na podlagi zakonov, ki urejajo prostorsko načrtovanje.**

Ker prostorski red ni izvedbeni prostorski načrt, bi postal zavezujoč šele skozi katerega od izvedbenih prostorskih načrtov, bodisi občinski prostorski načrt, občinski podrobni prostorski načrt ali državni prostorski načrt. Občina in država bi pri prostorskem načrtovanju v območju priobalnega pasu morala upoštevati podrobnejša pravila državnega prostorskega reda. Prednost te rešitve je, da za uveljavitev priobalnega pasu z državnim prostorskim redom ni potrebno sprejemati ali spreminjati nobenega zakona ali drugega predpisa. Podlaga za vključitev priobalnega pasu v državni strateški prostorski načrt in v državni prostorski red je Protokol sam kot neposredno učinkujoč mednarodni akt. Slabost te rešitve je, da prostorski red ni neposredno zavezujoč, temveč se uresničuje skozi občinske in državne prostorske načrte, to pa lahko traja zelo dolgo. Prav tako prostorski red ne more vsebovati določb o celovitem upravljanju priobalnega pasu.

### **Varianta 3: priobalni pas se vzpostavi s posebnim predpisom ali podzakonskim predpisom na podlagi samostojnega zakona ali spremenjenega sektorskega zakona.**

Priobalni pas je po svoji naravi akt o zavarovanju območja. Glede na to bi lahko priobalni pas vzpostavili s predpisom o zavarovanju priobalnega območja, ki bi ga za izvrševanje Protokola ICZM sprejel bodisi državni zbor (če bi bil to zakon) ali vlada (če bi šlo za uredbo). Ta predpis bi določal območje priobalnega pasu vzdolž slovenske obale, režime rabe in dopustnost gradnje (prostorske izvedbene pogoje) v posameznih prostorskih enotah znotraj priobalnega pasu ter določbe o celovitem upravljanju priobalnega pasu (pristojni organi, sodelovanje deležnikov pri upravljanju itn.).

Tako kot drugi akti o zavarovanju prostora, na primer vladni odloki o zavarovanih območjih narave ali odloki o kulturnih spomenikih, bi se pravni režim uveljavljal skozi smernice in mnenja v postopku sprejemanja vseh prostorskih aktov, ki se nanašajo na območje priobalnega pasu. Glede na to, da je varstveni režim v posameznih enotah priobalnega pasu opredeljen zelo na splošno, bi imele občine v postopkih prostorskega načrtovanja dovolj maneverskega prostora za podrobnejšo določitev prostorskih izvedbenih pogojev v območju pasu. Določbe predpisa o priobalnem pasu bi bilo mogoče izvrševati tudi v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj na območju priobalnega pasu skozi instrument projektnih pogojev in soglasij.

Vzpostavitev priobalnega pasu v posebnem predpisu je priporočljiva, saj je hitro izvedljiva in učinkovita. V predpisu o priobalnem pasu se lahko določijo tudi mehanizmi za celovito upravljanje pasu, česar pri Varianti 1 in Varianti 2 ni mogoče storiti.

Projekt tudi predlaga, da se izbrano opredelitev priobalnega pasu nujno formalno opredeli. S tem se predvsem zagotovi, da bodo priobalni pas in režimi gradnje v njem postali splošno veljavne pravne norme, ki se jim bo lahko sledilo in tudi sankcioniralo.

#### **4.9 Morska direktiva**

Poleg Protokola ICZM je potrebno omeniti še Morsko direktivo. Ta predstavlja pot do trajnostne rabe in varstva morja v celotni Evropski skupnosti. Cilj Morske direktive (2008/56/ES) je doseganje dobrega okoljskega stanja evropskih morij do leta 2020 in s tem zaščita vira, na katerem temeljijo gospodarske in druge dejavnosti, povezane z morjem. V ta namen morajo države članice najpozneje do leta 2015 sprejeti potrebne ukrepe za doseganje ali ohranitev dobrega okoljskega stanja v morskem okolju. V okviru Zakona o vodah in Zakona o varstvu okolja poteka implementacija Vodne direktive (2000/60/ES), ki uvaja celovit sistem upravljanja s površinskimi in podzemnimi vodami se obravnavajo celinske površinske vode ter obalno morje, ki sega po definiciji 1 n. m. (navtično miljo) od temeljne obalne črte. V tem okviru se obravnava ekološko stanje do 1 n. m., kemijsko stanje pa tudi v območju teritorialnih voda (12 n. m. od temeljne obalne črte).

Republika Slovenija je z uredbo sprejela Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja (Ur. l. RS, št. 61/2011, v nadaljevanju: NUV), ki vključuje tudi obalno morje in teritorialno morje. Za izvedbo ciljev, opredeljenih v nacionalnem programu upravljanja z vodami in NUV, je Vlada RS sprejela Program ukrepov NUV in vzpostavila monitoring morskega okolja. V skladu z Direktivo o morski strategiji mora vsaka država članica v prvem načrtovalskem obdobju do leta 2015 pripraviti strategijo za svoje morske vode, ki vsebuje: začetno presojo morskih voda, določitev dobrega okoljskega stanja, oblikovanje okoljskih ciljnih vrednosti, programe spremljanja in program ukrepov. Program ukrepov se mora začeti izvajati leta 2016. Nacionalna strategija mora biti usklajena znotraj posamezne morske (pod)regije tudi z vsemi sosednjimi državami, ki imajo suverenost ali pristojnost nad vodami v isti morski (pod)regiji. Slovenija se mora zato uskladiti z državami v (pod)regiji Jadran in regiji Mediteran. Revizija vseh elementov izvajanja Direktive o morski strategiji poteka vsakih 6 let. Nacionalna morska strategija mora biti pripravljena v skladu s cilji Direktive o morski strategiji na območju Sredozemlja ter v skladu s cilji na sub-regionalni in nacionalni ravni.

## 5 PREGLED UPRAVLJANJA OBMOČJA MORJA IN OBALE DRŽAV EVROPSKE UNIJE

V tem poglavju predstavljamo formalno ureditev področja morja in obal sosednjih držav Republike Hrvaške, Republike Italije ter držav Evropske skupnosti, ki mejijo na morje, in nekaterih držav izven Evrope. Povzetki formalnih ureditev so predstavljeni na podlagi veljavne področne zakonodaje na nivoju Evropske unije in posamezne države ter določila Protokola ICZM.

Skupna izhodišča s sosednjo Hrvaško so pripadnost bivši SFRJ, enak časovni in vsebinski začetek državitvornosti, skupni zakonodajni okvirji pretekle družbene ureditve ter po vstopu Hrvaške v EU tudi skupni zakonodajni okvirji. Skupna izhodišča s sosednjo Italijo so starejša zgodovinska pripadnost, pomorska in morska povezanost, neposredno sobivanje ob Tržaškem zalivu in podobne korenine na temelju rimskega prava. S članicami Evropske skupnosti si Slovenija deli izhodišča skupne prihodnosti, zakonodajne okvirje, prostorske in družbene ureditve. Velik poudarek s strani ES je tudi skrb za dobro stanje morskega okolja, saj si vsi delimo isto morsko okolje, v katerem potekajo enake dejavnosti, hkrati pa zanje veljajo podobne zahteve, pričakovanja in cilji.

Osnovne prostorske enote, ki jih pretežno določajo mednarodni predpisi, so v Sloveniji, Hrvaški in Italiji določeni kot: notranje vode morja, teritorialno morje, epikontinentalni pas morja in gospodarski pas morja. Prav tako so določena območja na kopnem in morju, ki uveljavljajo načela varstva narave in bistveno vplivajo k ohranjanju naravnega stanja obalnega pasu kot stika morja s kopnim. Podobno je urejeno tudi varstvo kulturne dediščine.

ZPNačrt in ZUPUDPP določata, da se vse ureditve na morju načrtujejo z državnimi prostorskimi akti. Načrtovanje ureditev na kopnem (vseh tistih ureditev, ki niso državnega pomena) pa je lahko v pristojnosti lokalnih skupnosti (občin). V primeru, da v vodnem zemljišču morja občina pridobi vodne pravice, lahko ta zemljišča vključi v prostorske akte.

V strateških in izvedbenih prostorskih aktih obalnih občin je morje označeno kot vodna površina. Znotraj teh površin so kot posebne enote označene nekatere predvidene ureditve na morju, za katere se je lahko predvidi tudi izvedbeni prostorski akt. Planski akti izvirajo še iz prejšnjega režima družbene ureditve, kjer so imele obalne občine (Skupnost Obalnih Občin) pristojnost za načrtovanje rabe morja, ki pa je bila v polovici 90. let prenesena na državo. V veljavnih planih objekti, zgrajeni na vodnih površinah, nimajo svoje oznake, opredeljeni so kot površine na kopnem.

V Hrvaški in Italiji so pristojnosti za načrtovanje prenesene na regionalne samouprave ob veliki vlogi lokalnih samouprav. Pristojnosti so razdeljene na občino, regijo ali državo, odvisno od opredelitve pomena in časovne prisotnosti posega v prostor. Država izvaja le regulacijsko in nadzorno funkcijo ter odloča izključno o posegih v prostor, ki so pomembni za državo.

Če neposredno primerjamo izkušnje sosednjih držav v pristojnostih na vodnem zemljišču morja in javnem dobrem, je odsotnost uveljavljanja regionalne samouprave v Sloveniji očitna in zaskrbljujoča. To je morda najbolj vidno prav v obalnem območju, kjer si različni deležniki delijo skupno okolje

morja, v upravljanju pa ni mogoče prepoznati celovitega (integralnega) pristopa. Omenimo naj tudi, da je vodno zemljišče morja oz. K.O. Morje edino zemljišče v Sloveniji, za katero ni sprejet noben prostorski načrt.

V Sloveniji je v projektu Plan Coast - Integralno pomorsko prostorsko načrtovanje v okviru integralnega upravljanja z obalnim območjem (Plan Coast, 2008) bilo predlagano, da se obalni pas določi v skladu z določili ICZM Protokola in se prostorske ureditve načrtujejo z regionalnim prostorskim načrtom, pripravljenim na podlagi Zakona o prostorskem načrtovanju. ZPNačrt določa: »Ministrstvo in udeležene občine oziroma občina se lahko dogovorijo, da udeležene občine oziroma občina načrtujejo in sprejmejo prostorski akt za določeno prostorsko ureditev, ki je skupnega državnega in regionalnega ali državnega in lokalnega pomena, če je glede na povezanost prostorske ureditve državnega pomena s prostorsko ureditvijo regionalnega oziroma lokalnega pomena to primernejše. V primeru prostorske ureditve, ki je skupnega državnega in regionalnega pomena, jo udeležene občine načrtujejo z regionalnim prostorskim načrtom skladno z določili tega zakona, pri čemer župani udeleženih občin sprejmejo sklep o začetku njegove priprave po predhodnem soglasju ministra.«

Pri pripravi prostorskega načrta za morje je nujno potrebno upoštevati določila državnega strateškega prostorskega načrta, katerega poseben del bi moral biti tudi strateški načrt za celotno obalno območje ter določila strateških delov občinskih prostorskih načrtov.

Ob pripravi in sprejemanju predpisov s področja regionalne samouprave je predlog tudi, da se pristojnosti za načrtovanje v območju morja in obalnega pasu podelijo in porazdelijo na nivoju regionalne in lokalne samouprave.

V skladu z Zakonom o vodah je dno notranjih morskih voda in teritorialnega morja do zunanje meje obale vodno zemljišče morja v lasti države. Morje in vodno zemljišče morja sta naravno morsko javno dobro. Za naravno morsko javno dobro lokalne skupnosti je sicer določeno, da je lahko v lasti lokalne skupnosti, vendar le na delu priobalnih zemljišč, kjer lokalna skupnost dodeli takšen pravni režim zaradi omogočanja splošne rabe morja. Upravljanje z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči obsega varstvo voda, urejanje voda in odločanje o rabi voda. Upravljanje z vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči je v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere je po tem zakonu pristojna lokalna skupnost. V upravljanje morskega javnega dobra so lokalne skupnosti vključene le preko Svetov za vode. Sveti za vode so še v ustanavljanju.

Ne pozabimo, da so imele občine v prejšnji družbeni ureditvi prenesene pristojnosti za upravljanje morskega javnega dobra, saj je Skupnost obalnih občin Koper določila območje ribolovnega morja, ribolovne rezervate, območja za gojišče školjk in drugih morskih živali ter omejitve gospodarskega ribolova. Očitno je torej občinska Skupščina prostorsko urejala in tudi načrtovala rabo območja morja ter jo usklajevala s prostorskimi ureditvami in rabami kopnega.

V Hrvaški in Italiji so pristojnosti za upravljanje porazdeljene med državno, regionalno, pokrajinsko in lokalno skupnostjo. Zanimiva je primerjava z ureditvijo upravljanja Hrvaške, saj Slovenija izhaja iz enakih zakonodajnih osnov prejšnje družbene ureditve. V skladu z njihovo zakonodajo Hrvaška

upravlja, izvaja varstvo in odgovarja neposredno preko enot področne (regionalne) samouprave ali enot lokalne samouprave v skladu z zakonskimi določili. Upravljanje pomorskega dobra je lahko redno ali izredno. Redno upravljanje morja je skrb za varstvo in vzdrževanje pomorskega dobra v splošni rabi in se izvaja skladno z letnim programom. Izredno upravljanje obsega sanacijo pomorskega dobra izven pristanišč zaradi izrednih dogodkov in izdelavo predloga meje pomorskega dobra.

V Sloveniji natančne koordinacije v upravljanju z javnim dobrim ni oziroma se ne izvaja. Posamezne koordinacije so bolj na nivoju projektov kot npr. CAMP Slovenija (2004-2008), katerega najpomembnejši rezultat je bil regijski prostorski načrt, ki pa ni bil izveden.

V Sloveniji je treba torej nujno pristopiti k pomorskemu prostorskemu načrtovanju v okviru integralnega upravljanja z obalnim območjem in uvesti obalni pas 100 metrov, kot ga predvideva ICZM protokol. Glede na to, da so za načrtovanje rabe zemljišč in dejavnosti na kopnem v večini pristojne le lokalne skupnosti, bi bilo ustrezno določiti parcele morja s prenesenimi upravnimi pristojnostmi s strani države. To je mogoče izvesti na podlagi spremembe Zakona o vodah. Na teh parcelah bi lahko uveljavljali tudi »kopensko« prostorsko načrtovanje po ZPNačrt. Pomanjkljivosti zakonodaje, ki uveljavlja predvsem sektorske predpise, ki se ukvarjajo s posameznimi deli okolja ali s posameznimi dejavnostmi, bi dopolnili s horizontalno in z vertikalno upravno koordinacijo v bodočih predpisih regijske samouprave.

V nadaljevanju predstavljamo povzetke formalnih ureditev rabe morja in prostorskega načrtovanja obalnih območij na podlagi veljavne področne zakonodaje na nivoju Evropske unije ter posamezne države. V okviru raziskav načinov urejanja morja in obalnih območij je bilo opravljenih veliko analiz in raziskav. Ena takih je denimo Študija rabe morja jadranskih držav s predlogom ureditve področne zakonodaje (2011), katere povzetke tudi predstavljamo v nadaljevanju.

## 5.1 Upravljanje morja in obale v Republiki Italiji

Morje Italije se deli na notranje (celinske) vode, teritorialno morje, zunanji pas in epikontinentalni pas morja. Obalna linija je zakonsko določena linija, ki sovpada z linijo obale ali pa tudi znatno posega v morje. Notranje celinske vode (zalivi, vode med otoki in otočji), so vode v lasti države, kjer se uveljavlja suverenost države ter prenos lastninske pravice na tretjo osebo ni možen. Teritorialno morje je del morja, ki se razprostira dvanajst milj od obalne linije. Pravice v teritorialnih vodah na nacionalni ravni so velike, še vedno pa manjše kot v celinskih vodah. Tujim ladjam dovoljujejo neškodljiv prevoz po teritorialnih vodah. Zunanji pas se razprostira dvanajst milj od teritorialnih voda na odprto morje. Tretje osebe lahko v tem pasu izvajajo znanstvene raziskave, prav tako je omogočen prehod plovilom in umeščanje podvodnega infrastrukturnega omrežja. Epikontinentalni pas je morski pas med italijansko obalo, območji držav bivše SFRJ, Grčije, Tunizije in Španije. Italija lahko v tem pasu izkorišča naravne vire na morskem dnu in v njem. Na tem območju lahko predpiše ukrepe varstva morskega dna. Tretje osebe lahko v tem pasu opravljajo dejavnost ribolova, vodijo raziskave v vodnem stolpcu (v soglasju s pristojno upravo Italije), na dnu morja se lahko umesti infrastrukturno omrežje.

V nadaljevanju so predstavljene uprave, pristojne za načrtovanje. Na državni ravni je pristojen organ za pripravo in spremljanje Strategije prostorskega načrtovanja Ministrstvo za infrastrukturo in promet.

Ministrstvo se deli na dva oddelka, in sicer na Oddelek za infrastrukturo, splošne zadeve in osebje ter Oddelek za promet in pomorstvo. Organ za razvoj prostora in projektiranje je pristojen za podajanje pripomb na prostorske načrte, analizira območje v Italiji in predlaga spremembe. Na državnem nivoju se določa usmerjanje in usklajevanje načrtov za rabo ozemlja s posebnim poudarkom na projektih državnega nivoja. Ukvarjajo se tudi z varstvom okolja in tal. Poleg Ministrstva za infrastrukturo in promet je dodatno vključenih več ministrstev za načrtovanje prostora na celini in morju: Ministrstvo za okolje, za varstvo ozemlja in morja, Ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, Ministrstvo za finance in gospodarstvo, Ministrstvo za kulturno dediščino in Ministrstvo za obrambo.

Italija je upravno razdeljena na dvajset regij, ki so razdeljene na stodeset pokrajin. Na nivoju regije so za prostorsko načrtovanje pristojni oddelki Ministrstva za infrastrukturo in promet. Naloga teh je priprava Regionalnega prostorskega načrta (Piano Urbanistico Territoriale Regionale) in drugih planskih aktov. Na nivoju pokrajin se pripravi Pokrajinski prostorski načrt (Piano territoriale di coordinamento).

Na nivoju občine je za prostorsko načrtovanje pristojen občinski svet (Giunta comunale). Občinske uprave pripravijo tudi različne izvedbene akte. V okviru Ministrstva za okolje, za varstvo ozemlja in morja deluje Oddelek za varstvo narave in morja (Direzione generale per la protezione della natura e del mare), ki je odgovoren za varstvo biotske raznovrstnosti, varstvo in promocijo okoljskih in krajinskih vrednot, načrtovanje in razvoj zavarovanih naravnih območij, nadzor zavarovanih območij, varstvo morskega in obalnega okolja in varstvo morja pred onesnaževanjem.

Vodilni dokument prostorskega načrtovanja v Italiji je Zakon o prostorskem načrtovanju. V Italiji se prostorski načrti pripravljajo na nivoju regije (regione), pokrajine (provincia) ali občine (comune). Regionalni prostorski načrt (Piano Urbanistico Territoriale Regionale) določa skladno z nacionalno in evropsko zakonodajo (direktive) strateške cilje družbenoekonomskega razvoja in regionalnega prostorskega sistema upravljanja. Opredeljuje smernice in splošne cilje okoljske in teritorialne trajnosti ter poudarja splošna načela zaščite naravnih in drugih virov. Razvija in usmerja opredeljene razvojne ukrepe ob tematskem prostorskem načrtovanju, splošnem pokrajinskem načrtovanju in načrtovanju s pogajanjem.

Pokrajinski prostorski usklajevalni načrt (Piano territoriale di coordinamento) je sredstvo za načrtovanje, ki določa rabe zemljišč glede na lokalne interese. Strateški načrt združuje in preverja delo politike v pokrajini in daje smernice za občinski Splošni prostorski načrt. Na območju razvija sistem regionalnega prostorskega planiranja in ga prilagodi v skladu z lokalnimi posebnostmi, ranljivostmi in potenciali obstoječih naravnih in umetnih virov. Določa pogoje razvoja v občinskem načrtovanju ter predlaga smernice za občinsko planiranje, ki jih ni mogoče obravnavati zgolj na lokalni ravni. Obenem določa tudi pogoje za razmestitev dejavnosti v prostoru. Predstavlja orodje za prostorsko načrtovanje, ki ima okoljske in prostorske razsežnosti nad lokalnim delovanjem s sodelovanjem v sistemu z regijo, občino in državo.

Splošni prostorski načrt (Piano regolatore generale) ureja gradnjo na območju občine. To je Načrt, ki ga ureja sama občina ali več sosednjih občin skupaj ter vsebuje podatke o morebitni rabi ali varstvu ozemlja, na katerega se nanaša. Namen Načrta je določiti rast občine (razvoj širitve naselja) in njenega

upravljanja. Glavna vloga Načrta je opredelitev natančnejših pogojev urejanja prostora. Načrt sprejme Občinski svet in nato tudi Skupščina Regije, ki je po postopku in vsebini skoraj enak našemu OPN.

Podroben urbanistični ureditveni načrt (Piano particolareggiato) ima namen konkretnejše izdelave predvidenih ukrepov v Splošnem prostorskem načrtu. Načrt je denimo prostorski akt, ki omogoča razlastitev zemljišč in določa prostorsko izvedbene pogoje. Po vsebini je podoben našim OPPN. Načrt se sprejme z občinskim svetom in nato še s Skupščino Regije.

Med prostorskimi akti je predvsem zanimiv Načrt revitalizacije (Piano di recupero), ki ureja posege za urbano vzdrževanje, obnovo in prenovu, ki so potrebni za obnovo stavb, stavbnih kompleksov in četrti. Lahko ga izvedejo lastniki, stanovanjske skupnosti ali občine. Izbira območij, ki spadajo v omenjeni akt, je narejena v navezavi s Splošnim prostorskim načrtom.

## 5.2 Upravljanje morja in obale v Republiki Hrvaški

Na državni ravni ima za načrtovanje prostora ter pripravo in sprejemanje prostorskih aktov največjo vlogo Zavod za prostorsko načrtovanje na Ministrstvu za varstvo okolja, prostorsko urejanje in gradnjo (v nadaljevanju Ministrstvo). Ministrstvo je tudi pristojno za podajanje pripomb na Prostorske načrte glede varovanih območij ter novih predpisov glede prostorskega načrtovanja. Pristojnosti urejanja območja morja in obale so razdeljene tudi na Ministrstvo za morje, turizem in transport, Ministrstvo za kulturo (z Direktoratom za zavarovana območja) in Ministrstvo za kmetijstvo, ribištvo in razvoj podeželja ter Ministrstvo za regionalni razvoj, gozdarstvo in vodno gospodarstvo. Poleg teh, je v postopke vključenih še petintrideset različnih javnih institucij (uradov ministrstev, javnih uradov, agencij ipd.).

Hrvaška ima dvajset regij in mesto Zagreb, ki ima status regije. Na nivoju regije (županije) je za prostorsko načrtovanje pristojen Zavod za prostorsko urejanje (Zavod za prostorno uređenje), ki ga ustanovi Skupščina regije (Županijska skupština). Naloga Zavoda za prostorsko urejanje je, da pripravi Prostorski načrt regije (Prostorni plan županije) in druge planske dokumente. Regijska državna pisarna za prostorsko načrtovanje, varstvo okolja, komunalne storitve, graditeljstvo in transport preverja prostorske načrte z administrativnimi postopki in soglaša (potrjuje) občinske prostorske načrte. V okviru Ministrstva deluje tudi Oddelek za varstvo morja (Odjel za zaštitu mora), ki je odgovoren za varovanje in trajnostno rabo morja.

Pravni in upravni okvirji za obalno območje, so tako kot v Sloveniji, razpršeni na posamezne področne zakonodaje ter institucije. Najbolj značilna je jasna razmejitev glede upravljanja ter načrtovanja kopnega in morja. Regulatorni sistem, ki upravlja kopni del in dejavnosti na kopnem, je pretežno dodeljen regionalnim in lokalnim upravam. Z Uredbo o urejanju in varstvu zaščitene obalnega območja morja iz leta 2004 je Ministrstvo za varstvo okolja, prostorsko urejanje in gradnjo pridobilo dominantno vlogo v upravljanju in usmerjanju razvoja obalnih območij. Sistem urejanja obmorskih območij je naravnan zelo sektorsko. Upravljanje pa je porazdeljeno med organe državne uprave. Različna poročila o integralnem upravljanju z obalnimi območji ugotavljajo, da ni učinkovite koordinacije ali poskusa integracije dejavnosti in predpisov med obema sistemoma.

Delovanje in organizacijo osrednje državne uprave ureja Zakon o organizaciji in področju dela osrednjih organov državne uprave iz leta 2003 in je ključni predpis v zvezi z morskim okoljem in urejanjem pomorskega dobra, osredotočen pa je pretežno na morski transport. Naslednji pomemben predpis je Zakon o pomorskem dobrem in morskih pristaniščih, tudi iz leta 2003, ki definira obalno območje in morska pristanišča, upravljanje z njimi in pogoje za pridobitev koncesij. Zavarovana morska območja so določena z Zakonom o varstvu narave, ki je bil sprejet v letu 2005, ribištvo pa z Zakonom o morskem ribištvu, sprejetem v letu 2010.

Strategija urejanja prostora Hrvaške določa območje Jadranskega morja Hrvaške kot skupno enoto. Med velikim številom določil so za obalno območje najpomembnejše naslednje: trajnostni razvoj in varovanje okolja, racionalna raba zemljišč, zaustavljanje širjenja urbanizacije, skrbno načrtovanje lokacij marin, transformacija gospodarstva z značilnostmi obalnega okolja, varovanje obdelovalne zemlje, ponovna uveljavitev tradicionalne dejavnosti ter povečanje območij varstva narave.

Najbolj pomembna zakona varstva obalnega območja sta Zakon o urejanju prostora in graditvi iz leta 2007 in Zakon o varstvu narave. Zakon o urejanju prostora in graditvi ne določa posebnih ali ločenih prostorskih aktov za načrtovanje obalnega območja, določa pa, da je potrebno varstvo in upravljanje obalnega območja vključiti v načrtovanje rabe prostora na regionalnem in mestnem oziroma občinskem nivoju.

Zaradi negativnih trendov rabe prostora v območju morja in obale, so v letu 2004 z Uredbo o urejanju in varstvu zaščitenega obalnega območja morja, prvič določili varovana območja obalnega pasu. Območja so opredeljena kot pas ob obalni liniji, ki sega tisoč metrov proti kopnem in tristo metrov v morje. Opredeljene so predvsem rabe, ki jih je za njihovo delovanje, nujno umestiti v obalna območja.

Uredba o urejanju in varstvu zaščitenega obalnega območja morja se uporablja v pripravi, sprejemanju in izvajanju prostorskih načrtov na vseh nivojih načrtovanja. Uredba se pretežno osredotoča na kopenski del obalnega območja. Z uveljavitvijo Zakona o prostorskem urejanju in gradnji je bila dopolnjena vsebina uredbe prenesena v zakon. Varstvo obalnega pasu je določeno na več nivojih. Pomorsko javno dobro s pasom kopnega ob obali je v lasti države in zanj veljajo stroge omejitve urejanja. Gradnja je dovoljena le izjemoma. Raba morskega dobra je možna le s podelitvijo koncesij. Koncesije se na podlagi značilnosti posameznih rab izdaja za opredeljeno časovno obdobje.

Tako kot v Sloveniji, so tudi na Hrvaškem pristojnosti upravljanja morja in obal porazdeljene na posamezne sektorje. Na primer Ministrstvo za morje, turizem, transport in razvoj je pristojno za pristanišča, balastne vode, ribištvo - ekološka cona, transport na morju ipd., Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in vodno gospodarstvo je pristojno za ribištvo in marikulturo, Ministrstvo za kulturo z Inštitutom za varstvo narave je pristojno za narodne parke in zavarovana območja, Ministrstvo za varstvo okolja, prostorsko urejanje in gradnjo je pristojno za prostorsko načrtovanje, razmestitev dejavnosti ter graditev objektov na območju morja in obale, kopalne vode, plaže in spremljanje stanja morskega okolja. Kot obalno regijo obravnavajo vsako regijo, ki meji na morje in ima razvite poglobitve pomorske dejavnosti. Širše se v pomorske dejavnosti vključujejo tudi vse druge dejavnosti, ki so kakorkoli povezane z rabo morja. V praksi so manjši deli morja ob obali vključeni v prostorske



načrte regije, mest ali občin. V prostorskem načrtu določijo tudi natančne lokacije za pristanišča in marikulturo ter ureditve obale za potrebe turističnih dejavnosti.

### 5.3 Upravljanje morja in obale v Nemčiji

Nemčija ima federalno ureditev. Odgovornost za prostorsko planiranje je razdeljena med zvezno vlado in vladami federalnih enot. Te so odgovorne za strateško načrtovanje. Pri tem so precej samostojne in neodvisne. Na nivoju federacije je za okolje pristojno Ministrstvo za okolje, ohranjanje narave in jedrsko varnost, vendar so vključena še ostala ministrstva, pristojna za področja regionalnega razvoja, gradnje, urbanizma, kmetijstva in gozdarstva, transporta, znanosti in tehnologije, obrambe in gospodarstva.

Za področja ohranjanja narave, regionalno načrtovanje in gospodarjenje z vodami lahko le država predpiše zakonodajne okvirje, ki morajo biti implementirani v zakonodaji federalnih enot. Federalno Ministrstvo za regionalni razvoj, gradnjo in urbanizem je skozi sistem načrtovanja odgovorno za izdelavo nacionalnih navodil in usklajeno politiko načrtovanja. Vsaka federalna enota sprejme svoje predpise in program razvoja, ki vključujejo različne vrste načrtov občin in mest.

Javno dobro v pravnem in upravnem sistemu Nemčije ni natančno opredeljeno. Javno dobro se opredeljuje kot nekakšna splošna skupna raba (javne poti, mostove, reke, jezera, morje, morsko obalo in zrak). Javno dobro so stvari, ki so v enaki meri in pod enakimi pogoji namenjene rabi vseh ljudi. Javno dobro ni nujno v državni lasti ali lasti lokalne skupnosti. Lastniki javnega dobra so lahko zasebnopravni subjekti. Lastninske pravice so omejene z določili in potrebami splošne rabe.

Nemčija je podpisnica Konvencije o varstvu morskega okolja na območju Baltiškega morja (Helsinška konvencija o Baltiškem morju) iz leta 1974. Glavna priporočila Konvencije so: države pogodbenice privzamejo vse ustrezne ukrepe za varstvo obalnega pasu, splošno varovani obalni pasovi so razglašeni izven urbanih področij in obstoječih naselij glede na naravo in pokrajinsko vrednost obale med sto in tristo metri od črte srednje gladine morja, območje se odmeri v smeri morja in smeri kopnega, na varovanem obalnem pasu niso dovoljene dejavnosti, ki lahko trajno spremenijo naravo in pokrajino, kot je izkoriščanje zemljine in rudnin, gradnja zgradb (razen za zgradbe, potrebne za obstoječo kmetijstvo in ribištvo ter savne, kot del obstoječih zgradb, marine, ceste, šotorišča itd.), razen v primeru izrazitega javnega interesa in ko zanj ni mogoče najti manj občutljive lege. Konvencija omejuje intenzivno gozdarstvo in intenzivno kmetijstvo, vključno z izsuševanjem. Izjeme so lahko narejene v skladu z načrti rabe zemljišč, ki jih sprejme ustrezna uprava.

Konvencija določa za urejanje prostora zelo pomembno določilo in sicer, da se od črte srednje gladine morja v pasu vsaj treh kilometrov na kopnem določi pas načrtovanja obale, kjer je za gradnjo večjih stavb in drugih trajnih sprememb v naravi in pokrajini potrebna ocena vplivov na okolje, s katero soglaša vsaj regijska uprava. Problematika pristanišč je urejena z zakonodajo, ki jo sprejemajo zakonodajni organi pristaniških mest ali pokrajin.

#### **5.4 Sklepne ugotovitve upravljanja morja in obale v državah Evropske unije**

Po pregledu značilnosti posameznih načinov upravljanja in zakonodaj urejanja obalnih območij evropskih držav lahko povzamemo sklepne ugotovitve, ki jih ugotavlja tudi Študija rabe morja jadranskih držav s predlogom ureditve področne zakonodaje (2011).

Nobena od držav članic nima natančno pravno definiranega obalnega pasu, ki bi vključeval območje kopnega in morja. Države imajo za področje obale večinoma veljaven star omejevalni oziroma varstveni zakonodajni koncept, ki postaja preveč omejujoč za integralno gospodarjenje z obalnim pasom. V posamezni državi sicer veljajo različna pravna določila obalnega pasu, ki so dokaj natančno izdelana ter prilagojena glede na naravne danosti obale.

Pravni režim javno dobro obale in dna teritorialnega morja je dokaj značilen za vse države. Pravica uživanja ter neomejenega dostopa do obalnih zemljišč in morja izhaja v vseh državah na podlagi rimskega prava. Natančen obseg in meja obalnega območja se med državami razlikujeta. Opredelitev pravic glede lastništva in urejanja teh območij je v večini primerov vseh držav zelo zapleteno in problematično. Sicer bi se to lahko pravno opredelilo, morda v okviru integralnega načrtovanja in upravljanja območja morja in obale vsaj znotraj Evropske unije, vendar je to v realnosti zelo težko izvedljivo.

V vseh državah so definirani tudi varovani obalni pasovi s prepovedmi in omejitvami rabe prostora. Prisotna je tudi pogosta neusklajenost med predpisi, ki veljajo za zemljišča na kopnem, in predpisi, ki veljajo za morje. Tipična delitev med kopnim in morskim okoljem nasprotuje principom integralnega gospodarjenja z obalnim območjem. Naslednja pomanjkljivost v večini državnih zakonodaj so razpršeni in sektorsko opredeljeni predpisi, ki so ozko umerjeni le na lastna področja urejanja. Tak pristop zelo ovira načela integralnega gospodarjenja z obalnim območjem razen v primerih, ko je predvidena učinkovita koordinacija med področnimi sektorji.

Pregled institucionalnih ureditev gospodarjenja z obalnim območjem nekaterih evropskih držav lahko zaključimo s pripombo, da so članice osnovale načela, spoznale zapletenost procesov in raznovrstnost mnenj, v katerih morajo delovati mehanizmi integralnega gospodarjenja z obalnim pasom, kar je vsekakor pozitivno. Predlog za izboljšanje stanja v urejanju in upravljanju prostora pa je vsekakor isti kot za Slovenijo. Nemudoma bi bilo treba pristopiti k pripravi in formalnemu sprejetju določil Integralnega pomorskega prostorskega načrtovanja v okviru integralnega upravljanja z obalnim območjem, usklajenega z določili Protokola ICZM.

Vse prostorske ureditve naj se načrtujejo s samostojnimi prostorskimi načrti, ki obsegajo tako območje morja kot tudi kopenske dele obale vsaj sto metrov proti kopnem in morju. Taki načrti morajo biti nujno pripravljene v skladu z določili različnih aktov višjega reda, morajo pa vsebovati tudi izhodišča različnih aktov nižjega reda. Pristojnosti sprejemanja, odločanja in izvajanja naj bodo razdeljena glede na posamezne vrste in obseg predvidenih posegov ali dejavnosti.

## 6 ZAKONODAJA S PODROČJA SODELOVANJA JAVNOSTI

Sodelovanje javnosti pri odločanju v zadevah je v marsikaterem zakonu in aktu formalno opredeljeno in predpisano že dalj časa. Sodelovanje javnosti pri odločanju, sodelovanju in predvsem informiranosti o okoljskih ter prostorskih posegih v prostor pa je v zadnjih nekaj desetletjih glede na postopke prostorskega planiranja iz prejšnjih obdobij pridobilo vse večji status in pozornost. Na podlagi tega je torej tudi razumljivo, zakaj je sodelovanje javnosti vse bolj formalno opredeljeno in seveda tudi vgrajeno v postopke okoljskega in prostorskega planiranja. V nadaljevanju so predstavljeni ključni formalni in neformalni akti, ki predpisujejo ali pa samo podajajo priporočila glede pravic, sodelovanja ter informiranja javnosti na svetovni, evropski in slovenski ravni.

Po Kosu (2002) je ključni vzrok za vse hujše zagate pri formalnem urejanju in načrtovanju prostora težko doseganje legitimnosti v sedanjih »postmodernih« družbenih razmerah. Urejanje in načrtovanje prostora je zašlo v težave predvsem zato, ker se ni uspelo sproti odzivati na vse zahtevnejše pogoje delovanja na prehodu v »postmoderno« družbo. Kos ugotavlja, da smo se znašli v razmerah, ko se zaradi močno povečane družbene kompleksnosti in sorazmerno s tem tudi težavnosti pri prepoznavanju razmerij med novimi »postmodernimi« strukturami močno povečuje zahtevnost upravljanja in načrtovanja (Kos, 2002: 15). Težave glede posegov v okolje in prostor se kažejo predvsem pri doseganju oziroma zagotavljanju legitimnosti. Pri tem pa se mora še posebej poudariti dodatni problem vedno bolj zahtevnega doseganja legitimnosti v »postmoderni« družbi zaradi slabe prepričljivosti državne avtoritete (Kos, 2002: 17). Torej se poleg občutljivosti in kritičnega odnosa do posegov v okolje in prostor v »postmodernih« razmerah pojavlja tudi vse večje nezaupanje v javne institucije.

Sistem urejanja in načrtovanja prostora se je definitivno moral temeljito spremeniti glede na navedene značilnosti sodobnih družb in nasploh celotnega »postmodernega« obdobja. »Postmoderne« družbe si vsekakor želijo večjo informiranost o dogajanju na področju zdravja, okolja in še toliko bolj prostora. Sodobna družba pa si v posegih na teh področjih želi tudi vse večjega sodelovanja, odločanja in tudi kontrole. Dogaja pa se, da sodelovanje civilne družbe preide kar v strokovno interpretiranje in odločanje. V zadnjem obdobju pa je značilno predvsem to, da civilna družba svojo pozicijo v procesih sodelovanja razume le kot odločanje oziroma kar diktiranje lastnih zahtev in želja. Glede na to se mora temu področju (pojavu) posvetiti zelo veliko pozornost. Predvsem je treba o načinih sodelovanja civilne družbe v postopkih odločanja dobro razmisliti. V sodelovanju je potrebno doseči, da slednje predstavlja produktivno kombinacijo vključevanja in omejevanja pravic odločanja javnosti. V nasprotnem primeru lahko javnost hitro prevzame vlogo absolutnega »odločevalskega deležnika« in pri tem (nenamerno ali namerno) »pozabi« na strokovne rešitve ter obrazložitve, interese javnih institucij oz. zagovarjanje javne koristi in trajnostni razvoj.

### 6.1 Dokumenti in akti na svetovni in evropski ravni

V nadaljevanju bomo glede na temo predstavili akte in procese, ki se nanašajo na vključevanje, sodelovanje in informiranost javnosti predvsem s področja okolja in prostora. Sledijo si po kronološkem redu.

### **6.1.1 Splošna deklaracija človekovih pravic**

Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov leta 1948 z resolucijo. Čeprav deklaracija sama po sebi ni pravno zavezujoč dokument, je služila kot osnova za dve pravno zavezujoči konvenciji Združenih narodov o človekovih pravicah, Mednarodne konvencije o državljanskih in političnih svoboščinah ter Mednarodne konvencije o ekonomskih, socialnih in kulturnih svoboščinah. V akademskih in odvetniških krogih ter na ustavnih sodiščih se še vedno pogosto sklicujejo nanjo.

Splošna deklaracija človekovih pravic določa, da ima vsakdo pravico do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, stanovanjem, zdravniško oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami; pravico do varstva v primeru brezposelnosti, bolezni, delovne nezmožnosti, vdovstva ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.

### **6.1.2 Torremolinska listina**

Začetki mednarodnega urejanja prostora v Evropi sovpadajo z ustanovitvijo Konference ministrov, pristojnih za urejanje prostora (CEMAT) pri Svetu Evrope leta 1970. CEMAT je leta 1983 izdal Evropsko listino o urejanju prostora (Torremolinska listina), kjer so na enem mestu zbrana najpomembnejša načela za urejanje prostora in njegovi cilji (Kralj, 2010: 22). Torremolinska listina govori o vključevanju javnosti v zgodnje faze načrtovanja. Listina je nastala v okviru Sveta Evrope, ki danes združuje že 45 držav članic, s ciljem zagotoviti vzdržni prostorski razvoj evropske celine.

### **6.1.3 Agenda 21**

Agenda 21 je sklepni dokument svetovne konference OZN o okolju in razvoju, sprejet v Riu de Janeiru leta 1992. Opredeljuje ključne okoljske probleme sodobnega sveta ter potrebne ukrepe za uresničitev tako imenovanega sonaravnega (trajnostnega) razvoja v 21. stoletju in vsebuje neobvezujoča priporočila za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje. Številka 21 se nanaša na 21. stoletje, ki predstavlja obdobje, v katerem moramo začeti skrbeti za okolje in čim bolj zmanjšati vplive na okolje. Agenda 21 je načrt za uveljavljanje družbenega, gospodarskega in okoljskega trajnostnega razvoja, ki je namenjen implementaciji tako na globalni kot lokalni ravni. Izpeljale naj bi jih organizacije ZN, vlade držav in predstavniki skupin, kjer se dogaja največji pritisk na okolje. Dokument podaja izhodišča za oblikovanje vladne in poslovne politike ter usmerjanje in sprejemanje odločitev posameznikov. Za dejansko uresničevanje Agende 21 je pomembno delovanje prav vsakega posameznika.

Ker je Agenda 21 ves čas v povezavi s pojmom trajnostni razvoj, bomo na tem mestu navedli tudi njegovo definicijo. Prvič je leta 1987 ta pojem opredelila Svetovna komisija za okolje in razvoj v poročilu Naša skupna prihodnost. Trajnostni razvoj je takšen razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnost prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam. Trajnostni razvoj si lahko tako razlagamo tudi kot sonaraven, trajno uravnotežen, zadržan, zdržen, okolje ohranjajoč, okoljsko odgovoren, obstojen ali okoljsko pravičen razvoj.

V slovenski nevladni organizaciji – fundaciji za trajnostni razvoj Umanotera so opazili, da Slovenija ne sledi modelu trajnosti, temveč od njega odstopa. Kot odgovor na situacijo je v njihovi organizaciji nastal projekt Agenda 21 za Slovenijo. Slovenija se sicer uvršča med 30-40 najbolj razvitih držav na svetu, glede na ugotovitve v prizadevanju za izboljšanje stanja in varstva okolja pa ne sodimo ravno v elitno družbo razvitih držav.

#### **6.1.4 Aarhuška konvencija**

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila sprejeta leta 1998 v okviru Združenih narodov za Evropo. Z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS št. 62/2004) je leta 2004 konvencija stopila v veljavo tudi v Republiki Sloveniji. V letu 2005 je bila sprejeta dopolnitev Aarhuške konvencije, ki je bila v slovenski pravni red sprejeta z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS št. 11/2010). Spremembe se nanašajo na udeležbo javnosti pri odločanju o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in njihovem dajanju na trg.

Aarhuška konvencija je temeljni mednarodni dokument, ki ureja osnovna pravila treh sklopov (stebrov) demokratičnih pravic civilne družbe na področju varstva okolja: prost dostop do informacij o okolju, možnost sodelovanja javnosti pri določanju, ki vpliva na okolje, prost dostop do pravnih sredstev za varstvo pravic do obveščeniosti in sodelovanja pri odločanju o okolju ter za uveljavljanje širše okoljske zakonodaje.

Aarhuška konvencija je v Sloveniji torej obvezujoč dokument, ki zajema tri glavna področja in sicer prost dostop do okoljskih informacij, možnost udeležbe javnosti v procesu odločanja, ki so v zvezi z okoljem, ter prost dostop do pravnih sredstev za varstvo pravic do informiranja in javne udeležbe pri odločanju na področju varstva okolja. Konvencija vpelje v okoljsko in prostorsko planiranje ter načrtovanje veliko novosti. Večji del teh prinaša na omenjenih področjih urejanja, izboljšanja postopkov. Pri izvajanju novo uvedenih postopkov planiranja in načrtovanja pa se v primerjavi s dolgotrajnimi ustaljenimi postopki v Sloveniji pojavlja tudi mnogo nejasnosti in zapletov.

Za uresničevanje zahtev Aarhuške konvencije je pomembno razumevanje njenega mesta v pravnem redu RS. Ustava RS v 8. členu določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno, Aarhuške konvencije pa ne glede na dokaj konkretno določene pravice načeloma ni mogoče uporabljati neposredno, ker se uresničuje tako, da država pogodbenica sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva, kakor tudi ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasan, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije.

Slovenija je določbe konvencije implementirala v svojo okoljsko in prostorsko zakonodajo predvsem s sprejemom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Zakona o varstvu okolja, Zakona o ohranjanju narave, Zakona o prostorskem načrtovanju in Zakona o umeščanju prostorskih ureditev

državnega pomena v prostor. Glede sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov je Državni zbor v letu 2009 celo sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti. Kljub temu pa neposredna uporaba Aarhuške konvencije ni povsem izključena. Sodišča morajo neposredno uporabljati ratificirani mednarodni akt (konvencijo), kadar ta vsebuje izvršljive določbe. Neposredno je namreč možno uporabljati le tiste dele ratificiranega mednarodnega akta, ki so tako konkretizirani, da jih je mogoče uporabljati kot pravico, ki jo je možno neposredno izvršiti. Glede take pravice bi lahko občan zahteval neposredno sodno varstvo, sklicujoč se na določilo konvencije, četudi to ne bi bilo povzeto v kakšnem predpisu (Odločba Ustavnega sodišča U-I-386/06).

V Sloveniji je torej veljaven predpis, ki ureja dostop do podatkov. To je Zakon o dostopu do podatkov javnega značaja (ZDIJZ). Po ZDIJZ ima vsak državljan pravico od državnih organov zahtevati katerokoli informacijo, s katero razpolagajo državni organ, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Vsak od navedenih organov mora imeti imenovano osebo za posredovanje informacij javnega značaja, ki je praviloma objavljena na spletni strani organa. Poleg tega pa so organi dolžni določene informacije posredovati v svetovni splet samostojno (npr. prečiščena besedila predpisov, programe, strategije, stališča ipd.).

## **6.2 Dokumenti in akti, sprejeti na področju Republike Slovenije**

Temeljne pravice so kot v ostalih državah EU opredeljene v Ustavi Republike Slovenije. Zakonske smernice sodelovanja in informiranja prebivalcev v Sloveniji so razpršene po številnih zakonih in podzakonskih aktih. Na primer (poglavitni): Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o varuhu človekovih pravic in Zakon o ustavnem sodišču. Na področju urejanja prostora in varstva okolja pa: Zakon o varstvu okolja, Zakon o ohranjanju narave, Zakon o vodah, Zakon o urejanju prostora, Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o graditvi objektov, Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor.

### **6.2.1 Ustava Republike Slovenije**

Državni zbor je ustavo RS sprejel leta 1991 na podlagi temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe.

Pomembna določila glede sodelovanja civilne družbe so v Ustavi RS naslednja:

- pravica do pravnega sredstva: vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih,
- svoboda izražanja: zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon,
- pravica do zbiranja in združevanja: zagotovljena je pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj. Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Zakonske omejitve teh pravic so dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank,

- sodelovanje pri upravljanju javnih zadev: vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev,
- pravica do peticije: vsak državljan ima pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.

### **6.2.2 Direktiva o prostem dostopu do podatkov o okolju**

Direktiva o prostem dostopu do podatkov o okolju (1990) je akt, ki zagotavlja javnosti pravico do dostopa do vsakršnih informacij v pisni, slikovni, zvočni ali v digitalni obliki, ki zadevajo stanje voda, zraka, tal, rastlinja, živali, krajine ter o aktivnostih s škodljivimi posledicami, vključno z okoljskimi razvojnimi programi.

### **6.2.3 Direktiva o strateški presoji vplivov planov in programov na okolje**

Direktiva o strateški presoji vplivov planov in programov na okolje (2001) vključuje širšo in strokovno javnost, predvsem pa prizadeto in zainteresirano javnost v postopek strateške presoje vplivov na okolje. Dodaja, da morata biti javnosti dana priložnost in določen čas, da se opredeli glede plana, preden se ta predloži zakonodajni proceduri.

### **6.2.4 Resolucija o normativni dejavnosti**

Temeljna pravila za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov so v Sloveniji določena v Resoluciji o normativni dejavnosti, ki jo je leta 2009 sprejel Državni zbor. Resolucija sicer ni pravno zavezujoč akt. Določa naslednja temeljna načela: Načelo pravočasnosti - pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj). Načelo odprtosti - omogočanje posredovanja pripomb, predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev. Načelo dostopnosti - dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev. Načelo odzivnosti - obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj. Načelo transparentnosti - zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb, predlogov in mnenj vseh udeležencev. Načelo sledljivosti - zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj, kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja, ter njihova dostopnost.

Ne glede na to, da akt ni zavezujoč, pa Poslovnik Vlade RS vseeno del teh načel določa kot zavezujoče. Po poslovniku morajo predlagatelji predpisov (zakoni in vladne uredbe) povabiti strokovno in drugo javnost k sodelovanju ob pripravi predpisa z javno objavo osnutka. Javnost ima pravico dajati mnenja in pripombe v javni razpravi, ki traja 30 do 60 dni. Sodelovanje javnosti se zakonsko konkretizira predvsem v Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o ohranjanju narave, na področju prostorskega načrtovanja pa v Zakonu o prostorskem načrtovanju in Zakonu o umeščanju objektov državnega pomena v prostor.

Najpomembnejša so določila Zakona o varstvu okolja, ki že v temeljnih načelih določa, da morajo država in občine pri sprejemanju politik, strategij, programov in planov, ki se nanašajo na varstvo okolja, omogočiti sodelovanje javnosti. Posebej je določena zahteva po sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, tako na državnem kot na lokalnem nivoju. Posebej pa so urejene še nekatere pravice javnosti.

Sledeč Aarhuski konvenciji je po Zakonu o varstvu okolja javnost tudi dvostopenjsko določena glede na pravice, ki gredo določeni javnosti. Splošna javnost lahko sodeluje pri pripravi predpisov in programov na področju okolja, pri celoviti presoji vplivov na okolje, prav tako pa ima tudi pravico do sodnega varstva pred posegi v okolje. Državljeni kot posamezniki, društva, združenja in organizacije, imajo pravico pred sodiščem zahtevati, da se poseg v okolje, ki povzroča ali bi lahko povzročil prekomerno obremenitev okolja, ustavi. Pojavi se tudi opredelitev kvalificirane javnosti, kar so nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja po Zakonu o varstvu okolja in Zakonu o ohranjanju narave. Te so lahko poleg lastnikov ali posestnikov nepremičnin na področju vpliva določenega posega tudi stranke v postopkih izdaje okoljevarstvenih soglasij in okoljevarstvenih dovoljenj. Nevladne organizacije (društva, zavodi, ustanove) lahko pridobijo status delovanja v javnem interesu, če izpolnjujejo pogoje, ki jih določa Zakon o varstvu okolja. Civilne iniciative v Sloveniji nimajo posebej priznanega pravnega statusa.

### **6.2.5 Predpisani postopki sodelovanja javnosti in pravna sredstva v Sloveniji**

V Sloveniji so formalno opredeljeni naslednji postopki sodelovanja javnosti in pravna sredstva:

- priprava predpisov - javno objavljen mora biti osnutek predpisa in dan v javno razpravo za najmanj 30 dni. V tem času ima javnost pravico dajati pripombe in predloge.
- celovita presoja vplivov na okolje (CPVO), ki mora biti praviloma izvedena ob pripravi prostorskih načrtov, v postopku priprave planov, programov, prostorskih in drugih načrtov, katerega izvedba lahko pomembno vpliva na okolje. S to se ugotovi in oceni vplive na okolje in vključenost zahtev varstva okolja, ohranjanja narave ter varstva človekovega zdravja, in pridobi potrdilo ministrstva o sprejemljivosti njegove izvedbe. Pripravljenec plana mora omogočiti javnosti seznanitev s planom, z okoljskim poročilom in njegovo revizijo v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, ter zagotoviti njihovo javno obravnavo. Javnost ima pravico dajati mnenja in pripombe na plan in okoljsko poročilo, pripravljavec plana pa mora v čim večji meri upoštevati mnenja in pripombe javnosti ter objaviti stališča do njih.
- postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja - javnost pravico do vpogleda v javno objavljeno vlogo in osnutek odločitve ter možnost podajanja mnenj in pripomb v roku 30 dni.
- pravno varstvo glede dostopa do informacij. Ustrezno varstvo s pravnimi sredstvi določa sicer že Zakon o dostopu do informacij javnega značaja z možnostjo pritožbe in upravnega spora. Pravica sodelovanja javnosti v postopkih, v katerih lahko javnost sodeluje, ni posebej urejena. V primeru, ko bi bila kršena pravica sodelovanja javnosti, bi se to lahko uveljavljalo v rednih upravnih ali sodnih postopkih, če so za posamezno dejanje predvideni, sicer pa bi se lahko kršitev te pravice uveljavljala tudi pred Ustavnim sodiščem. Glede dostopa do pravnega varstva v zadevah, ko gre za kršitve okoljskega prava, pa Zakon o varstvu okolja določa generalno pravico pravnega varstva, in sicer z naslednjim določilom: »Za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja lahko državljanke ali državljani kot posameznice ali posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahtevajo, da nosilka ali nosilec posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzročal obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročal čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročal neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali da se mu prepove začetni izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice.« Za kvalificirano javnost pa je določena še pravica do pravnega varstva in sicer v postopku izdaje



okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja. Poseg v okolje je dopusten namreč le, če ne povzroča čezmerne obremenitve, podzakonski predpisi pa določajo primere, ko je za poseg v okolje treba pridobiti okoljevarstveno soglasje ali okoljevarstveno dovoljenje. Tako imajo v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja lahko položaj stranskega udeleženca v samem postopku izdaje. Nadaljnje sodno varstvo je udeležencu v postopku zagotovljeno v skladu z Zakonom o upravnem postopku in Zakonom o upravnem sporu.

### **6.3 Povzetek in analiza formalnega vključevanja javnosti v Sloveniji**

Glede na določitev področja obdelave ter zastavljeno problematiko z raziskovalnim vprašanjem, bomo podrobno predstavili in primerjali dva nekoliko različna predpisana postopka in pristopa sodelovanja ter vključevanja javnosti na področju prostorskega planiranja v Sloveniji po ZPNačrt. Po Kosu (2002) mora prostorsko načrtovanje kot dejavnost z dolgoročnimi učinki upoštevati potencialne decentralizacijske trende. Ne glede na posebnosti je tudi v Sloveniji temeljno vprašanje, kako najti čas in kraju primerno razmerje med procesi globalizacije in individualizacije, ki bo ustrezalo vse zahtevnejšim legitimizacijskim merilom »postmodernih« družb. Postopka sta zanimiva kot izhodiščni primer formalno predpisanih aktov na nacionalni in lokalni ravni.

Postopek sprejemanja aktov na državni ravni je za primerjavo izbran zato, ker se je na tem nivoju prostorskega planiranja naredilo največje korake k izboljšavi vključevanja javnosti na podlagi spremljanja stanja družbe in konkretnih izkušenj. Na podlagi tega se je v letu 2010 celo pristopilo k sprejetju nove zakonodaje za ureditve državnega pomena (ZUPUDPP). Žal v primerjavi ni možno analizirati tudi vmesnega regionalnega nivoja, saj je ideja o regionalnem planiranju v Sloveniji nekako zamrla.

V nadaljevanju sta torej predstavljena in analizirana postopka sprejema, občinskih aktov po ZPNačrt (OPN in OPPN) ter Državnih prostorskih načrtov (DPN) po ZUPUDPP.

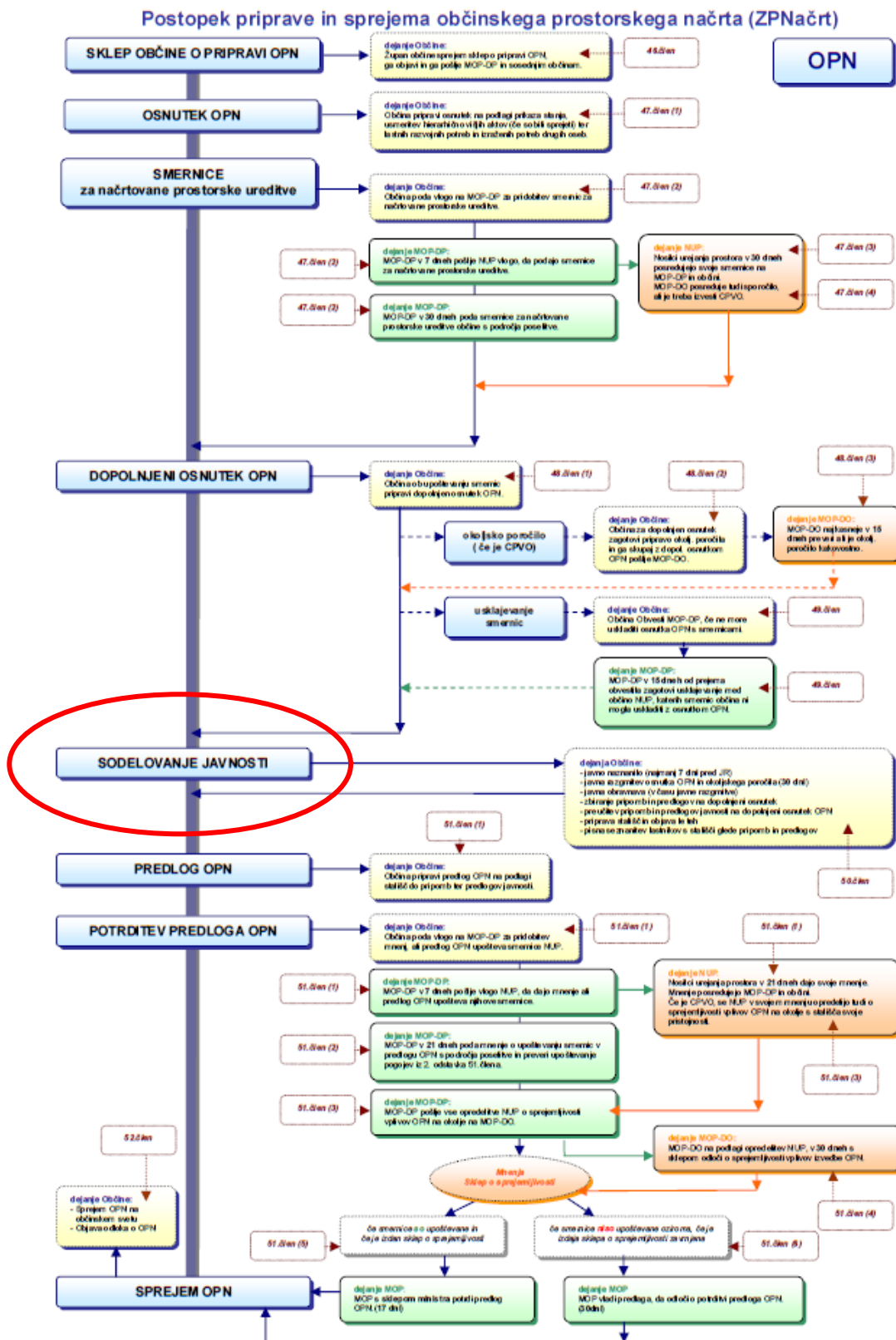
#### **6.3.1 Postopek sprejemanja aktov in sodelovanje javnosti na lokalnem nivoju**

Prostorski planski akt na občinskem nivoju je Občinski prostorski načrt (OPN). To je prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Občinski prostorski izvedbeni akt se imenuje Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN).

Občina mora v postopku priprave OPN in OPPN omogočiti javnosti seznanitev z njegovim dopolnjenim osnutkom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni in v tem času zagotoviti tudi njegovo javno obravnavo. Javno naznanilo, ki je objavljeno v javnih glasilih in tudi na svetovnem spletu, mora vsebovati tudi navedbo vseh zemljiških parcel, katerih namenska raba se spreminja, razen pri pripravi prvega občinskega prostorskega načrta.

Občina obvesti javnost o javni razgrnitvi in javni obravnavi dopoljenega osnutka OPN ali OPPN najmanj sedem dni pred začetkom javne razgrnitve. V okviru javne razgrnitve ima javnost pravico

dajati pripombe in predloge na dopolnjeni osnutek. Občina preuči pripombe in predloge javnosti in do njih zavzame stališče, ki ga objavi za minimalno 30 dni, na krajevno običajen način in v svetovnem spletu. Lastnike zemljišč iz tretjega odstavka tega člena mora občina pisno seznaniti s svojimi stališči glede pripomb in predlogov, ki so jih izrazili v okviru javne razgrnitve. Pri poteku sprejemanja OPPN ni bistvenih proceduralnih razlik, zato se lahko za postopek OPPN zgledujemo kar po shemi OPN.



Slika 1: Predpisani postopek sprejemanja OPN po ZPNačrt, MOP 2010.

Figure 1: An example of style and image index of the legislative preparation procedure of the Municipal Spatial Plans, MOP2010.

Preglednica 1: Predpisani postopek sprejemanja OPPN po ZPNačrt, MOP 2006

Table 1: The legislative preparation procedure of the Detailed Municipal Spatial Plans, MOP 2006

<b>TERMINSKI PLAN ZA PRIPRAVO IN SPREJEM OBČINSKEGA PODROBNEGA PROSTORSKEGA NAČRTA (OPPN)</b>		
<b>DEJANJE</b>	<b>CPVO</b>	<b>ROK</b>
začetek - sklep o pripravi - objava		ni roka
priprava osnutka		ni roka
smernice nosilcev urejanja prostora		30 dni
pisno sporočilo, če je treba CPVO (istočasno z rokom izdaje smernic)	CPVO	30 dni
priprava okoljskega poročila	CPVO	ni roka
ugotavljanje kakovosti okoljskega poročila (MOP)	CPVO	15 dni
priprava dopolnjenega osnutka OPN		ni roka
javna razgrnitev + obravnava (DO OPPN+program opremljanja komunalne infr.)		30 dni
javna razgrnitev okoljskega poročila (poteka lahko istočasno z javno razgrnitvijo)	CPVO	30 dni
preučitev pripomb in predlogov javnosti na dopolnjeni osnutek OPN, priprava stališč do pripomb na akt		ni roka
objava stališč do pripomb na akt		30 dni
priprava predloga OPN		ni roka
mnenje nosilcev urejanja prostora in MOP		30 dni
opredelitev nosilcev o sprejemljivosti vplivov OPN s stališča svoje pristojnosti (istočasno z mnenji)	CPVO	30 dni
izdaja potrdila o sprejemljivosti vplivov izvedbe OPN	CPVO	30 dni
predstavitve in sprejem akta na občinskem / mestnem svetu		ni roka
objava odloka akta v uradnem glasilu		ni roka
<b>Postopek priprave in sprejema</b>		
<b>OPPN + CPVO</b>	mesece	<b>5,4</b>
<b>OPPN (brez CPVO)</b>	mesece	<b>3</b>

Opomba: Z rumeno barvo je označeno informiranje in vključevanje javnosti, z zeleno pa postopki CPVO.

Sodelovanje javnosti pri OPPN in OPN (razen oddajanja pobud posameznikov ter ostalih subjektov pri OPN) je po zakonodaji predpisano na enaki točki postopka. Javnost se formalno udeleži postopka na javni razgrnitvi. Kot je vidno iz zgornjih shem, je v fazi javne razgrnitve večji del akta že izdelanega in tudi usklajenega s smernicami nosilcev urejanja prostora. Formalno se akt v tej fazi prvič javno razgrne in vsebine javno predstavi, na vpogled pa je javnosti v minimalnem roku 30 dni. V tem obdobju lahko javnost svoje predloge in pripombe podaja na različne načine. Sodelovanje oziroma oddajanje mnenja javnosti je možno v pisni obliki (v elektronski ali analogni verziji) ter v ustni obliki (ustno na zapisnik ali ustno na javni obravnavi). Javna obravnava je organizirana približno na polovici obdobja razgrnitve.

Javnost ima tako predhodno možnost seznanitve s prostorskim aktom in oblikovanja svojega mnenja. Na podlagi tega pa lahko v času javne obravnave razčisti nejasnosti o prostorskem posegu in zahteva dodatna pojasnila. Svoja stališča, pripombe in predloge lahko poda takoj na javni obravnavi oz. najkasneje do konca javne razgrnitve. Med tem časom se s pripravljavci akta še vedno lahko posvetuje o morebitnih dilemah glede predvidenega posega.

Po zaključku javne razgrnitve mora pripravljavec prostorskega akta prejete pripombe in predloge zbrati, pripraviti pojasnila in stališča do pripomb ter jih za minimalni rok 30 dni tudi javno objaviti. Pripombe oz. stališča se objavi z navedbo imena in priimka oseb ali nazivov ostalih subjektov.

Tak postopek formalne vključitve javnosti je glede na predhodno predstavljene dobre prakse participacije javnosti predvsem glede časovnega termina, slab. S takim procesom dobi javnost občutek, da je v fazi njene vključitve že vse odločeno ter da pri prostorskem posegu nima prave možnosti sodelovanja, kaj šele odločanja. Javnost meni, da je javna razgrnitev namenjena samo seznanitvi že dodelane prostorske rešitve in zgolj iskanju konsenza s strani pripravljavcev. Torej javnost namesto možnosti sodelovanja dobi zgolj občutek prepričevanja in prisiljevanja v določeno prostorsko ureditev ali poseg. Zaradi tega pride večinoma do absolutnega zavračanja ureditve. To se zgodi ne glede na to, koliko je predlog akta dober in pozitiven za skupnost.

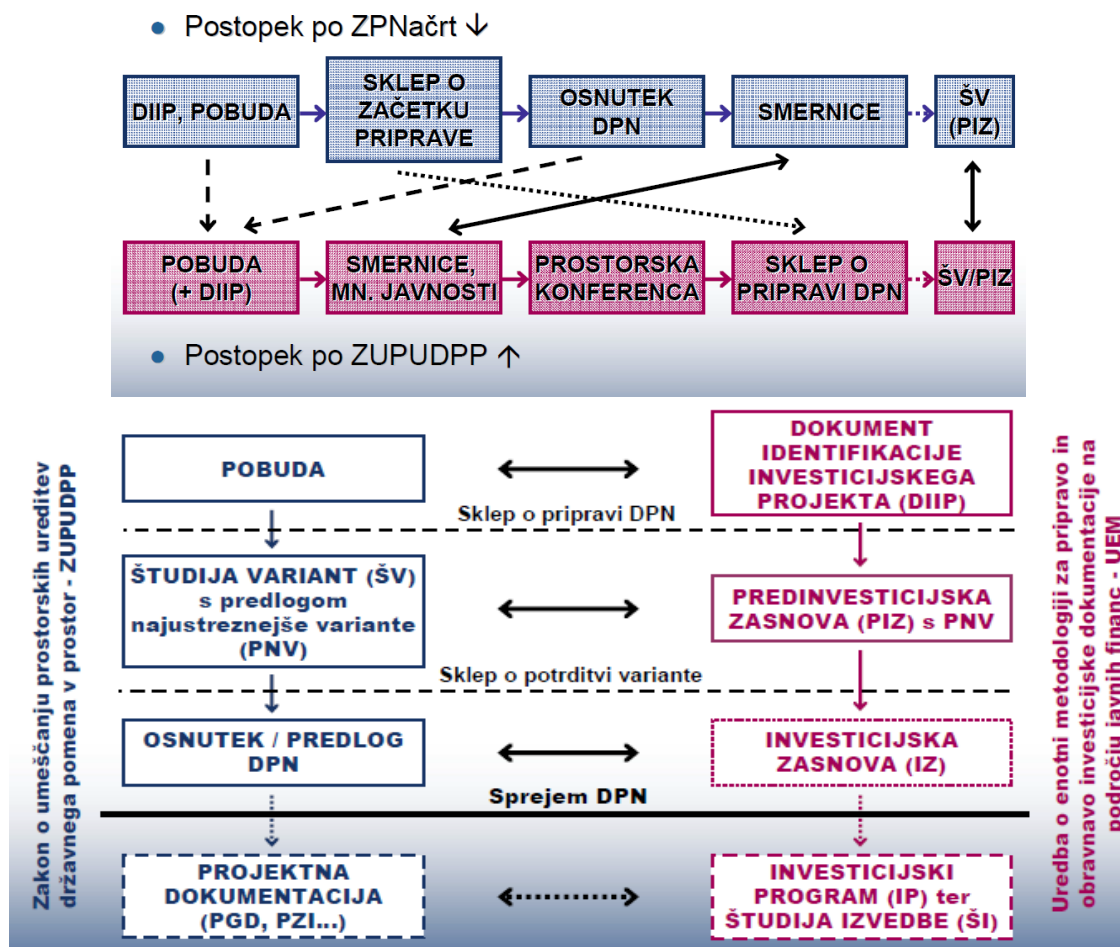
V večini primerov se javnost na to odzove s popolnim nasprotovanjem aktu, protesti ali celo ustanovitvijo civilnih iniciativ, v zadnjem času pa celo do predlogov referendumov. Taki odzivi seveda predstavljajo za pripravljavce akta (politiko, stroko, javno upravo, pobudnike) velike težave na področju urejanja prostora. Splošni negativni vtis in še večje nezaupanje s strani civilne družbe povzročajo tudi velike eksterne stroške za lokalno skupnost, sploh pa investitorja, velike časovne zaostanke in stagnacijo razvojnih možnosti lokalne skupnosti. Večinoma se negativne posledice med civilno družbo zelo težko reši ali se jih celo ne da. Situacija navadno degenerira do take točke, da se v teh primerih posege v okolje in prostor vključno s prostorskimi akti opusti. V primeru želje po obuditvi takih prostorskih ureditev naletijo te med civilno družbo skoraj vedno na veliko neodobravanje tudi po daljših časovnih obdobjih.

Ta pojav je za današnje razmere kar običajen. Kot opisuje Kos (2002b), podpora formalnemu sistemu urejanja prostora v »postmodernih« družbah ni več samoumevna, predvsem pa ni več dovolj prepričljiva. Paradoksalna zagata ekonomsko uspešnih »postmodernih« družb je vzpostavljanje učinkovitih mehanizmov zagotavljanja legitimnosti in integrativnosti (Kos, 2002:140).

### **6.3.2 Novi postopek sprejemanja in sodelovanja javnosti pri DPN po ZUPUDPP**

Državni prostorski načrti (DPN) so akti na nivoju države. Vodi in sprejema jih Ministrstvo, pristojno za prostor, na pobudo ostalih ministrstev resorja, ki pokriva vsebino DPN. DPN je lahko tako strateški kot tudi izvedbeni akt. Pred časom je bil potek sprejemanja prostorskih aktov v Sloveniji (državni, regijski in občinski) po skoraj enakem postopku in po istem temeljnem zakonu - ZPNačrt. V letu 2010 pa so na področju DPN uvedli nekaj sistemskih in vsebinskih sprememb s sprejemom Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Te se navezujejo tudi na področje informiranja, sodelovanja in vključevanja javnosti. V nadaljevanju je predstavljena shema postopka sprejemanja DPN s poudarkom v delu sodelovanja različnih deležnikov postopka.

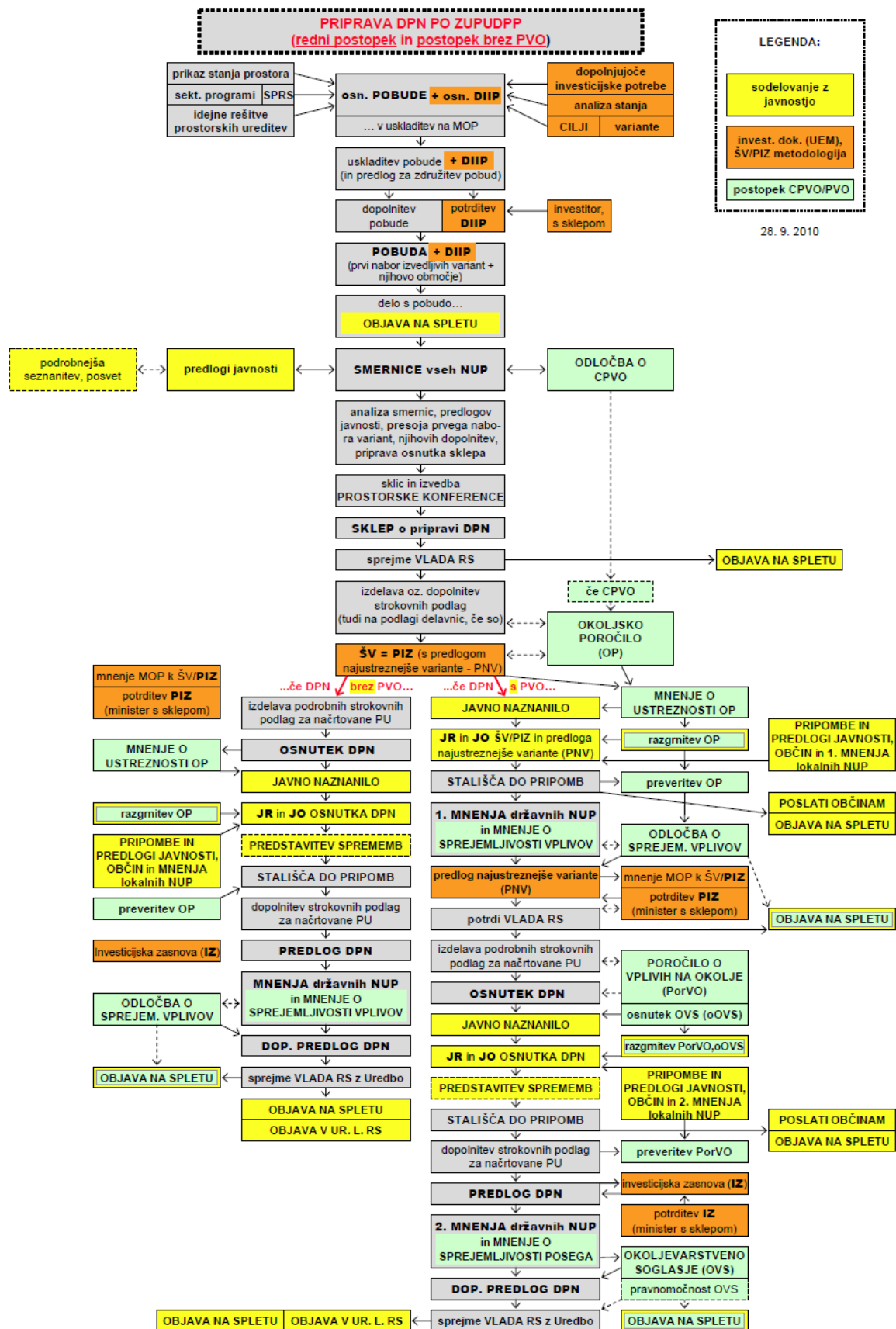
Shema prikazuje primerjavo sprejemanja DPN po »starem postopku« ZPNačrt in »novem postopku« po ZUPUDPP.



Slika 2: Primerjava sprejemanja DPN po »starem postopku« ZPNačrt in »novem postopku« po ZUPUDPP, MOP 2011.

Figure 2: An example of style and image index of comparison of former and current legislative procedures of preparation of the National Spatial Plans, MOP 2011.

V nadaljevanju prikazujemo podrobno razdelano shemo poteka sprejemanja DPN po »novem postopku« ZUPUDPP s posameznimi fazami, dokumenti in glavnimi deležniki. Z rumeno barvo so posebej označene faze in načini vključevanja javnosti. Z zeleno barvo je označen postopek CPVO.



Slika 3: Shema poteka sprejemanja DPN po »novem postopku« ZUPUDPP, MOP 2011.

Figure 3: An example of style and image index of the schedule of the current legislative preparation procedure of the National Spatial Plans, MOP 2011.

Na podlagi izkušenj na področju sodelovanja z različnimi deležniki, pridobljenimi v letih od uveljavitve ZUreP-1 in ZPNačrt, v posameznih fazah izdelave državnih prostorskih načrtov, se je lahko ocenilo določene pomanjkljivosti v postopkih izdelave načrtov in pristopilo k izdelavi nove zakonodaje. Interesne skupine so pri oblikovanju rešitev (po postopku ZPNačrt) lahko neposredno sodelovale šele v fazi javne razgrnitve.

Kot že navedeno, pa je v tej fazi večina zadev v tej fazi že določena, možno se je dogovarjati le še o manjših spremembah. Spremembe večjega obsega pa v tej fazi povzročajo velika dodatna finančna sredstva in časovne zaostanke projekta. ZUreP-1 je sicer uvedel prostorske konference, ki so bile namenjene sodelovanju lokalnih skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter druge organizirane javnosti. Niso pa bile namenjene širši javnosti. Z ZUreP-1 je bila sicer uvedena tudi 2. prostorska konferenca, ki jo je bilo potrebno sklicati vsaj 14 dni pred javno razgrnitvijo, ni se pa izkazala kot učinkovita. Na prostorskih konferencah je bilo po navadi zelo malo udeležencev. Običajno so bili to le predstavniki lokalnih skupnosti. Sicer pa so tudi slednji za podajanje stališč in pripomb raje počakali na fazo javno razgrnitve in obravnave. Pogosto se je dogajalo, da se prostorske konference sploh nihče ni udeležil.

Glede na te ugotovitve so z uveljavitvijo ZPNačrt prostorske konference ukinili. Javnost je bila v skladu z ZPNačrt o vsebini državnega prostorskega načrta obveščena šele z javno razgrnitvijo. S takim postopkom pa ni imela možnosti seznanitve s predvideno prostorsko ureditvijo že na samem začetku oziroma še pred pričetkom priprave državnega prostorskega načrta in podajati svojih stališč, opozoril in sodelovati pri pripravi predvidene prostorske ureditve. Po nekaj letih se je ugotavljalo pomanjkljivosti takega pristopa sodelovanja javnosti tudi pri tem zakonu.

Na podlagi navedenih izkušenj je bil na Ministrstvu za prostor izdelan drugačen, nov proces sodelovanja javnosti pri DPN ter sprejeta nova zakonodaja. Z uveljavitvijo novega ZUPUDPP, ki prinaša s področja vključevanja deležnikov kar nekaj novosti, je možno pričakovati izboljšanje splošnega stanja v sodelovanju civilne družbe. Civilna družba je z ZUPUDPP tudi formalno pridobila (legitimno) pravico biti dovolj zgodaj, torej že od samega začetka, obveščena in tudi ustrezno vključena v proces umeščanja posameznih ureditev v prostor.

Zakonsko določeno sodelovanje z javnostjo pri pripravi državnih prostorskih načrtov je le okvir, znotraj katerega je potrebno še veliko dodatnega sodelovanja – komunikacijskega delovanja. V kolikor bodo pri delu z javnostmi upoštevana tudi načela komunikacijskega delovanja, ki pa s samim zakonom seveda niso predpisana, bo lahko tak proces primeren in bo predstavljal dobro rešitev za problematiko sodelovanja javnosti. Koliko dodatnega sodelovanja bo treba pa je odvisno od posameznega prostora, družbenega okolja in vrste posega. Pomembno je torej, za kakšen projekt gre (avtocesta, plinovod, daljnovod, odlagališče, ipd.), koliko negativnih vplivov civilna družba v projektu vidi ter splošno subjektivno mnenje civilne družbe glede posega.

Osnovna načela, ki jih je potrebno upoštevati pri vključevanju javnosti po ZUPUDPP, so:

- soočanje s problemi in njihovo reševanje,
- vzpostavitev zaupanja med pobudnikom, koordinatorjem, investitorjem, izdelovalci državnega prostorskega načrta in javnostjo,



- komunikativno delovanje skozi celoten projekt.

To pomeni, da dogovarjanje med posameznimi akterji, vključenimi v pripravo državnega prostorskega načrta (pobudnikom, investitorjem, izdelovalcem državnega prostorskega načrta, koordinatorjem in ne nazadnje javnostjo) sledi naslednjim trem kriterijem:

- pravilnost (pravno, legalno),
- resničnost,
- iskrenost.

Na ministrstvu pričakujejo, da bo z izpolnjevanjem navedenih kriterijev tak proces dogovarjanja in sodelovanja postal tudi boljši in realnejši način doseganja legitimnosti med javnostmi do posegov v okolje in prostor ter večjega zaupanja v javne ustanove in posamezne privatne pobudnike projektov.

Tak pristop ministrstva je tudi v skladu z ugotovitvami Kosa (2002). Ta opisuje, da je »postmoderna« družba v nasprotju s staro, to je moderno družbo, ki je temeljila na centraliziranih in hierarhično organiziranih in razvejenih sistemih ter podsistemih. »Postmoderna« družba ni več povsem združljiva z linearno hierarhično centralizirano državo. V modernih družbah ne gre za zamisel »manj države«, ampak za zamisel »več drugačne države«. To pa pomeni posodobljeno državo, ki je sposobna »prostovoljno«, dogovorno oddajati pristojnosti tako navzgor kakor tudi navzdol (Kos, 2002:41).

Procesni načrt vključevanja javnosti v DPN po ZUPUDPP obsega torej naslednje faze:

- prvi regionalni posvet v fazi pobude (v skladu z načeli Aarhuške konvencije),
- lokalne delavnice/posvet (v skladu z 7. alinejo 19. člena ZUPUDPP2),
- seznanitev javnosti s študijo variant (v skladu s 25. členom ZUPUDPP),
- seznanitev javnosti z osnutkom državnega prostorskega načrta (v skladu s 33. členom ZUPUDPP).

Po pridobitvi pobude se koordinator, investitor in izdelovalec načrta sestanejo in glede na posamezen poseg v prostor skupaj ocenijo, kakšen bo predviden način vključevanja javnosti pri izdelavi državnega prostorskega načrta. Predlagani in usklajen procesni načrt vključevanja javnosti predstavijo na 1. regionalnem posvetu. Predstavitev procesnega načrta vključevanja javnosti je namenjena seznanitvi širše javnosti na območju predvidene prostorske ureditve in se izvede v vsakem primeru, ne glede na velikost in težavnostno stopnjo umestitve prostorske ureditve v prostor.

V koliko pri predvideni prostorski ureditvi že na začetku priprave procesnega načrta vključevanja javnosti pričakujemo s strani javnosti veliko nasprotovanja, predlagamo investitorju izbiro koordinatorja procesa vključevanja javnosti. Ta bo organiziral posamezne dejavnosti na terenu, skrbel za obveščanje javnosti, pripravil zapisnike in vodil javne razprave (1. regionalni posvet, lokalne delavnice, seznanitev javnosti s študijo variant, seznanitev javnosti z osnutkom načrta), organiziral informacijske točke na območju predvidene prostorske ureditve, kjer lahko javnost lahko pridobiva vse potrebne informacije.

Informacije s strani koordinatorja, pobudnika, izdelovalca državnega prostorskega načrta in investitorja vseskozi prehajajo do javnosti, ta pa se nanje odziva z utemeljenimi predlogi in pripombami, ki pa jih koordinator, pobudnik, izdelovalec državnega prostorskega načrta in investitor tudi upoštevajo. Nikakor ne sme priti do »PIAR« delovanja, ki predstavlja nekakšno »reklamno«

prepričevanje javnosti v edino pravilno rešitev, ki jo je predlagal investitor s podporo pobudnika, koordinatorja, izdelovalca državnega prostorskega načrta in investitorja.

#### **6.4 Primeri dobrih praks procesnega načrta vključevanja javnosti v Sloveniji**

V nadaljevanju so predstavljeni primeri dobrih praks procesnega načrta vključevanja javnosti po Usmeritvah za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov za daljnovode in plinovode (2014). Dobre prakse MOP so opredeljene na podlagi obsežnejših dosedanjih pozitivnih izkušenj ministrstva pri konkretnih postopkih sprejemanja DPN.

Faze so izbrane na podlagi dobrih odzivov javnosti glede:

- sprejemanja in odobravanja posega v okolje in prostor,
- dobre, produktivne komunikacije (upoštevanje stroke in pripravljenost na sodelovanje) ter
- visoke stopnje pridobivanja povratnih informacij s strani javnosti.

Pri povratnih informacijah so mišljene tudi na prvi pogled prikrite informacije o ozadju celotne slike družbenega okolja. To je pomembno predvsem zaradi odločitve glede izbora vrst procesov vključevanja javnosti v prostorskem planiranju in načrtovanju. Čeprav Becker (1997, cit. po Kos., D., 2002: 62), svetuje izdelavo komunikacijskega načrta že takoj na začetku, se to pogosto izkaže kot pomanjkljiv pristop. Po Kosu (2002: 62) je bolj priporočljiva izdelava komunikacijske strategije šele na podlagi poglobljenega spoznanja (analize) celotnega družbenega okolja, v katerem je poseg v okolje ali prostor predviden. Obenem pa je tudi eden prvih in temeljnih ukrepov za izdelavo dobrega - produktivnega komunikacijskega načrta z javnostmi.

##### **6.4.1 Prvi regionalni posvet**

Prvi regionalni posvet je del 1. faze celotnega postopka sprejemanja DPN in je organiziran v fazi uskladitve pobude. To je torej po prejemu pobude s strani ministrstva za prostor skupaj z investitorjem, pobudnikom in izdelovalcem DPN (oziroma strokovnjakom planerske stroke, ki pripravi skupaj z investitorjem pobudo), ki mora biti v tej fazi že znan, saj je vsebina pobude enaka Osnutku po ZPNačrt. Določiti se mora: kdaj, kdo in kje ga organizirati. Glede na predvideno problematičnost posega v prostor pripravimo osnutek procesnega načrta vključevanja javnosti. Organizacijo si razdelita koordinator in pobudnik, plačnik stroškov, ki nastanejo z uporabo dvorane za izvedbo in objavo javnega naznanila ter pripravo grafičnih in tekstualnih gradiv, je investitor. V kolikor presodijo glede na problematičnost posega, da je potrebno vodstvo izkušenega moderatorja, investitor pokrije tudi stroške, ki nastanejo v zvezi s tem. Posvet je organiziran na območju, kamor predvidena prostorska ureditev posega. Najbolje je, da je organiziran na nevtralnem terenu (ne v prostorih posameznih občin) in je enkraten dogodek za vse občine tudi z namenom, da se soočijo različni interesi občin. V kolikor občine vztrajajo, da se organizira več posvetov, se v soglasju s pobudnikom, koordinatorjem in investitorjem to v izjemnih primerih tudi naredi. Pri neproblematičnih zadevah se lahko poslužujemo tudi izvedbo regionalnega posveta samo preko spleta. V tem primeru pripravo na internetne strani obvestilo oziroma vabilo k sodelovanju, osnovne informacije o predvideni prostorski ureditvi in predlog procesnega načrta vključevanja javnosti skozi ves postopek izdelave DPN ter kontaktne naslove in telefonske številke za morebitno pošiljanje pripomb in predlogov. Podamo rok za podajo teh predlogov in pripomb in o tem obvestimo tudi občine, da spodbudijo krajane k sodelovanju.

Namen posveta je predstavitev predvidene prostorske ureditve, ki je načrtovana z DPN, ter predstavitev in uskladitev ciljev države in lokalne skupnosti, ki bi jih želela s to prostorsko ureditvijo doseči. Poleg tega pa je namen tudi predstavitev osnutka procesnega načrta vključevanja javnosti in poziv občinam, da v tem procesu aktivno sodelujejo ter v določenem roku (npr. 14 dni po posvetu) imenujejo svoje predstavnike v koordinacijsko skupino, ki bi skozi celoten postopek izdelave DPN aktivno sodelovala in bila vezni člen med lokalnimi prebivalci in državo. Skupina naj bo sestavljena iz naslednjih predstavnikov, ki izhajajo iz lokalnega okolja: gospodarstva, občinske službe za okolje in prostor, krajevnih skupnosti ali mestnih četrti (če te obstajajo), civilne iniciative, nevladnih organizacij, lokalnih strokovnjakov, pobudnika, koordinatorja, investitorja in izdelovalca DPN.

V razpravah udeležencev posveta posebej obdelamo stališča v zvezi s skladnostjo ciljev države in lokalne skupnosti, predstavitev zahtev oz. pogojev in razvojnih izhodišč lokalne skupnosti ter podaja pripomb na potek dela v zvezi z vključevanjem javnosti. Ključni udeleženci posveta so predstavniki pobudnika, investitorja, koordinatorja, izdelovalca DPN in predstavniki lokalnih skupnosti. Poleg teh so vabljeni še predstavniki lokalnega gospodarstva, civilnih iniciativ in lokalno prebivalstvo. Vabilo za posvet pošiljamo preko elektronskih naslovov (tistim, katerih elektronski naslovi so znani), objavimo v lokalnih medijih (časopis, radio, občinske internetne strani, oglasne deske v občinah) ter priprnemo na internetne strani ministrstva za prostor in občin.

Izdelovalec DPN pripravi ustrezno grafično podlogo v primernem merilu, na katerem je vrisana predvidena prostorska ureditev z vsemi predlaganimi variantami in s prikazom stanja prostora, ki prikazuje tudi omejitve v prostoru in to na posvetu tudi predstavi in utemelji. Koordinator pripravi predstavitev poteka izdelave DPN in osnutek procesnega načrta vključevanja javnosti skozi celoten postopek izdelave DPN.

Po 1. regionalnem posvetu napišemo poročilo, ki povzame potek in podane pripombe s strani udeležencev posveta. Osnutek poročila priprnemo na internetne strani ministrstva in omogočimo, da udeleženci lahko v roku 14 dni podajajo morebitne pripombe k poročilu. Po pretečenem roku za pripombe popravimo poročilo v skladu s pripombami in priprnemo na internetne strani končno poročilo. S tem je prva faza vključevanja javnosti zaključena.

V skladu s pripombami, ki so bile podane na 1. regionalnem posvetu, se pobuda dopolni in uskladi z pobudnikom, investitorjem in izdelovalcem DPN. Nato pobudo objavimo na internetnih straneh. Koordinator nato pošlje usklajeno pobudo vsem državnim nosilcem urejanja prostora, da nanjo podajo smernice. Po prejemu smernic izdelamo analiza smernic in pripravimo gradivo za delavnice po občinah.

#### **6.4.2 Lokalne delavnice**

Lokalne delavnice so del 2. faze celotnega postopka sprejemanja DPN. Delavnice po občinah organiziramo praviloma v primeru, ko je v pobudi podanih več variant. V primerih, ko se študija variant ne izdeluje, ampak gre za izdelavo utemeljitve ene same trase (ali za več tras sploh ni možnosti ali pa gre za vzporeden potek ob že obstoječi trasi plinovoda ali daljnovoda), organiziramo s predstavniki koordinacijske skupine na sedežu ministrstva predstavitev predlaganega poteka z v

največji možni meri upoštevanjem pripomb iz 1. regionalnega posveta. Na delavnicah obravnavamo variante, ki so tehnično, okoljsko in prostorsko izvedljive.

Delavnice organiziramo po tem, ko je izdelana analiza vseh razpoložljivih prostorskih in okoljskih podatkov in so pripravljene takšne variante, ki upoštevajo tudi priporočila in pripombe udeležencev s 1. regionalnega posveta, v obsegu, ki ga je mogoče upoštevati. V kolikor se je v analizi prostora izkazalo, da zahtev iz 1. regionalnega posveta ni bilo mogoče upoštevati, se na delavnicah to tudi pojasni. V kolikor za območje prostorske ureditve zaradi utemeljenega razloga ni mogoče realno umestiti poteka variant brez pridobitve določenih smernic, delavnice organiziramo šele po tem, ko so pridobljene smernice in izdelana njihova analiza. Na delavnicah predstavnikom občin, gospodarstva in širše javnosti predstavimo variante, pojasnimo, zakaj kakšne njihove želje oz. zahteve niso mogle biti upoštevane in jih pozovemo, da za vsako izmed predlaganih variant na sami delavnici zapišejo in na koncu predstavijo prednosti in slabosti. Na delavnicah podaja tudi predlogi za optimizacijo posameznih variant. Nikakor se na delavnicah ne izbira variant! Delavnic se obvezno udeležijo predstavniki pobudnika, investitorja, izdelovalca DPN, koordinatorja, občin. Na delavnice so preko medijev oz. s posebnimi vabili povabljeni tudi predstavniki gospodarstva, civilne iniciative, krajevnih skupnosti ali mestnih četrti (če te obstajajo), civilne iniciative, nevladnih organizacij, lokalni strokovnjaki in širša javnost.

Vsaj 14 dni pred pričetkom delavnic tiskana vabila na delavnice v prej dogovorjenem številu razpošljemo občinam, da jih razdelijo občanom (skupaj z lokalnim časopisom, po hišah z ostalo pošto), pripnejo na oglasne deske v občini, na internetne strani občin, ministrstva za okolje in prostor. Za delavnice je potrebno pripraviti dovolj veliko število grafik (najbolje orto foto posnetki), na katerih so narisane variante, ki so ustrezno označene, poleg tega pa so na kartah narisana tudi področja, ki v prostoru predstavljajo določene omejitve. Karte morajo biti v ustreznem merilu, ki omogoča razpoznavanje prostora.

Po izvedenih delavnicah naredimo zapisnik - poročilo z delavnic in ga pripravimo na internetne strani. Javnosti omogočimo, da lahko na objavljeno poročilo poda pripombe oz. dopolnitve, določi se rok. Po tem roku na spletu objavimo končno poročilo. Poročilo služi kot izhodišče vsem strokovnjakom.

### **6.4.3 Seznaniitev javnosti s študijo variant**

Seznaniitev javnosti s študijo variant je del 3. faze postopka sprejemanja DPN. Po proučitvi vseh, na delavnicah podanih/zapisanih prednosti in slabosti izdelamo variante, ki v največji možni meri upoštevajo tudi predloge javnosti. Izdelamo gradbeno tehnični, ekonomski, razvojno urbanistični in okoljski elaborat ter oceno sprejemljivosti v lokalnem okolju. Opravimo recenzijo študije variant. Nato skličemo sestanek na sedežu ministrstva in občinam in predstavnikom javnosti predstavimo študijo variant, ki bo javno razgrnjena. Dopolnimo jo tudi v skladu s pripombami recenzenta in pridobimo mnenje o ustreznosti okoljskega poročila. Pripravimo javno naznanilo, ki mora v skladu z ZUPUDPP vsebovati: kraj in čas javne razgrnitve in javne obravnave ter način dajanja pripomb in predlogov ter rok za njihovo posredovanje. Javno naznanilo vsaj 7 dni pred pričetkom javne razgrnitve objavimo na krajevno običajen način (v lokalnih časopisih, internetnih straneh občin, na oglasnih deskah po občinah).

V času seznanitve javnosti s študijo variant, ki traja najmanj 30 dni, lahko pa tudi več, izvedemo tudi javne obravnave. O času trajanja se koordinator dogovori z občinami in čas po potrebi podaljša (nekateri strokovnjaki priporočajo vsaj čas 45 dni).

Po javni seznanitvi koordinator zbere pripombe in jih skupaj s pobudnikom, investitorjem in izdelovalcem DPN prouči ter napiše stališča do teh pripomb. Stališča objavimo na internetnih straneh. Po objavi stališč do pripomb in predlogov javnosti in občin izdelovalec dopolni in zaključi študijo variant, predlog najustreznejše variante ali rešitve in okoljsko poročilo ter pojasni, kako so bile upoštevane smernice nosilcev urejanja prostora. Koordinator po tem pošlje študijo variant s predlogom najustreznejše variante nosilcem urejanja prostora, da podajo v roku 30 dni prva mnenja. Po pridobitvi mnenj koordinator in pobudnik ta mnenja uskladi in jih skupaj z pozitivno odločbo ministrstva, pristojnega za celovito presojo vplivov na okolje, pošljeta v potrditev vladi. Vlada s sklepom potrdi predlog najustreznejše variante. Koordinator objavi sklep na svojih spletnih straneh in o njem obvesti tudi občine.

#### **6.4.4 Seznanitev javnosti z osnutkom načrta in javna razgrnitev**

Postopek je del 4. faze. Po sprejemu sklepa o potrditvi variante investitor poskrbi za izdelavo vseh potrebnih strokovnih podlag za podrobnejše načrtovanje ter se izdela osnutek načrta. Seznanitev javnosti organiziramo po tem, ko je izdelan osnutek načrta in pridobljen osnutek odločitve o okoljevarstvenem soglasju (v primeru, če je bilo za prostorsko ureditev potrebno izvesti postopek presoje vplivov na okolje). Na javni razgrnitvi pojasnimo tudi, katere zahteve javnosti in občin so bile upoštevane pri pripravi načrta ter zakaj kakšna zahteva ni bila upoštevana. Poleg tega je namen javne razgrnitve pridobitev pripomb javnosti, ki se nanašajo le še na detajlne popravke trase in rešitev v zvezi z traso in ne več na pripombe v zvezi s potekom trase. Pripombe na razpravi tudi zapisujemo in po javni razgrnitvi pripravimo stališča glede njih. Preučijo se pripombe, podane na javni razgrnitvi, v roku 60 dni pa koordinator in pobudnik zavzameta stališča do njih. Izdelamo načrt, ki je skladen z upoštevanimi spremembami zaradi sprejetih pripomb. Takšen načrt pošljemo v drugo mnenje nosilcev urejanja prostora.

#### **6.4.5 Usmeritve in priporočila po ZUPUDP**

Ministrstvo, pristojno za prostor, podaja v okviru postopkov sprejemanja DPN po ZUPUDPP še naslednje usmeritve in priporočila:

- obveščanje poteka preko interneta, na straneh ministrstva, kjer so vsi podatki o posameznih DPN-jih,
- ob ključnih dogodkih se obvešča tudi preko lokalnih medijev, ki pokrivajo območje posameznih DPN-jev,
- v primeru, da se pri izdelavi DPN dalj časa nič ne dogaja oz. se izdelujejo strokovne podlage, kar traja več mesecev, je potrebno vsaj na vsake tri mesece napisati poročilo, ga posredovati občinam in pripeti na internetne strani, skratka vseskozi obveščati javnost v enakomernih časovnih razmikih,
- v primeru, da se zgodi, da pobudnik zaradi kakršnegakoli razloga odstopi od pobude oz. jo koordinator zavrne, je o tem potrebno obvestiti javnost preko lokalnega časopisa,

- organiziranje Info točk na območju predvidene prostorske ureditve. Info točke se aktivira v posameznih fazah izdelave DPN (1. Regionalni posvet, lokalne delavnice, javna seznanitev s študijo variant, javna razgrnitev).

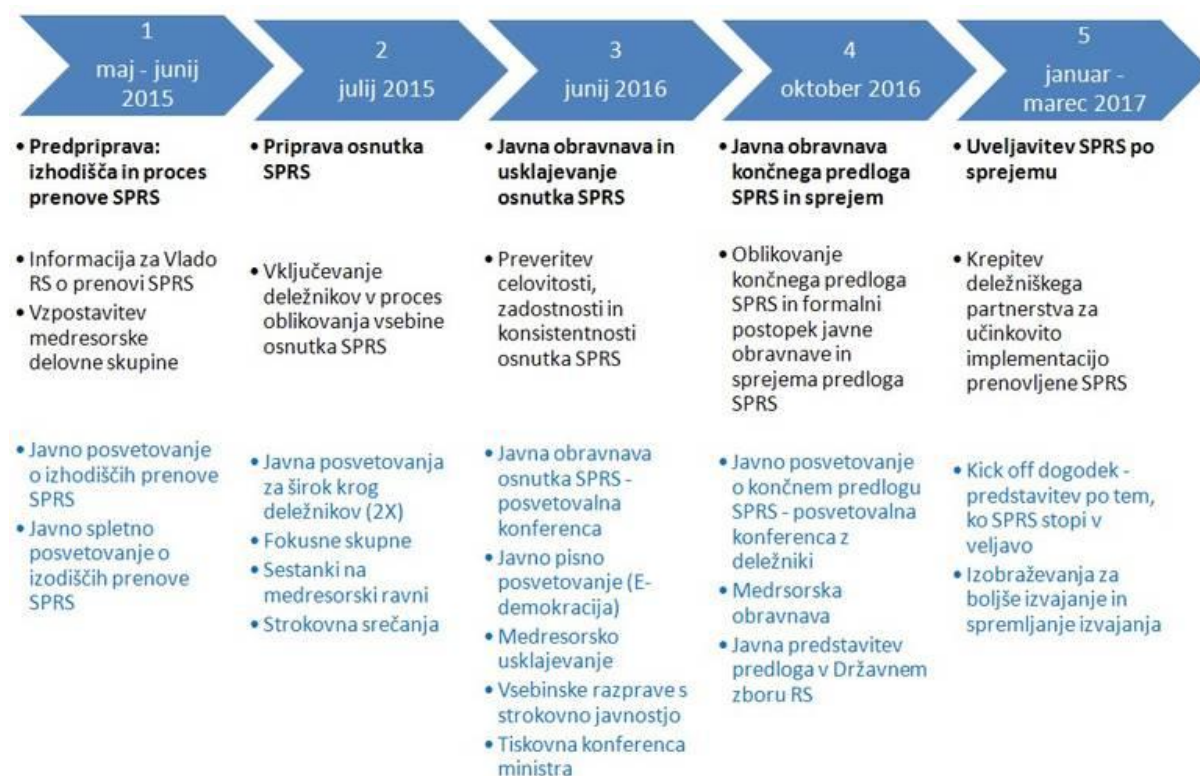
Info točke so v tujini (npr. Nemčiji) zelo razširjena oblika podajanja informacij in tudi zelo dobro sprejete. Na info točki posameznik dobi informacije o predvideni prostorski ureditvi iz prve roke strokovnjaka, ki je vključen v skupino, ki izdeluje predmetni DPN. Na javnih predstavitev se dogaja, da mnenjski voditelji večkrat prevzamejo množico in oblikujejo splošno mnenje o določeni prostorski ureditvi, na Info točki pa si posameznik ustvari lastno mnenje o določeni prostorski ureditvi in se ne prepušča vplivu množice. Info točka je odprta za javnost v vnaprej določenih terminih, ki so za javnost najbolj sprejemljivi.

#### **6.4.6 Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)**

MOP, kot že omenjeno, občinam večkrat pripravi priporočila za (zgodnejše) vključevanje javnosti pri postopkih sprejemanja prostorskih aktov. MOP je trenutno v pomembni fazi priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), ki predvideva obsežno informiranje in predvsem tudi aktivno sodelovanje civilne družbe na različne načine (SPRS, 2015). V nadaljevanju predstavljamo povzetke ključnih ugotovitev in različnih faz sodelovanja javnosti po predlogu izdelave SPRS (SPRS, 2015).

Postopek prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije je široko odprt za sodelovanje vseh deležnikov – od nosilcev urejanja prostora do široke strokovne javnosti. V tem okviru je pet javnih posvetovanj, ki se bodo zvrstila v različnih fazah priprave nove SPRS. Dokument temelji na številnih prispevkih deležnikov glede izhodišč za prenovo SPRS in glede predlogov načrta vključevanja javnosti v proces prenove. Informacije o celovitem načrtu posvetovanj, podrobnejša poročila posvetovanj in druga gradiva v zvezi s prenovo SPRS so na voljo na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor. Interes za sodelovanje je izredno velik. Na primer, prvega javnega posvetovanja se je udeležilo okoli 100 predstavnikov ministrstev, občin, strokovnih organizacij, univerze, regionalnih razvojnih agencij ter nevladnih organizacij. Svoja mnenja in predloge so izražali v sklopu dveh razprav posvetovanja. Poleg udeležbe v teh razpravah je bilo, predvsem za tiste, ki se posvetovanja niso udeležili, omogočeno še dodatno posredovanje mnenj in predlogov preko spletnega vprašalnika. Vrnjenih je bilo 49 izpolnjenih vprašalnikov. Spletni vprašalnik je zajemal ista vsebinska vprašanja, o katerih je potekala razprava na posvetovanju, tako da je vse odzive mogoče združevati v vsebinske sklope.

Med ostalimi vidiki, ki bi jih bilo treba upoštevati v začetni fazi prenove SPRS, so po mnenju udeležencev zagotovitev medresorskega usklajevanja, pritegnitev strokovnjakov z različnih področij - predvsem arhitektov in urbanistov, zagotovitev celovitosti SPRS, ohranitev kakovostnih segmentov veljavne SPRS, ki je dober dokument, izvedba ocene pomembnosti posameznih zavarovanih območij in režimov poseganja, vplivanje na miselnost občanov (skozi strategijo) in na spreminjanje njihovih ne-trajnostnih navad, aktivno vključevanje regij v pripravo in izvedbo SPRS, večje upoštevanje okoljevarstvenih vsebin in kulturne dediščine, proučitev prostorskih dokumentov sosednjih regij, izvedba še nekoliko širše ex-ante, celo ex-durante evalvacije, ki ne zajemata le okoljskih vidikov kot celovita presoja vplivov na okolje. Okrepiti bi bilo treba tudi raziskovanje odprtih vprašanj v zvezi s prostorskim razvojem in urejanjem prostora, ki je v zadnjem desetletju zamrlo.



Slika 4: Shema sprejemanja in sodelovanja javnosti pri SPRS, MOP 2015.

Figure 4: An example of style and image index of preparation procedure and public participation of the Slovenian Spatial Development Strategy, MOP 2015.

Procesni načrt vključevanja javnosti je bil med veliko večino udeležencev posvetovanja dobro sprejet, izraženo pa je bilo tudi mnenje, da vključevanje laične javnosti povzroči zavlačevanja in zastoje v postopkih ter da se skozi »sodelovanje« javnosti vedno uveljavljajo parcialni interesi določenega kroga ljudi. Med predlogi izboljšav procesnega načrta vključevanja javnosti so: bolj jasna opredelitev vloge in načina vključevanja občin ter RRA-jev, večja vloga lokalnih skupnosti in aktivnejše vključevanje univerze ter mladih. Informacije naj bodo dostopne na internetu in preko socialnih omrežij, vse zainteresirane pa naj se osebno obvešča o postopku priprave. Predstavitve na dogodkih naj bodo kratke in jasne. Izraženo je bilo tudi mnenje, da v procesnem načrtu ni zagotovljeno zadostno sodelovanje varstvenih nosilcev urejanja prostora, in da ni dovolj jasno, kateri deležniki bodo vključeni in na kakšen način. Prav tako je treba določiti, kakšna je vloga načrtovanih fokusnih skupin (kako bodo delovale, kdo bo vanje vključen, koliko jih bo, kaj bo njihov fokus in kako se bo njihov prispevek razlikoval od prispevka deležnikov na drugih posvetovanjih).

Glede informiranja o postopku prenove SPRS so udeleženci mnenja, da je zainteresirana strokovna javnost načeloma dobro vključena, medtem ko je splošna javnost premalo seznanjena, ker informacije še preslabo krožijo. Objave na spletni strani po mnenju večjega dela udeležencev niso dovolj in predlagajo izdelavo boljše delujočega sistema informiranja: regijske okrogle mize, več informiranja do ravni lokalnih skupnosti, aktivacijo lokalnih skupnosti, da sistem vzamejo za svoj in ga dalje promovirajo v svojem lokalnem okolju itd.

Deležniki pričakujejo tudi lažjo dostopnost do spletnih informacij (v obliki samostojne spletne strani ali vsaj zavihka), sistem informiranja pa naj se dopolni z družbenimi omrežji, regionalnim strukturiranim dialogom in »odprto platformo« na MOP (e-mail, blog, spletni portal). Predlagajo tudi številnejša sporočila za javnost in predstavitve doprinosa sodelovanja javnosti v medijih v obliki povzetkov. Javna posvetovanja za širok krog deležnikov naj se izvedejo v vsakem od večjih regionalnih središč.

Med vsebinami, ki bi jih bilo treba po mnenju deležnikov še posebej obravnavati s predstavniki zainteresirane javnosti, so: razlogi za dolgoletno nerazrešenost nekaterih regionalno ali lokalno specifičnih prostorskih problemov, vsebine pomembne za razvoj občin in regij, vloga stroke pri izvajanju strategije in upravni postopki, vezani na prostor (jasneje določena prostorska zakonodaja), sistemska vprašanja, pa tudi sektorsko relevantne teme. Med predlogi so tudi nekatere specifične vsebine, kot npr. bodoči razvoj prostora po regijah in arhitekturna prepoznavnost regije, vpetost Slovenije v čezmejni in evropski prostor, razvoj preskrbe električne energije iz obnovljivih virov, trajnostni razvoj vodnega in obvodnega prostora, odnos do kulturne dediščine, načrtovanje celovitih prenov naselij in zavarovanih območij in vključitev javnosti v ex-ante evalvacijo osnutka SPRS.

#### **6.4.7 Varuh človekovih pravic**

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju Varuh) daje področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev in predpisov, ki bi lahko zelo vplivali na okolje. Varuh ugotavlja, da sta civilna in strokovna javnost vedno bolj občutljiva na posege in aktivnosti v življenjskem okolju ter so zato tudi želje po informiranju in soodločanju vedno večje. Na podlagi pobud, dežurnega telefona in srečanj s predstavniki civilne družbe se je Varuh seznanil s tem, da sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov na lokalni ravni v praksi pogosto ne dosega postavljenih standardov. Na podlagi tega se je Varuh odločil izvesti analize izvajanja določil 34. a člena ZVO, ki predpisuje načine in postopke sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov na področju okolja, Varuh človekovih pravic RS (2015). Na podlagi 6. člena in prvega odstavka 28. člena Zakona o varuhu človekovih pravic je Varuh oktobra 2010 vsem občinam v RS posredoval poizvedbo o izvajanju določil 34. a člena ZVO. Decembra 2010 so objavili rezultate izvedbe analize sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje na lokalni ravni.

Analiza je pokazala, da se občine zelo malo poslužujejo možnosti, ki jih imajo glede urejanja okoljske problematike. Le dobrih 16 % jih je v obdobju od sprememb ZVO v letu 2008 sprejelo predpise na področju, ki ga pokriva ZVO. Med temi občinami jih je manj kot polovica v postopkih upoštevala vse predpisane določbe 34. a člena ZVO, kar kaže na slabo poznavanje ureditve tega področja. Občine tudi slabo poznajo zakonske določbe glede sodelovanja javnosti v postopkih. Več kot tretjina občin (35 %) je namreč odgovarjala o sodelovanju javnosti pri sprejemanju prostorskih aktov. Na podlagi navedenih ugotovitev je Varuh Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki svetuje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela, posredoval predlog za izboljšanje stanja na tem področju. Službo je seznanil z ugotovitvami analize in ji predlagal, da pri svojih bodočih dejavnostih poskrbi za informiranje oziroma izobraževanje lokalnih skupnosti na področju pravic sodelovanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov, kakor tudi o pravicah sodelovanja v drugih zadevah, kjer je to mogoče. Prav tako je Varuh z ugotovitvami seznanil Skupnost



občin Slovenije in Združenje občin Slovenije, ki na nekoliko manj formalen način izvajata naloge izobraževanja, strokovne podpore in informiranja občinam.

#### **6.4.8 E-demokracija**

Javnost lahko postopek priprave predpisov spremlja in se vanj vključuje tudi preko spletnega sistema portala E-demokracija. Kakršnekoli predloge Vladi RS lahko posredujemo preko spletnega portala predlagam.vladi.si. Predloge za odpravo administrativnih ovir lahko podajamo preko spletne strani Ministrstva za javno upravo Odprava administrativnih ovir. Na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ima vsak državljan pravico pridobiti podatke, s katerimi razpolaga določen organ. Glede običajnega splošnega poslovanja z državnimi organi velja Uredba o upravnem poslovanju, po kateri je vsak organ dolžan odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so izsiljevalnega značaja, in sicer najkasneje v 15-ih dneh po prejemu tega. Če gre za zahtevnejšo zadevo, pa mora organ vsaj v tem roku pošiljatelja obvestiti o nadaljnjih ukrepanjih in realnem roku za izpolnitev. Glede gradiv, ki jih posamezniki (kot nepooblaščen predlagatelji) naslovijo na Vlado RS, pa obstaja po Poslovniku Vlade Republike Slovenije dolžnost generalnega sekretarja, da gradivo pošlje v reševanje pristojnemu ministrstvu ali pristojni vladni službi, ki mora nepooblaščenemu predlagatelju odgovoriti v roku 15 dni.

#### **6.4.9 Presoja vplivov na družbeno okolje (PDV)**

Vedno večjo težnjo pri posegih v okolje in prostor ima tudi vloga presoje teh na družbene vplive. Zakonodaja sodobnih visoko razvitih civilizacij ima že kot nujni sestavni del potrebne dokumentacije predvideno izdelavo Presoje družbenih vplivov (PDV). V Sloveniji to še ni formaliziran posamični dokument ali postopek. Obravnavano področje se v manjšem obsegu nahaja v okoljski zakonodaji in sicer v delu, ki zajema inventarizacijo okoljskih in prostorskih prvin ter analizo na človekovo bivalno okolje v predpisanem postopku Celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) (Šolar, 2015). Presoja vplivov na družbeno okolje se je tudi v Sloveniji skozi prakso izkazala kot nujnost v postopku umeščanja prostorskih ureditev v prostor. Zaradi tega je sodelovanje javnosti vedno bolj vključeno v vse faze pripravljavanja in sprejemanja prostorskih aktov na vseh ravneh. Izkazalo se je, da dobre prostorske ureditve ne temeljijo samo na strokovnih rešitvah in dosežati vsaj minimalne ekonomske upravičenosti; z umestitvijo morajo hkrati dosežati tudi čim večjo družbeno sprejemljivost (legitimnost) v okolju. Šolarjeva (2015) v okviru svojega prispevka primerja zakonsko predpisana izhodišča in iz prakse pridobljene izkušnje glede vključevanja javnosti v postopke priprave državnih prostorskih načrtov. V nadaljevanju predstavljamo povzetke ključnih ugotovitev Šolarjeve (2015) glede postopkov PDV in sodelovanja javnosti.

Prostorski in okoljski razvoj prinašata spremembe tudi v družbenem okolju, zato je sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti pri odločanju o zadevah, ki so skupne vsem in zadevajo vse ljudi, nujno. Presoje vplivov na družbeno okolje ni mogoče izvajati brez komuniciranja z javnostmi in vključevanja teh v proces prostorskega načrtovanja, kakor brez tega tudi ni mogoče doseči legitimnosti projekta, ki se umešča v prostor. Da bi sodelovanje javnosti vodilo do konstruktivnih rezultatov, je potrebno poznati in upoštevati ključna načela komunikacije z javnostmi - načelo enakopravnosti, načelo transparentnosti, načelo odprtosti in načelo korektnih medsebojnih odnosov. Osnovni pogoj za uspešno sodelovanje je dobro in učinkovito obveščanje. Informacije morajo biti dostopne vsem,

posebej (ciljno) pa je potrebno informirati posamezne interesne skupine oziroma posameznike, ki so izrazili interes za aktivno sodelovanje. Pomembno je, da so vsaj najpomembnejše informacije zapisane v razumljivem jeziku.

Za velike projekte je pomembno, da gredo skozi proces javnih razprav in vključevanja strokovne in laične javnosti v njihovo oblikovanje, saj s tem pridobijo legitimnost, pripadnost in podporo prebivalcev, kar je predpogoj za njihovo uspešno izvedbo. Načelo partnerstva (posvetovanje in vključevanje ekonomskih in socialnih partnerjev v programiranje, izvajanje in evalvacijo programov in projektov) je eno od ključnih načel Evropske kohezijske politike 2007–2013, ki jih Evropska komisija preverja skozi obvezne presoje predlogov projektov. Participativni proces vključuje prebivalce in družbene skupine od začetne faze priprave programov pa vse do izvedbe in ocene doseženega.

Vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov prinaša na poti do umestitve projekta v prostor številne prednosti: predstavniki interesnih skupin spoznajo stališča, interese in argumente drugih skupin za obravnavano vsebino, zaradi predlogov javnosti se oblikuje večji nabor možnih idej in rešitev, v rešitve se vključujejo lokalno znanje in izkušnje, postopki priprave prostorskih aktov so bolj pregledni in sami prostorski akti so praviloma večje kakovosti, zaradi večje družbene sprejemljivosti plana ima le-ta boljše možnosti za implementacijo.

Vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov prinaša tudi ovire, med katerimi so najbolj pogosto izpostavljene: dodatno delo s strani pripravljavcev prostorskih aktov, časovno podaljšanje postopka priprave, težavno vodenje postopkov sodelovanja javnosti, finančni stroški sodelovanja javnosti, neusposobljenost javnosti za sodelovanje, nezainteresiranost javnosti za sodelovanje, neusposobljenost pripravljavcev prostorskega akta za sodelovanje javnosti, oteženo komuniciranje zaradi različnih strokovnih jezikov in strokovnih miselnih okvirov, razlike v argumentaciji strokovnjakov in drugih interesnih skupin in prepletenost strokovnega dela in političnih interesov.

Družbena sprejemljivost v prvi fazi presoje vplivov na družbeno okolje primarno teži k zmanjšanju konfliktnih situacij tako s posamezniki kot s širšimi družbenimi oziroma interesnimi skupinami. Ključni fazi proučevanja družbene sprejemljivosti sta pridobitev potrebnih informacij glede posega v prostor in izdelava ocene odzivov na spremenjene pogoje življenja in dela.

V današnjem času je presoja vplivov na družbeno okolje v razvitih državah integralni del prostorskega načrtovanja, vključevanje javnosti pa izredno pomembna komponenta znotraj tega procesa. Presoja vplivov na družbeno okolje je preventivno varstveno delovanje. Način vključevanja presoje vplivov na družbeno okolje v postopek prostorskega načrtovanja je težavna naloga, ki se v Sloveniji formalno pravzaprav šele uveljavlja. Pri določanju vloge družbenega okolja v okviru celovite presoje vplivov na okolje v postopkih priprave prostorskih aktov se srečujemo s problemom definiranja družbenega okolja. Družbeno okolje je formalno sicer možno na relativno enostaven način zamejiti na vplivno območje predvidenega posega, kar pa pogosto zgreši bistvo samega problema, ker v presojo niso vključeni vsi segmenti družbenega okolja, ki bodo s posegom neposredno ali posredno prizadeti. Družbeno okolje je nujno zamejiti večplastno, glede na posebnosti konkretnega posega.

#### **6.4.10 Neprofitne in nevladne organizacije**

Mreža za prostor (2015) povezuje strokovne nevladne organizacije na področju urejanja prostora, lokalne pobude in organizirane skupine prebivalcev, ki si prizadevajo za višjo kakovost svojega bivalnega okolja. Mrežno povezovanje nevladnih organizacij na področju urejanja prostora ter njihovo navzkrižno povezovanje z nevladnimi organizacijami na komplementarnih vsebinskih področjih je ključno za doseganje kritične mase, potrebne za okrepitev civilnega dialoga in večje učinke v procesih odločanja na državni in lokalni ravni.

V okviru Mreže za prostor je bila pripravljena strokovna študija z naslovom Analiza potenciala nevladnih organizacij (NVO) za prenos nekaterih javnih funkcij. Dokument razčlenjuje strateško in normativno podlago za prenos posameznih nalog države na večje nevladne organizacije, ki delujejo v RS na področju varstva okolja in urejanja prostora. Analiza je prikazala splošno oceno izvedljivosti nekaterih funkcij javne uprave, ki so se izkazale kot potencialne funkcije za prenos na NVO. Gre za 6 širših področij upravnih nalog: informiranje, izobraževanje javnosti, NVO, javnih uslužbencev in predstavnikov gospodarstva o varstvu okolja in urejanju prostora; raziskave in strokovne naloge; koordinacija dialoga z NVO na področju varstva okolja in urejanja prostora; monitoring in nadzor posameznih področij; sodelovanje pri upravljanju zavarovanih območij ter izvajanje tehnične pomoči pri izvedbi programov evropske kohezijske politike. Kot najbolj realna možnost se je na podlagi opravljene raziskave izkazala funkcija ozaveščanja in izobraževanja, saj ima pozitivno oceno izvedljivosti prenosa glede na test prenosljivosti. To pomeni, da že ima ustrezen normativni okvir, prepoznane potrebe po njenem prenosu, da obstajajo možni finančni viri in operativni načini prenosa, ter nenazadnje, da obstajata vsaj dve mreži NVO, katerih članice bi lahko izvajale to nalogo v praksi.

#### **6.4.11 Regionalni okoljski center za Srednjo in Vzhodno Evropo (REC)**

REC (2015) je mednarodna, nevladna, neprofitna, okoljska organizacija, ustanovljena leta 1990 v času velikih političnih sprememb na pobudo ZDA, Madžarske in Evropske komisije. V letu 2015 obeležuje REC v Sloveniji 25 letnico delovanja, pisarna REC pa deluje 20 let, MOP (2015). Do danes se je organizaciji s podpisom ustanovne listine pridružilo že 31 držav, med njimi tudi Slovenija. Ključna vloga, ki jo je REC odigral v vseh teh letih delovanja, je bila krepitev okoljske demokracije v Srednji in Vzhodni Evropi, kar naj bi prispevalo k večji politični in okoljski varnosti tega območja kot tudi dvigu okoljskih standardov in splošni blaginji. Ključno poslanstvo REC-a je državam pomagati pri reševanju okoljskih izzivov z vključevanjem različnih deležnikov, še posebej na lokalni ravni. V 25-h letih si je tako REC pridobil dragocene izkušnje na področjih, kot so vključevanje javnosti v okoljsko odločanje, izobraževanje za trajnostni razvoj, krepitev okoljskega upravljanja in krepitev kompetenc pri oblikovanju in izvajanju okoljskih politik. Za doseganje zastavljenih ciljev trajnostnega razvoja v regiji bo potrebno skupno delovanje vseh vpletenih deležnikov kot tudi močne civilne družbe.

Za REC ima predvsem tudi vključevanje javnosti ključen pomen. Sprejemanje odločitev, ki zadevajo posege v okolje, najsi gre za pripravo prostorskih načrtov, spreminjanje prometne ureditve, izgradnjo objektov in infrastrukture, ohranjanje habitatov ali za reševanje okoljskih in naravovarstvenih problemov, zahteva tehten razmislek in celovit pristop. Vsak poseg v okolje posredno ali neposredno vpliva na lokalno skupnost, na življenje tamkajšnjih prebivalcev in na delovanje poslovnih subjektov, zato je ključnega pomena, da jih v proces odločanja vključimo. To poudarja tudi določba Aarhurške

konvencije o soudeležbi javnosti pri okoljskem odločanju. Pri tem je zelo pomembno, da z vključevanjem deležnikov v začetno v zgodnji fazi, ko so še vse možnosti odprte in lahko le-ti dejansko vplivajo na izid, ter da so deležniki dobro seznanjeni s postopkom, da vedo, zakaj so vključeni, kako se bo njihov prispevek uporabil, v kolikšni meri lahko vplivajo na izid, in kako se njihov prispevek umešča v celoten proces odločanja.

Pristop REC za sprejemanje kakovostne odločitve je doseganje dogovora (konsenza) med odgovorno organizacijo ali institucijo, strokovnjaki, deležniki in drugimi zainteresiranimi osebami. Edina pot do dogovora pa je izmenjava mnenj – dialog.

REC predlaga za doseganje dogovora in legitimnosti posega naslednje načine:

- vključevanje in spodbujanje deležnikov k sodelovanju (neposredno ali preko zastopnika),
- soočanje ljudi z različnimi, pogosto nasprotujočimi si pogledi in interesi, vodenje v medsebojno razumevanje ter izmenjavo in upoštevanje mnenj,
- spodbujanje posameznikov k skupnem in ustvarjalnem reševanju odprtih vprašanj z uporabo bogastva znanj in idej, ki jih vsak posameznik prinaša,
- ustvarjanje komunikacijskega polja med deležniki.

## 7 SODELOVANJE IN SOODLOČANJE JAVNOSTI V UREJANJU PROSTORA

Urejanje in načrtovanje prostora bolj kot marsikatera druga formalno-instrumentalna dejavnost podlega slabostim formalne racionalnosti in se težko znajde v vse bolj dinamičnem družbenem kontekstu (Kos, 2002: 27). Zaradi nujne zožitve formalnih procedur je urejanje prostora velikokrat zelo neživljenjsko. Glede na to je težko zadovoljiti vse raznovrstnejše interese vedno bolj individualizirane potrebe po prostoru. Pri tem se nam upravičeno pojavi vprašanje, ali je z analizo in raziskovanjem (post)modernistične teorije in prakse sploh mogoče in smiselno iskati rešitve za legitimistične zagate, ki spremljajo (post)moderne družbe, ki še posebno obremenjujejo sistem urejanja in načrtovanja prostora (Kos, 2002: 27). Če hočemo izboljšati legitimizacijske učinke, je torej smiselno veliko energije in inovativnosti posvetiti povečevanju odprtosti in koordinacijskim kapacitetam formalnega sistema urejanja in načrtovanja prostora (Kos, 2002: 28).

Urejanje prostora se tiče vsakogar in zato je pravica do sodelovanja v zadevah urejanja prostora neodtujljiva državljanska pravica. Urejen prostor je prirejen za izvajanje različnih dejavnosti, hkrati pa zadovoljuje naše estetske potrebe in je v skladu z našimi vrednotami, z odnosom do narave in drugih ljudi. Zaznavanje urejenosti je pri ljudeh zelo tesno povezano s kulturnimi in gospodarskimi razmerami. Najpogostejši razlog za sodelovanje pri pripravi načrtov sta lastnina zemljišč in objektov. (Simoneti, Zavodnik Lamovšek, 2009: 37).

Furman Oman (2015a) je mnenja, da je načrtovanje ter s tem predvidevanje in prejudiciranje prihodnosti temeljno početje vsakega posameznika. Z njim si omogoča varnejše in kvalitetnejše bivanje. Ta pravica je nesporna in dodeljena vsakomur. Današnja družba teži k posamezniku, k zadovoljevanju osebnih potreb, ki imajo prednost pred kolektivnimi. Da pa bi se kljub individualizmu človeštvo lahko razvijalo in preživelo, je potreben dogovor o sobivanju ter preprečevanju negativnih posledic posameznikovih odločitev. Pri tem je predvsem nujna uskladitev med posameznimi pričakovanji in vizijami prostora. Tak pristop je v današnji družbeni ureditvi ključen za izogibanje konfliktnih situacij ter doseganju ciljev. V urbanizmu se sicer še vedno ohranja predvsem enostavno racionalno načrtovanje, ki temelji na deduktivni izpeljavi konkretnega načrta iz niza začetnih ciljev. Hkrati pa se področje načrtovanja javno dobrega, skratka skupnega interesa, na novo definira in premika vse bolj k zasebnemu. Tako postanejo zasebni interesi jedro javnega ter s tem povzročijo proces interakcije v obeh smereh. Pri tem prihaja v ospredje moč avtonomnih akterjev, ki lahko na različne načine in z različno težo vplivajo na načrtovanje.

Furman Oman (2015a) navaja predvsem stališča dveh avtorjev do odnosov in soodločanja pri urejanju prostora. Giddens opredeljuje tak obstoj odnosov moči kot dejavnik omejevanja in vidi moč kot zmožnost, da stvari z načrtovanjem spremenimo, da postanejo drugačne, kot bi bile v spontanih procesih. Ta moč je po njegovem povsem legitimna, saj z omejevanjem svobode drugih poveča svobodo akterju, ki poseduje to moč. Kar omejuje eno osebo, omogoča drugi, da stori več. Wottonova opredeljuje razmerje med načrtovanjem in svobodo kot nujno, saj mora biti svoboda omejena, da bi jo lahko posedovali. Svobodo opredeljuje kot odsotnost frustracije, ki pa ni mogoča. Zato tudi vidi pozitivnost v načrtovanju skupnega oziroma javno dobrega. Pri tem opozarja, da skupnih koristi ne smemo opredeljevati v direktnem smislu kot tisto, kar v vsakem trenutku koristi čim večjemu številu

ljudi. Na ta način bomo našli le malo skupnih stvari. Po njenem je javno dobro tisto, kar zadeva konkretne koristi posameznikov, ne pa utilitarna formula. S temi novimi razmerji se pojavi potreba po preoblikovanju strateškega načrtovanja. Opustitev te vrste načrtovanja v trenutnih družbenih razmerjih je lahko zelo nevarna in kontraproduktivna. Potrebno ga je predvsem omejiti na ključne segmente načrtovanja ter mu tako s formalnimi kot neformalnimi oblikami delovanja omogočiti večjo legitimnost.

Simoneti in Zavodnik Lamovšek (2009) sta tudi menja, da je odločanje o gradnji in rabi prostora podrejeno spoštovanju pravil, ki zagotavljajo varstvo prostora kot ključnega vira za razvoj skupnosti. Nove rešitve v prostoru pa naj bi vedno nastajale z dialogom med strokovnjaki in uporabniki.

Gantar (2012) ter Zavrtanik in Pogačnik (2012) so mnenja, da je družbena sprejemljivost postala pogoj za uresničevanje prostorskih ali okoljskih projektov. Sodobni odločevalski proces zato ne poteka več zgolj znotraj kroga strokovnjakov, temveč predvideva dejavno vključevanje in sodelovanje javnosti, saj lahko le z njenim konsenzom dosega legitimnost. V okviru družbene sprejemljivosti tako govorimo o razmerah, ki jih posameznik še tolerira. Družbena sprejemljivost je zato opredeljena kot »pozitiven ali vsaj nevtralen vpliv predlaganega posega na socialno življenje prebivalcev ter tudi pozitiven ali vsaj nevtralen odnos prebivalcev do predlaganega posega« (Pek Drapal, Kralj in Železnik, 2005: 2, cit. po Zavrtanik in Pogačnik, 2012).

Polič (2013) denimo navaja, da se sodelovanje (participacija) nanaša na različne načine izražanja interesov javnosti za odločitve, ki jo zadevajo (od gospodarskih do posegov v okolje, umeščanja tveganih tehnologij ipd.). Pri tem je preglednost delovanja v postopku nujni, a ne še zadostni pogoj za učinkovito sodelovanje. Pobudo za sodelovanje lahko izrazijo državljani, ali pa tudi oblast, ne nazadnje že zaradi formalnih zahtev predpisov (Polič, 2013, 126: 132).

Glede participacije javnosti pri urejanju prostora Cerar in Tančič (2014) navajata ugotovitve različnih avtorjev. Tudi onadva sta mnenja, da je koncept participacije pomembnejše mesto v urejanju prostora pridobil po drugi svetovni vojni. Za pomemben mejnik veljata 9. mednarodni kongres moderne arhitekture (ang. International Congresses of Modern Architecture, v nadaljevanju: CIAM) in poznejše iskanje novih praks v arhitekturi. Za naše razmere je med temi novostmi, najpomembnejši odmik od tehnokratskega pristopa urejanja prostora, torej transformacija vloge vsevednega arhitekta in s tem povezan poudarek na bolj participativnem urbanizmu.

Simoneti in Zavodnik Lamovšek (2009) poudarjata, da je vključevanje javnosti v odločanje o razvoju v prostoru danes demokratična norma, katere izvajanje spodbuja tudi Evropska unija. Posvetovanje z javnostjo politike ne razbremenjuje odgovornosti za sprejete odločitve, ji pa omogoča, da bolje razume pričakovanja javnosti in lahko skladno z njimi ravna pri izvrševanju odločitev. Tako uporabniki kot načrtovalci si želijo, da bi bila nova rešitev čim bolj sprejeta in čim bolj usklajena, zato pogosto pritegnejo k sodelovanju strokovnjake za vključevanje uporabnikov v načrtovalski proces, ki prispevajo k boljšemu razumevanju in komunikaciji med vsemi udeleženci. Pri izdelavi prostorskih načrtov, ki predvidevajo posege in spremembe v prostoru, je nujno doseči čim višjo stopnjo družbenega soglasja. Ker se načrtovane spremembe v prostoru vedno tičejo tudi širše javnosti, je nujno, da ima ta možnost prispevati svoje mnenje. V sodobni državi civilna družba nasploh prevzema

pomembno vlogo pri upravljanju države tako pri nadzoru kot sodelovanju pri iskanju najboljših možnih rešitev. Politika organizirano civilno družbo vedno bolj sprejema za razvojnega partnerja. Moderna država je zainteresirana zato, da se javnost organizira v nevladne organizacije, ki dolgoročno prevzemajo zagovorništvo določenih interesov v urejanju prostora. Zanimanje za spremembe v širšem prostoru, zunaj zasebnosti posameznikovega doma, narašča s stopnjo družbene razvitosti. Zainteresirani uporabniki tudi pri nas vedno pomembneje vplivajo na prostorsko kulturo posameznega okolja. Pravočasno vključevanje javnosti v pripravo rešitev omogoča predvsem dovolj časa za seznanitev javnosti z načrtovanim posegom in njegovimi vplivi. Javnost je treba vključiti že v pripravo strateških razvojnih načrtov, da bo v fazi priprave podrobnih načrtov lažje razumela razloge in cilje, ki jim rešitve sledijo. Med drugim se zgodnje in intenzivno posvetovanje z javnostjo priporoča pri načrtovanju vseh velikih posegov v prostor, pri posegih z velikimi vplivi na okolje in pri urejanju javnega odprtega prostora ter pri vseh prenovah, ki bodo pomembno vplivale na način življenja in kakovost prebivanja v nekem kraju.

Kos (2002: 16, 17) poudarja, da v empirični obdelavi prostora ni mogoče spregledati obstoja dveh zelo različnih načinov dojemanja prostora, ki proizvajata tudi močne različne podobe in rabe konkretnega prostora. To sta naturalistični in konstruktivistični pristop (Kos, 2002: 16, 17). Prvi obravnava konkretni fizični prostor kot klasični znanstveni raziskovalni objekt, ki se ga lahko empirično meri in analizira. Tako pridobljeni podatki so standardizirani, lažje primerljivi ter omogočajo visoko legitimno spoznavanje in interpretacijo obravnavanega prostora. Drugi obravnava fizični prostor v smislu kognitivnega dojemanja. V tem primeru obstaja o konkretnem prostoru nešteto variant, ki jih skorajda ni mogoče standardizirano obdelovati, pojasnjevati, analizirati in interpretirati. Pristopa se med seboj kompleksno povezujeta. Informacije, ki jih dobimo z naturalističnim pristopom, igrajo pomembno vlogo tudi pri osebnih konstrukcijah prostora. Nasprotno pa individualne prostorske konstrukcije vplivajo na selektivno dojemljivost empiričnih informacij o prostoru. Za razumevanje zapletov, ki nastajajo v procesu legitimizacije strokovnih pristopov k prostoru, je ključnega pomena upoštevanje teh dveh kompetitivnih pristopov. Interpretacija prostora zgolj iz vidika njegovih fizičnih in sorazmerno enostavno merljivih razsežnosti, je temeljna samoprevara večine upravljavcev in načrtovalcev prostora. V sodobnih postopkih urejanja prostora se sicer to dejstvo že nekoliko bolj upošteva. Kljub temu pa je slednje še vedno temeljni razlog za vse hujše težave pri doseganju legitimnosti v formalno sistemskih posegih v prostor (Kos, 2002: 16, 17).

Cerar in Tančič (2014) navajata tudi, da so bili pogoji, v katerih se pojavi participacija v urejanju prostora (na primer Larrsen idr., 2004) in s katerimi najprimernejšimi tehnikami vključevanja javnosti zagotovimo najmanj moteno izvedbo načrtovanih posegov, pogosto analizirani. Med drugim so te analize pokazale, da se lokalne skupnosti v urejanje prostora najverjetneje vključijo, kadar gre za prostor, na katerega je skupnost navezana. To je spodbudilo vprašanje (Jones, 2003, ter Mathers idr., 2008), ali je participacija motivirana skupnostno ali pomeni samo pragmatično sredstvo za doseg nekega cilja in jo je treba pojasnjevati kot popolnoma instrumentalno ravnanje. Ker analiza participacije kot instrumentalnega ravnanja v določenih okoliščinah ne uspe zadostno pojasniti posebnosti posameznih primerov, sta bila kot novi spremenljivki pogosto vpeljana koncepta socialni kapital in skupnost. Na najpreprostejši način lahko socialni kapital pojasnimo kot kapital, ki se nanaša na socialne vezi ter spremljajoče norme in zaupanje (Putnam, 2000). Če povzamemo, do participacije pride hitreje, če skupnost med seboj sodeluje oziroma redno komunicira. Vendar - če lokalna skupnost

predhodno ni povezana, jo lahko nestrinjanje z načrtovanim projektom poveže, vez med člani skupnosti pa postaneta jeza in nasprotovanje (Sennet, 2002). Torej ne gre za klasično lokalno skupnost, ampak za veliko bolj postmoderno obliko lokalne skupnosti, ki se od moderne loči predvsem v svoji začasnosti in po tem, da temelji na izbiri posameznika, zaradi česar mu ni pripisana. To se ujema s teorijo skupnosti v postmoderni družbi (Bauman, 2001).

Po opravljeni sintezi literature in primerov iz prakse lahko sklenemo, da prostorski problemi niso (samo) prostorski, temveč jih je treba umestiti v vse kompleksnejše načine družbene konstrukcije realnosti. Fizični prostor vedno nastopa kot družbena kategorija. Delovanje in učinkovitost urejanja prostora sta v temelju odvisna od družbene konstrukcije realnosti, ki je sestavljena iz kompleksnih fizičnih danosti prostora ter formalne in neformalne strukturiranosti družbenih interesov, potreb in želja (Berger in Luckmann, 1988, cit. po Kos 2002: 16).

### **7.1 Sodelovanje in soodločanje pri urejanju prostora v sistemu sodobnih družb**

Ploštajnerjeva (2003: 51) navaja, da šele ko prostorsko planiranje razumemo politično kot proces odločanja o prihodnosti neke skupnosti, vprašanje participacije stopi v ospredje, če jemljemo demokracijo resno in vanjo vključujemo tudi različne oblike participativnih praks državljanov. Prostorsko planiranje je tudi politično delovanje, zato je participacija nujna oblika demokratičnega delovanja posameznika in skupin, ki stremijo k demokratizaciji civilne družbe in utrjevanju demokratičnih družbenih vrednot. Z vse večjo željo in potrebo civilne družbe po sodelovanju in soodločanju na vseh področjih se začnejo pojavljati še druge vrste pristopov.

Furman Oman (2015b) je mnenja, da je v demokratični družbi smiselno in potrebno razvijati nove odprte oblike načrtovanja in kontroliranja razvoja. Pri načrtovanju gre predvsem za sklepanje kompromisov, kjer je potrebno poiskati minimalni dogovor, ki omogoča dvig življenjske ravni ter kakovosti bivanja. Formalistično restriktivno načrtovanje praviloma povzroča le negativne učinke. V novejši teoriji in praksi prostorskega načrtovanja prihaja v ospredje predvsem vloga družbenikov oziroma raznih interesnih skupin, ki imajo vedno večjo vlogo pri soodločanju. Razne interesne skupine imajo različne cilje in potrebe, ki jih na podlagi moči in interesa bolj ali manj uspešno zadovoljujejo. Med interesnimi skupinami ter posamezniki lahko ločimo tiste, ki so neposredno vključeni v proces oblikovanja, ter tiste, ki so zunaj procesa. Močni posamezniki so v vsakem primeru prisotni in imajo lahko določen vpliv na strateške odločitve. V največ primerih pa se formirajo interesne skupine, ki so priložnostne in začasnega značaja. Te skupine so najbolj vplivne, saj poskušajo z vsemi sredstvi in na vsak način posegati v določene strateške odločitve. V sodobnem urejanju prostora je potrebno vzpostaviti razpravo med tistimi, ki izvajajo določene spremembe in tistimi, ki so ji podvrženi. Uspeh strategije je navadno zelo majhen, če se določene spremembe izvajajo kot nekaj samoumevnega, na kar uporabniki in izvajalci nimajo nobenega vpliva. Zato je zelo pomembno ustvariti ustrezne pogoje za vključevanje čim širšega kroga ljudi. Brez tega je potrebne spremembe težko izvajati. Lahko se celo zgodi, da bodo določene ureditve že vnaprej zavrjene. V praksi se je izkazalo, da spremembe, vsiljene od zgoraj navzdol, ne prinašajo pravega učinka. Uporabniki prostora se navadno temu ne prilagodijo in še naprej delujejo po starih vzorcih.



Pek Drapalova in Drevenškova (2001) analizirata predvsem socialno-psihološke razloge za povečano participacijo javnosti na področju prostorskega planiranja. Razlago iščeta v teoriji družbene konstrukcije znanja (Alfred Schutz), teoriji socialnih reprezentacij (Serge Moscovici) in kroženju zalog znanja (strokovnega znanja v vsakdanje znanje in obratno) kot pomembnem dejavniku družbene distribucije znanja. Avtorici želita s tem opozoriti na pomembno vlogo današnjih strokovnjakov, ki ne sodelujejo več le v zaprtih strokovnih odločevalskih procesih, ampak vzpostavljajo prostor za aktivno vključevanje javnosti v te procese. Zato morajo javnosti (do določene mere) razumeti njihovo delo, da se lahko do njega oziroma do posledic, ki jih bo imelo za njihovo življenje, opredelijo in strokovnjakom posredujejo povratne informacije. Kot orodje za pridobivanje teh informacij avtorici analizirata prednosti in slabosti ter formalne in neformalne oblike programov participacije javnosti. Avtorici opredeljujeta neformalne oblike sodelovanja in soodločanja v urejanju prostora kot pomembni del strategije odnosov v sodobnih družbah. Program participacije javnosti je v procesu odločanja sodobnih družb na področju okoljskih in prostorskih zadev eden pomembnejših segmentov celovite strategije odnosov z javnostmi. Avtorici navajata tudi ugotovitve Meacherja (2000). Meacher je mnenja, da je lahko problem vzpostavitvi zadostno zaupanje pri javnosti, da bi bila pripravljena sodelovati. Strategija sodelovanja bi morda morala primarno vsebovati fazo vzpostavljanja zaupanja z javnostjo, nevladnimi organizacijami in poslovno javnostjo ali pa biti del širše strategije za izgrajevanje odnosa med oblastjo in javnostjo (Meacher, M., 2000:14, cit. po Pek Drapal in Drevenšek 2001: 625).

Polič (2013: 126-132) denimo navaja primer dobrega sodelovanja javnosti po Connorju (1988). Ta upošteva različne vrste sodelovanja javnosti, njihovo primernost za različne razmere, učinkovitost ter logičen prehod iz ene vrste sodelovanja v drugo. Connorjeva lestev se začne z informirano javnostjo, kar je ključno za izvedbo projektov, nadaljuje s povratno informacijo, posvetovanji in skupnim planiranjem, da bi nato prešla na posredovanje, sodne postopke in zaključila s sklepom oz. preprečevanjem. Navaja tudi, za katere zadeve oz. razmere je posamezen način primeren. Sicer ugotavlja, da ni enega samega, najboljšega načina sodelovanja. Večinoma je dobro uporabiti kombinacijo različnih načinov. Tako je sodelovanje lahko odprto za vse ali vključuje samo nekatere, komunikacija je lahko enostranska ali izmenjevalna, sodelujoči pa lahko bodisi sodeluje v odločanju ali je zgolj opazovalec. Vsaka od razsežnosti predstavlja kontinuum z različnimi stopnjami in oblikami sodelovanja, skupaj pa tvorijo prostor, v katerega je umeščen vsak posamezen način javnega odločanja. Področja tega prostora naslavlja tri pomembne vidike demokratičnega upravljanja: legitimnost, pravico in učinkovitost. Danes pa se vse bolj uporabljajo posvetovalni, sodelovalni in postopki premisleka.

Kos (2002: 16) meni, da je sisteme le v redkih primerih mogoče rutinsko izpopolniti tako, da legitimnost urejanja prostora ni problematična. V realnosti je sistem urejanja prostora pri doseganju legitimnosti skoraj vedno zelo šibak (Kos 2002: 16). Poglobljeno razpravljanje o »postmodernističnih« družbeno prostorskih razmerah je izhodiščni pogoj za doseganje legitimnosti pri posegih v prostor (Kos, 2002: 53). Formalni sistem urejanja prostora je lahko razmeroma učinkovit samo v modernem okolju ali v družbah z večinoma samoumevno legitimnostjo (upravičenostjo) formalnega delovanja in formalnih institucij. Pri poseganju v okolje in prostor v Sloveniji, za katerega je značilna specifična mešanica tradicionalizma, modernizma in »postmodernizma«, so razmere za učinkovito formalno regulacijo seveda še toliko bolj težavne (Kos, 2002: 20).

Redukcionizem formalnih procedur je osnovna napaka za vse legitimizacijske težave, s katerimi se ubada tudi institucionalizirano urejanje in načrtovanje prostora. To seveda ne pomeni, da je formalna presoja nepotrebna. Ta mora biti predvsem le podlaga vsebinskim presojam. Sodoben sistem prostorskega urejanja in načrtovanja je potrebno usposobiti za vsebinske presoje na nivoju posameznika in države. Formalna presoja zadošča zgolj v neproblematičnih rutinskih situacijah, te pa so na prehodu v »postmoderno« vedno bolj redke. Urejanje in načrtovanje prostora je zato pred zelo hudimi izzivi (Kos, 2002: 26).

Ploštajnerjeva (2003: 52) je mnenja, da mora biti prisoten predvsem dialoški proces. Ta mora temeljiti na participaciji državljanov in predstavnikov različnih interesnih skupin, na medsebojnem dialogu, ki omogoča izražanje različnosti tudi v odnosu do rabe prostora. Diskusija mora biti odprta za vse, hkrati pa morajo sodelujoči opraviti proces refleksije lastnih domnev in biti odprti do argumentov drugih. Lokalni prebivalci morajo imeti možnost aktivnega in vsebinskega sodelovanja vse od začetka. Odločitve so sad tehtanja različnih, pogosto nasprotujočih si interesov in mnenj ter različnih vrednot, ki jih je treba toliko uskladiti, da je mogoče sprejeti odločitev.

Furman Oman (2015b) sicer navaja več različnih stilov vodenja sprememb v sodobnem urejanju prostora, ki so odvisni od konteksta in pogojev ter od različnih stopenj procesa. Za sodelovanje in soodločanje sodobnih družb sta pomembna predvsem izobraževanje, komuniciranje in participacija. Prvi je primeren, kadar je vodenje strateških sprememb nekakovostno zaradi napačnih informacij ali njihovega pomanjkanja. Vendar je poleg splošnega masovnega izobraževanja potrebno posvetiti pozornost predvsem tistim, ki jih spremembe neposredno zadevajo. S participacijo je možno doseči produktivno sodelovanje ter večjo odgovornost določenih skupin pri odločanju. Med taktična dejanja za podporo strategiji sodelovanja javnosti sodi tudi časovni termin določenih dejanj ter prikaz kratkoročnih zmag. Z vzpostavitvijo časovnega okvirja je lažje premagovati določene napetosti, ki bi lahko nastale med posameznimi daljšimi akcijami. Po njihovi izvedbi je potrebno prikazati tudi njihovo uspešnost in jih temu primerno nagraditi.

V sodobnih družbah ni mogoče pričakovati, da se bodo težave rešile same od sebe in bo nastopilo plodno obdobje sodelovanja. Prizadevati si je treba predvsem za nastanek skupnega diskurzivnega polja. To pomeni, da bi morali biti vsi udeleženci motivirani za nastanek skupnega razpravljalnega prostora, ki bi omogočal prevajanje in usklajevanje specialističnih jezikov in konceptov. Brez tega pogoja komunikacija med udeleženi ne steče in se izvaja zgolj v obliki medsebojnega vsiljevanja idej, ne pa argumentiranega prepričevanja (Kos, 2002: 19-20).

Kot opisuje Kos (2002b), podpora formalnemu sistemu urejanja prostora v »postmodernih« družbah ni več samoumevna, predvsem pa ni več dovolj prepričljiva. V sodobnih družbah se zagate pojavljajo predvsem zaradi uporabe striktnih formalnih sistemskih pristopov v urejanju okolja in prostora, vse bolj raznovrstnimi predstavami in uporabami konkretnega prostora ter odsotnosti skupnega razpravljalnega prostora s konstruktivnim sodelovanjem in razumevanjem med vsemi deležniki urejanja prostora. Paradoksalna zagata ekonomsko uspešnih »postmodernih« družb je torej vzpostavljanje učinkovitih mehanizmov zagotavljanja legitimnosti in integrativnosti (Kos, 2002: 140).

Kot ugotavlja tudi Polič (2013: 136), je lahko sodobna civilna družba zelo nepredvidljiva glede različnih posegov v okolje in prostor. Nekatere lahko brez zapletov sprejme, ker meni, da bi jim ti olajšali ali celo izboljšali življenje. Lahko so do posegov nevtralni; ali ker se jih ne zavedajo ali ker so mnenja, da nimajo posebnih vplivov na okolje in prostor. Lahko jih popolnoma zavračajo, ker sklepajo, da so posegi neprimerni, nevarni, nepotrebni, ipd. Obveščanje javnosti o nekem tveganju oz. o pojavu, ki ima potencialne zanj, ni in ne sme biti enkratni dogodek, pač pa del stalnega razvijajočega se odnosa med organizacijami, skupnostjo in posamezniki. Težiti je treba k temu, da bo oskrba z informacijami aktivna, ne pa pasivna. Prav zato, ker obveščanje pogosto ni aktivno, so prizadeti ljudje prepozno ali delno obveščeni in pogosto na neustrezen način. Navzkrižja so v takih primerih skoraj nujna. Ravno zaradi takih ugotovitev mora učinkovita participacija zadovoljevati potrebe moderne civilne družbe in temeljiti predvsem na aktivni participaciji. Pri tem moramo nujno upoštevati navedbe Kosa (2002), ki pravi, da reflektivnost (post)modernih družb ne predpostavlja zgolj samointerpretacije, temveč tudi aktivno poseganje v reševanje javnih zadev. Torej postaja odprtost odločevalskih postopkov za pobude različnih interesnih skupin in posameznikov vse nujnejša. To predstavlja vzpostavitev takih odločevalskih postopkov, ki omogočajo in celo spodbujajo sodelovanje zainteresiranih v procesih odločanja. Dokazano je, da tak pristop ugodno vpliva k večji legitimnosti posegov v »postmodernih« družbah, problemov pa ne rešuje popolnoma.

## 7.2 Sklepne ugotovitve sodelovanja in soodločanja v sistemih sodobnih družb

Po pregledu literature lahko ugotovimo, da formalno sodelovanje javnosti v sodobnem sistemu urejanja prostora ni več dovolj. Sistemsko izvajanje (kot je sedaj formalno predpisano) javnih seznanitev in zbiranja pripomb na (skoraj) končne rešitve, povzroča samo še večje zagate v že tako kompleksnem sistemu urejanja prostora ter doseganju legitimnosti postopkov. Sodobna družba zahteva potrebo po večjem in kakovostnejšem sodelovanju, informiranju, transparentnosti postopkov ter soodločanju. (Kos, 2002). Tako obliko sodelovanja lahko posplošeno poimenujemo - aktivno celostno sodelovanje javnosti. Pri tem moramo še posebej izpostaviti enega izmed ključnih problemov, ki se neposredno navezuje in je tudi nujen za proces sodelovanja javnosti, in sicer zaupanje civilne družbe v posamezne deležnike okoljskega in prostorskega načrtovanja. Glavni problem »postmodernih« družb pri doseganju legitimnosti je ravno v prepričljivosti in stopnji zaupanja v državne avtoritete, stroko in pobudnike projekta oz. investitorje (Kos, 2002: 17). Poleg občutljivosti in kritičnega odnosa do posegov v okolje in prostor se v »postmodernih« razmerah torej pojavlja tudi vse večje nezaupanje v javne institucije in vse ostale vključene akterje.

Posledično se pojavi problem oziroma **vprišanje, kako se tega lotiti, izboljšati, zagotavljati in seveda tudi dosepati? Vsebina uvodnega teoretičnega dela je izhodišče za pripravo empiričnega sklopa raziskovalnega dela naloge.** Na podlagi deduktivnega sklepanja iz obstoječih virov in že dokazanih dognanj izbranega raziskovalnega področja smo oblikovali delovne hipoteze oziroma vprašanja, ki smo jih raziskali. Ti temeljijo na induktivnem sklepanju, načinu obdelave in pristopu reševanja. Kot vemo, vsebujejo induktivne oblike sklepalni premik od preteklega v prihodnje, torej iz znanega v neznanu, ki pa ni vedno upravičen. Iz ugotovljenih teorij oz. dognanj torej skušamo izpeljati določene domneve, ki jih nato preverimo v praksi. V kolikor z raziskovalnimi metodami določene domneve v praksi ne potrdimo, domnevo ovržemo. Na podlagi tega je potrebno teorijo ali domnevo dopolniti ali dokončno ovreči.

## 8 ANALIZE SODELOVANJA IN SOODLOČANJA JAVNOSTI V UREJANJU PROSTORA

V prvi fazi analize smo izvedli raziskovalni pristop s kvalitativnimi in kvantitativnimi analitičnimi metodami. Ta se deli na dva sklopa. Prvi sklop zajema primarno raziskavo literature in vseh ostalih virov (primarni, sekundarni in terciarni) s kritično presojo, ki se neposredno navezujejo na zaznane probleme. Drugi sklop predstavlja sekundarno (poglobljeno) analizo različnih dokumentov. Postopek in vire smo predstavili v nadaljevanju naloge. Sekundarna analiza je sestavljena iz več faz in temelji predvsem na kvalitativnih analizah vsebin pripomb javnosti, s kvantitativnim preverjanjem (kje in kolikokrat) se različne pripombe in pojmi pojavljajo. V prvi fazi analize vsebin zaznan problem ožje opredelimo in raziščemo. Postopek temelji na podlagi analize mnenj in odzivov civilne družbe na posege v okolje in prostor morja ter obalnega pasu. V drugi fazi analize opredelimo vsebine, ki motivirajo in povzročajo negativne odzive civilne družbe na posege v občutljivo območje morja in obalnega pasu.

Pregled literature je pokazal, da so konkretni posegi v morje in obalni pas v tujini dobro prostorsko obdelani, v Sloveniji precej manj. Razlog je morda dejstvo, da ima Slovenija v primerjavi z ostalimi državami zelo malo morja in obale. Ugotovili smo, da je sodelovanje (z odzivi) javnosti pri takih posegih slabše obdelano tako v tuji kot v domači literaturi. V Sloveniji je omenjeno vsebino mogoče zaslediti deloma le v posebnih raziskavah ali strokovnih podlagah, nastalih v postopkih strateškega načrtovanja, posegov ali prostorskih aktov tega območja. Glede na to moramo poudariti, da je izbor tako tujih kot domačih avtorjev in literature omejen izključno na vsebine, ki so ključne za razumevanje področja obdelave predmetne naloge. Presek zbiranja vseh vhodnih virov je november 2015.

Nadaljnji potek dela smo si zastavili na podlagi zaznanih ugotovitev in izhodiščnih vprašanj. Veliko pozornost pri raziskavi smo namenili ravno iskanju potrebnih vhodnih podatkov za razumevanje posameznega področja z izbiro ustrezne metode dela. Iz ključnih ugotovitev analiz (raziskav) prvega sklopa smo se neposredno navezali na izvedbo sekundarnih poglobljenih raziskav ter morebiti nabor novih, za to potrebnih dokumentov.

V mnogih navedbah pregledane literature so pglavni problemi in potrebe pri posegih v okolje in prostor predvsem zagotavljanje večje in kakovostnejše participacije širše javnosti oz. civilne družbe in s tem boljši pristop ali celo doseganje legitimnosti posega. Prostorsko načrtovanje je večdisciplinarno skupinsko delo, ki posega v fizični prostor vseh in je tudi vsem namenjeno, prostorski planerji pa morajo že v osnovi delovati predvsem v korist celotne skupnosti. Ne glede na to je, očitno zaradi določenih negativnih izkušenj na tem področju, na splošno nastala potreba po dodatni formalizaciji teh osnov, na primer v Novi Atenski listini iz leta 2003. Atenska listina opredeljuje prostorske planerje glede na področje delovanja in naloge. Deli jih na znanstvenike, načrtovalce, politične svetovalce in upravitelje. Naloge planerjev znanstvenikov so vzdrževanje baz podatkov, izobraževanje o sodobni planerski teoriji, raziskavah in praksi, spodbujanje kritične diskusije ipd. Planerji načrtovalci in vizionarji, ki naj delujejo pod geslom »mislilokalno, deluj globalno«, oblikujejo variantne in alternativne rešitve za specifične probleme lokalnega okolja ob upoštevanju lokalne identitete in nosilnih zmogljivosti okolja ter preveritvi izvedljivosti programov, razvijajo priložnosti za vse uporabnike in za prihodnji razvoj ter poudarjajo dolgoročne vizije pred kratkoročnimi interesi. Sem spadajo planerji in urbanisti.

Ne glede na že dolgoletne obstoječe prakse prostorskega planiranja in načrtovanja, ki bi morale slediti prej navedenim načelom, pa so vseeno nastale potrebe po sprejemanju nove ali spremembi veljavne zakonodaje. Potreba se je pojavila kljub temu, da smo (vsaj mislimo) dosegli nivo demokratične družbe z demokratičnimi sistemi. V takih sistemih bi moralo ljudstvo predstavljati oblast in neposredno izvrševati svoje pravice. Sicer je danes bolj uveljavljen model predstavniške demokracije, v katerih ljudstvo izbere svoje politične predstavnike, vendar temelj ostaja isti. V Sloveniji je to še posebej opazno od leta 2003 dalje z uvedbo nove prostorske in okoljske zakonodaje ter mnogih ostalih aktov. Na področju celotnega spektra prostorskega planiranja in načrtovanja (od fizičnega prostora do širših družboslovnih pomenov) lahko najdemo poleg spremenjenih veljavnih aktov še veliko raziskav, študij, priporočil, nasvetov, dobrih praks ipd. Od vseh naštetih nalog in obvez v Novi Atenski listini 2003 je glede praktične izkušnje največji problem ravno v zagovarjanju javnih interesov in dolgoročnih družbenih koristi pred kratkoročnimi zasebnimi interesi oz. interesi kapitala. Planerji in urbanisti to obvezo bolj ali manj izpolnjujejo. Navadno problemi nastanejo tedaj, ko se zasebni interesi postavljajo pred javne ali pa je potrebno doseči legitimnost kompleksnih posegov velikih razsežnosti.

Po Kosu (2010) se razloge za nizko legitimnost lahko pojasni kot posledico modernistične reflektivnosti, »ki temelji na dejstvu, da so družbene prakse neprenehoma pregledovane in reformirane v luči novih prihajajočih informacij prav v teh praksah in na ta način konstitutivno spreminjajo njihov značaj« (Giddens, 1990: 38, cit. po Kos, 2010: 418). Kos (2010) je mnenja, da so rešitve za številne nujne prostorske probleme v sodobnem obdobju bolj odvisne od javnega sprejetja, tj. legitimnosti kot pa od tehničnih možnosti. Navaja tudi, da ta problem ni značilen zgolj za prostorsko področje, ampak je prisoten tudi na drugih področjih. Meni tudi, da postajata sodelovanje in posvetovanje s prizadetimi skupinami neizogibna in velikokrat edina kredibilna načina za doseganje družbene sprejemljivosti določenega projekta. Tak način sodelovanja temelji na aktivni participaciji, večji informiranosti, transparentnosti, zgodnejšem vključevanju, spodbujanju sodelovanja in možnosti soodločanja civilne družbe v postopkih prostorskega načrtovanja. Brez tega je zelo težko doseči konsenz družbenega okolja in družbe za katerikoli zasnovan prostorski poseg (Polič, 2013 in Kos, 2002).

### **8.1 Analize vsebin predlogov in pripomb javnosti**

Zaradi značilne kompleksnosti fizičnega prostora ter okolja morja in obalnega pasu (naravni viri, stik vodnega in kopenskega okolja ipd.) ter vseh dodanih materialnih in nematerialnih vrednosti, ki jih to območje prinaša v življenje družbe, še posebej pa čustvene zaznave morja in obalnega pasu ter odnosa do posegov vanje s strani družbe in posameznika, so za razumevanje in razširitev vpogleda bistvenega dogajanja na tem področju nujno potrebne dodatne kvalitativne analitične metode.

Po Kosu (2006: 85) je v takih primerih primerna uporaba poglobljenih kvalitativnih analitičnih metod, saj je na podlagi teh možno izluščiti pomen raznovrstnih besedil in sporočil. S takim analitičnim pristopom lahko raziščemo globlji, eksplicitno nezapisano sporočilnost besedil. Med te prav gotovo sodi kvalitativna analiza besedil. Obstaja tudi različica kvalitativne analize, ki se imenuje diskurzivna analiza, ki se osredotoča predvsem na inerte tekstualnost, t.j. medbesedilnost pomenov besedil (Kos, 2006: 85). Pri takem tipu analize je poleg zapsanega ali povedanega še večja pozornost namenjena analizi, kaj in kdaj je bilo to storjeno, v kakšnem sosledju je umeščen določen problem, koncept, pojem ipd., kakšno je spoznavno polje (framing) in model. Diskurzivna analiza je torej primerna zlasti za analiziranje prikritih vrednostnih razlik, ki jih nakazujejo asociativne povezave in niso nikoli

posledica povsem naključno izbranega načina izražanja. Taka analiza nam torej omogoča vpogled v povezave in razlage vsebin na kompleksnih področjih, ki bistveno določajo kolektivno in individualno pomnjenje, razumevanje in delovanje (Kos, 2006: 85). Analiza je bila uporabljena, na primer, tudi pri raziskavi mnenja javnosti, pri opazovanju odzivov javnosti na razstavljeno maketo fontane na Prešernovem trgu v Ljubljani (Gantar in Kos, 1988).

Postopek diskurzivne analize je zelo obsežen in potreben poglobljene ter zelo natančne obdelave. Za potrebe raziskav mnenja smo se v nalogi odločili, da bo zadostovala izvedba zgolj **kvalitativnih analiz vsebin pripomb javnosti**. Torej smo na podlagi navedenega izvedli analizo vsebine pripomb javnosti, ki omogoča boljši vpogled mnenj na določeno prostorsko ureditev. Za analizo, razumevanje in raziskavo izbrane problematike temelji izbor **vhodnih podatkov** na najbolj reprezentativnem vhodnem viru, ki so vsekakor **pripombe, predlogi in mnenja javnosti**, vezane na posamezni akt ali poseg v prostor. Kvalitativne analize nam torej pomagajo bolje identificirati splošno mnenje, predstave in odnose do prostora in posegih vanje. Glede na ugotovljeno lahko trdimo, da je v primeru posegov v tako kompleksen, občutljiv, dragocen in omejen prostor/območje morja in obalnega pasu v Sloveniji, ki obenem predstavlja tudi visoko cenjeno družbeno vrednoto (predstavlja enega izmed nacionalnih simbolov) ter visoko cenjen in zaželen prostor za preživljanje prostega časa med slovensko družbo, analiza vsebine pripomb prav gotovo primerna izbira analitične metode dela.

### 8.1.1 Uporabljeni vhodni viri analitičnih metod

Uporabljene dokumente lahko delimo v štiri sklope:

- uradni viri,
- strokovne raziskave,
- objave v medijih in
- podatki, pridobljeni na podlagi večletnega posrednega ali neposrednega opazovanja z udeležbo v formalnih in neformalnih postopkih.

V predmetni raziskavi smo uporabili vire, ki se nanašajo na posege v okolje in prostor morja in obalnega pasu v vseh treh že obstoječih obalnih občinah (Mestna občina Koper, Občina Izola, Občina Piran) in novonastale Občine Ankarani. Slednja sicer kot nova občina nima še samostojnih prostorskih dokumentov, zato se večji del nahaja v dokumentih Mestne občine Koper (v nadaljevanju MOK) ali pa kot odziv na prostorske rešitve MOK. Te je lahko zaslediti predvsem na uradni spletni strani ali glasilu bivše KS Ankarani in zdaj preurejene v spletno stran Občine Ankarani.

V postopku zbiranja vhodnih virov, predvsem uradnih, deloma pa tudi strokovnih, so se večkrat pojavili različni zapleti. V največ primerih so bili iskani viri že v arhivih ali celo v skladiščih za dolgotrajno hranjenje podatkov, nekateri pa niso več predmet arhivskega gradiva (vezano na rok hrambe). Kljub temu smo zbrali nekaj takih virov. Zaradi smotrnosti postopka in časovne omejenosti so bili v takih primerih uporabljeni vhodni viri v drugi obliki. Na primer, pri spremembah planov občin (nastali po letu 1984), ki so predvidevale posege v morje in obalni pas, nismo neposredno uporabljali pripomb ali stališč, vendar smo uporabili povzetke, ki so bili pripravljene za Strategije prostorskega razvoja občine (SPRO) za prostorski red občine ali OPN. Mnogo vhodnih virov je bilo v obdobju zbiranja, v fazi sprejemanja ali izvajanja in zato niso bili uradno dosegljivi. Ne glede na te

ovire smo vseeno uspeli zbrati reprezentativno število vseh vhodnih virov s primernimi vsebinami za nadaljnjo obdelavo. Presek zbiranja vhodnih virov je julij 2015. Vsi vhodni viri so hranjeni v lastnem arhivu izdelave magistrskega dela.

Osnovna delitev uporabljenih virov:

A. Uradni viri - dokumenti raznih formalnih ali neformalno predpisanih načinov sodelovanja civilne družbe. To so:

- zapisniki javnih obravnav, sestankov, delavnic, javnih tribun, posvetov, predstavitev, seznanitev, delavnic s fokusnimi skupinami ipd.,
- knjige pripomb in predlogov postopkov sprejemanja prostorskih aktov, raznih posegov ali projektov, razstav ipd., stališča do pripomb,
- smernice, mnenja, projektni pogoji nosilcev urejanja prostora,
- formalni dopisi/vloge glede prostorskih aktov in posegov s strani različnih udeležencev, razne tožbe strank in sodbe sodišč,
- zapisniki, sklepi, sporazumi ipd. s sestankov, Odborov, Občinskih svetov,
- razne uradne študije ipd.

B. Strokovne raziskave - razne naročene strokovne raziskave. To so:

- strokovne raziskave in podlage za prostorski plan Občine Piran ter za strateški in izvedbeni del Občinskega prostorskega načrta Občine Piran (predvsem glede družbenih in ostalih dejavnosti ter prostorskih potreb in predlogov in za izdelavo okoljskega poročila za nov prostorski akt),
- raziskave javnega mnenja za območje morja in obalnega pasu v raznih projektih ali posegih v območje morja in obalnega pasu: (npr. Piran moje mesto, Trajnostna urbana strategija Koper, ureditev obale Koper – Izola, ureditev obale v območju Strunjana, mesta Piran, Portorož, Lucija, Ureditve obale mesta Izola, razvojni vidiki in potrebe na območju Občine Ankaran),
- rezultati raznih projektov: Strategija trajnostnega razvoja turizma Južne Primorske, Uskladitev režimov v 100 metrskem priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8. člena Protokola ICZM za izvedbo in operacionalizacijo določil 8. člena Protokola o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (v nadaljevanju: Protokol ICZM), Podrobnejša zasnova prostorskih ureditev obalnega pasu znotraj projekta CAMP (Coastal Area Management Programme), Analiza stanja in razvojnih možnosti ter vizija prostorskega razvoja Regionalne zasnove prostorskega razvoja Južne Primorske, dokumenti priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

C. Objave v medijih - vsi kanali/viri (tiskani in digitalni mediji, socialna omrežja, platforme ipd.) ter vse oblike besedil izražanja civilne družbe (mnenja, aktivnosti civilnih iniciativ, pozivi, ankete, pripombe, predlogi ipd.). To so dokumenti z vsebinami glede:

- ureditve obale na območju mesta Koper (projekti »Seatouch – dotik morja«, ostale predvidene ureditve obale med Koprom in Žusterno, obalo Koper – Izola glede umeščanja obalne ceste, ureditve od Lazareta do Ankarana z območjem Luke Koper in uskladitve z DPN za pristanišče Koper ter potniški terminal Koper, ureditve obale mesta Izola, območja Svetilnik in območja San Simon, ureditve Krajinskih parkov Škocjanski zatok, Strunjan in Strunjanske soline ter Sečoveljske soline, ureditve obale Piran, Bernardin, Portorož, Lucija).

### 8.1.2 Opazovanje z udeležbo (neformalni, nezapisani viri)

Navedeni pristop zbiranja podatkov smo uporabili v vseh predhodno opisanih virih in postopkih. Pri teh postopkih smo obdelali predvsem informacije, pridobljene na podlagi neformalnih pogovorov na različnih dogodkih. Običajno niso zapisani v uradnih virih (npr. zapisnikih javnih obravnav) zaradi tega, ker se večinoma neposredno ne navezujejo na predstavljene rešitve oziroma niso predmet konkretno obravnavanega posega. Zaslediti jih je možno le v celotnih magnetogramih ali videoposnetkih raznih dogodkov. Ravno zaradi slabe sledljivosti takih podatkov so običajno take metode samo podpora formalnim ali vsaj nekje zapisanim virom. Izbor in analiza teh virov pa je v konkretnem primeru namerna. Izbor se utemeljuje predvsem na podlagi ključnih načel komunikacijskega delovanja (Kos, 2002b).

Izmed vseh navedenih načel po Kosu izpostavimo predvsem načela, ki so podlaga za izbor načina analitičnega pristopa in podatkov, pridobljenih na podlagi opazovanja z udeležbo. Izbor se torej nanaša na to, da je za doseganje komunikacijskega delovanja predvsem potrebno zagotoviti: enakopravnost komuniciranja, vzpostaviti komunikacijo med strokovnjaki in nestrokovnjaki, vključevanje vseh neposredno prizadetih in slediti kompleksnosti komunikacijskih situacij. Tako moramo enakopravno upoštevati celotni interesni spekter (ne samo najglasnejših), z njimi vzpostaviti razumljivo interaktivno dvosmerno komunikacijo sporočil po vseh kanalih oz. zbirati sporočila v celotno mreži različnih virov. Poleg tega moramo omeniti tudi ugotovitve ostalih avtorjev, ki raziskujejo področje sodelovanja javnosti.

Drevenšek in Pek Drapal (2008: 753) ugotavljata, da molčanje ali neaktivno javno izražanje (nasprotovanja) udeležencev k določenemu projektu v danem trenutku (npr. javnem formalnem dogodku) še ne pomeni tudi strinjanje s predlogi ali projektom. Sklepanje, da pasivnost udeležencev pomeni tudi odobravanje, je lahko za uresničitev samega projekta zelo tvegano. Ploštajnerjeva (2003: 51) meni, da je prostorsko planiranje tudi politično delovanje, zato je participacija nujna oblika demokratičnega delovanja posameznika in skupin. Vsekakor je torej potrebno upoštevati javno ali zasebno povedano mnenje posameznika.

Pek Drapal, Kralj in Železnik (2005: 2), so mnenja, da je družbena sprejemljivost opredeljena kot pozitiven ali vsaj nevtralen vpliv predlaganega posega na socialno življenje prebivalcev ter tudi pozitiven ali vsaj nevtralen odnos prebivalcev do predlaganega posega. V okviru družbene sprejemljivosti tako govorimo o razmerah, ki jih posameznik še tolerira. Polič (2013: 109-125) utemeljuje različne ugotovitve za sodelovanje na nivoju družbe in posameznika.

Polič (2013: 119) meni, da obveščanje javnosti o nekem pojavu ni in ne sme biti enkratni dogodek, pač pa del stalnega razvijajočega se odnosa med organizacijami, skupnostjo in posamezniki. Težiti je treba k temu, da je oskrba z informacijami aktivna, ne pa pasivna. To pomeni, da informacija ni zgolj nekje zavedena, temveč mora biti tudi razumljivo posredovana. Od ljudi je nato odvisno, ali se bodo z njimi oskrbeli in ubadali ali ne. Poleg tega je za Poliča pomemben tudi stik s posameznikom zaradi morebitnega preverjanja pojava govorice in tudi v izogib temu pojavu. Po navedbah Poliča (2013: 109-119) omogočajo govorice posamezniku, da s pomočjo skupine preveri razmere. S tem posameznik vidi, ali je njegovo (ne)razumevanje dogodka podobno (ne)razumevanju drugih ter je s tem tudi bolj



pripravljen na ukrepanje. Iskanje napotkov za delovanje v vedenju in razlagah drugih postaja v nejasnih razmerah splošno pravilo. Govorice so torej nekakšen kolektivni odločitveni proces, med katerim se pojavijo norme, ki usklajujejo delovanje posameznih članov. Kot menita tudi Turner in Killian (1972, cit. po Polič 2013:119), so te norme značilen način sporazumevanja v kolektivnem vedenju. Torej kadar dogodki niso jasni ali ko so razmere brez smisla, se posamezniki obrnejo na skupino, da bi razumeli razmere in delovali. Govorice se pojavijo, ko skuša skupina osmisliti dvoumne, negotove ali zmedene razmere. Splošno pa je vsem znano, da lahko govornice otežijo življenje posamezniku in skupnosti, motijo reševalne ali druge ukrepe, normalno delovanje ipd.

Govornice lahko dosežejo še višji nivo in povzročijo zatikanja postopkov, če se npr. množično razširijo preko spleta in ostalih družbenih medijev. Govornice so lahko, še posebej za tako občutljivo področje, kot so postopki sprejemanja prostorskih aktov in izvajanju posegov v prostor, usodne in se jih je vsekakor potrebno izogibati. Govornice lahko preprečimo tudi z neuradnim direktnim komuniciranjem ali pa s neposrednim anonimnim komuniciranjem (elektronska sporočila, forumi, blogi ipd.), čeprav je slednje manj primerno v postopkih sodelovanja z javnostmi. Nejasnosti, dileme, strahove ipd. lahko z dodatnim informiranjem, razlago ali pa zgolj s poslušanjem mnenja posameznika glede posameznih predvidenih posegov na tak način dobro rešimo. Vsekakor se doseže boljše rezultate, če se to odvija v zasebnih pogovorih (pričevanjih) posameznikov ali manjših skupin, po izkušnjah do štiri osebe naenkrat, ki niso del uradnih ali javnih procesov sodelovanja javnosti.

Zaradi ugotavljanja te potrebe ter na podlagi že dognanega, uspešnega spopadanja takega pristopa s pojavom govornic so bili za raziskavo problematike izbrani tudi nezapisani viri, pridobljeni na podlagi opazovanja z udeležbo. Čeprav je časovno in postopkovno nemogoče, je poslušanje in raziskovanje vseh oblik javnosti (nekompetentne, marginalne, neaktivne, tihe, manjšinske ipd. in seveda tudi posameznika), ki svojega mnenja javno (namerno ali nenamerno) ne izraža, zelo pomembno.

V magistrskem delu smo zaradi navedenih ugotovitev izbrali metodo analize opazovanja z udeležbo. Opazovanje je potekalo predvsem v vlogi neposrednega udeleženca v okviru trinajstletnih delovnih izkušenj na področju načrtovanja in urejanja prostora, nekaj pa že v obdobju študija krajinske arhitekture ter podiplomskega študija. Udeležba je v večini primerov predstavljala opazovanje v vlogi formalno vključenega akterja, ki prostorske postopke vodi, manj pa kot neformalni ali prizadeti udeleženec postopka. V nalogi smo za konkretne raziskave uporabili predvsem vire in izkušnje novejšega obdobja.

## 9 ANALIZA PRIMEROV SODELOVANJA IN SOODLOČANJA JAVNOSTI

Analitična faza se v **prvem delu** navezuje na **raziskavo postopkov sodelovanja javnosti z vidika oz. stališč širše javnosti – civilne družbe**. V prvem koraku predstavimo v praksi izvedene formalne in neformalne (alternativne) postopke sodelovanja javnosti na področju urejanja okolja in prostora. Slednje delimo na splošne posege v prostor ter podrobneje, v posege, predvidene v območje morja in obalnega pasu. V naslednjih korakih izvedemo še poglobljeno analizo vsebine mnenj civilne družbe pri posegih v morje in obalni pas. Postopek je natančneje predstavljen v nadaljevanju naloge.

**Drugi del je namenjen analizi in raziskavi mnenja strokovne javnosti.** Mnenja smo zbrali oziroma preverili s poglobljenimi nestrukturiranimi intervjuji (razpravo) s predstavniki stroke. V razpravo smo vključili stroko, ki deluje na področju izbranega področja raziskave. Postopek smo natančneje predstavili v nadaljevanju magistrskega dela. **Raziskovali smo predvsem tri področja. Prvo področje obsega vidike stroke v povezavi z veljavno področno zakonodajo** ter se pogloblja predvsem v poglede in stališča na veljavno zakonodajo in ostale akte s področja okolja, prostora in sodelovanja javnosti. Glede na obdelavo specifičnega območja smo poseben del posvetili tudi raziskavi mnenja o veljavni zakonodaji ter ostalim aktom v sprejemanju s področja voda. To velja predvsem za del, ki ureja posege v morje in obalni pas (priobalno zemljišče). Drugo področje obsega preveritev mnenj stroke glede trenutnega stanja (predvsem zapletov) in doseganju legitimnosti pri posegih v okolje in prostor med civilno družbo. Tretje področje je namenjeno raziskavi konkretnih primerov ali predlogov stroke glede formalnih, še posebno pa neformalnih postopkov sodelovanja s civilno družbo.

**Tretji del je namenjen raziskavi (dodatnemu preverjanju) trenutnega mnenja civilne družbe glede urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu.** Raziskava je vezana na probleme, ki so smo jih ugotovili v predhodnih korakih opravljenih raziskav. Analiza in raziskava temeljita predvsem na izboljšanju stanja izvajanja posegov v območje morja in obalnega pasu ter doseganju večjega sodelovanja in legitimnosti teh postopkov. Raziskavo smo izvedli s pomočjo nereprezentativne spletne ankete. Postopke smo natančneje predstavili v nadaljevanju magistrskega dela.

### 9.1 Vloga javnih institucij in odnosi do sodelovanja javnosti

V urbanizmu oz. urejanju in načrtovanju prostora ni mogoče potegniti ene same črte, ne da bi s tem dregnili v nepregledno množico nasprotujočih si mnenj, stališč in interesov (Kos, 2010: 416). **Predstavniki stroke ugotavljajo, da je v sodobnih družbah potrebno v praksi izvajati odprt »soodločevalski« postopek urejanja okolja in prostora z zbiranjem pobud različnih interesnih skupin in posameznikov.** To predstavlja take postopke odločanja, ki omogočajo in celo spodbujajo sodelovanje zainteresiranih v teh procesih. Pri doseganju večje legitimnosti in izvedbi (celotnih) posegov v »postmodernih« družbah predstavlja tak pristop velik korak naprej. Po izkušnjah vodi tak pristop k zagotavljanju **transparentnih in učinkovitih postopkov ter javne uprave.** Tak pristop nedvomno **vodi civilno družbo do večjega zaupanja ter spoštovanja do države, javne uprave, stroke** ter tudi k odobravanju projektov.

V zadnjih desetletjih je **formalni del prostorskega planiranja vedno bolj v pristojnosti lokalnih skupnosti (občin)**. Simoneti in Zavodnik Lamovšek (2009) ugotavljata, da lokalne skupnosti vsak dan opravijo ogromno dela, povezanega s prostorskim načrtovanjem, od priprave strateških in izvedbenih prostorskih dokumentov do posredovanja informacij občanom ter izvedbe projektov za gradnjo objektov in drugih prostorskih ureditev.

V zadnjem obdobju je vloga občin še toliko bolj izrazita, ker Sloveniji še **ni uspelo doseči učinkovitega delovanja regij**, posledično pa ji ni uspelo vzpostaviti niti sistema regionalnega planiranja. Po Mastopu (1998) (navajam po Kos, 2002: 45) je v strateškem planiranju ena temeljnih novosti prestrukturiranje razmerij na relaciji centralna, regionalna, lokalna raven. Načrtovanje ne more biti več klasična centralno-državna hierarhično nadzorovana dejavnost, temveč mora upoštevati načelo »delitve oblasti« med različnimi ravnmi. Glede na odsotnost regionalnega nivoja urejanja prostora v Sloveniji ima lokalna raven še toliko večje naloge, pristojnosti in seveda tudi večje in obsežnejše zagate.

**Državna in lokalna javna uprava morata pri izvajanju svojih nalog predvsem zagotavljati legitimnost in biti hkrati tudi učinkoviti, družba pa mora javno upravo (s takim delovanjem) spoštovati.** Seveda je ta odnos dvosmeren, oziroma recipročen. V primeru, da javna uprava ni legitimna in učinkovita, je tudi družba ne more spoštovati. Pojav gre tudi v obratni smeri. V kolikor družba ne spoštuje in ne sledi formalnim ukrepom javne uprave, ta ne more biti učinkovita. **Zgraditi je potrebno primeren proces oz. odnos med javno upravo in družbo, ki bi zadovoljeval potrebe obeh strani.** S tem bi se vsekakor dosegala tudi **večja učinkovitost in zadovoljitev vseh pričakovanih civilne družbe, povezanih z javno upravo.** Zelo zanimiva je raziskava Brezovška (2000), ki se ukvarja z obravnavo in izkušnjami upravne preobrazbe srednje- in vzhodnoevropskih držav ter ugotavlja, da je idealni tip organizacije birokracije podlaga za vse razprave o zanesljivosti vladne in upravne organiziranosti.

Po Brezovšku (2000: 264-278) se **javna uprava v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo.** Veliki vprašanji javne uprave v demokraciji sta: legitimnost, ki zajema legalnost in politični nadzor, ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in smotrnost. **V vseh zahodnih demokracijah se novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti javne uprave obravnavajo v okviru "novega javnega managementa".** Ti koncepti rešujejo številne probleme tradicionalne birokracije. Hkrati pa je očitno, da "novi javni management" s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega managementa lahko povzroča nove probleme, ki zahtevajo zlasti demokratično odzivnost, odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik.

Iz vidika **odprtega procesa urejanja prostora** (z upoštevanjem pobud in soodločanja civilne družbe) in doseganja večje legitimnosti je potrebno **zgraditi tak način, kjer bodo vsi državljani obravnavani enako, pravično, brez privilegijev in diskriminacije.** Hkrati pa je potrebno zagotoviti, da bo javna uprava v skladu z željami civilne družbe in ostalimi določili delovala zakonito. Brezovšek (2000) ugotavlja, da **temelji del zagotavljanja takega procesa v legalnosti, saj mora javna uprava v prvi vrsti slediti pravnim normam.** V koliko uprava ne zagotavlja

**pravičnosti, poštenosti in zakonitega postopka, to vsekakor ni zanesljiva uprava.** Velik del zagotavljanja dobrega procesa delovanja uprave temelji tudi na legitimnosti. Vsekakor ta ne temelji zgolj na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med javno upravo in demokratično skupnostjo, na političnem nadzoru in odgovornosti uprave. **Uprava, ki zasleduje svojo lastno politiko, seveda ni zanesljiva** (Brezovšek, 2000: 265).

**Temelj uspešne javne uprave je postavil že Max Weber v postavitvi kriterijev delovanja birokratske organizacije.** Weber trdi, da je čisto birokratski tip upravne organizacije iz čisto tehničnega stališča sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti in je v tem smislu formalno najbolj racionalno znano sredstvo izvrševanja imperativnega nadzora nad človeškimi bitji. Je boljši od vseh drugih oblik v natančnosti, stabilnosti, ostrini discipline ter v zanesljivosti. Tako omogoča zelo visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov za voditelje v organizaciji ter za tiste, ki delujejo oziroma so v odnosih z njo. Končno je boljša tako po intenzivni učinkovitosti ter obsegu delovanja in je formalno uporabljiva za vse vrste upravnih nalog, (Weber, 1981: 339, cit. po Brezovšek, 2000: 266). Webrova birokracija je v zagotavljanju uspešnega delovanja uprave sicer nujen, čeprav verjetno ne zadosten (prvi) korak k zanesljivi upravi.

Brezovšek (2000) v kritikah **Webrovega modela ugotavlja, da ta teorija ni več primerna za današnji čas**, ker ne odraža dejanskega stanja v upravi in izraža slepo zaupanje v formalizem ter v jasnost pomena zakonodajnih odločitev ob hkratnem zanikanju subjektivne interpretacije na videz jasnih zakonov. Prav tako ne vsebuje kolektivnih mehanizmov zoper disfunkcije sistema, ker že vnaprej ne določuje koncepta orisa dejanskega dogajanja v upravi, ki bi napake sploh zaznal kot disfunkcije pri nadzoru nad upravnim delovanjem ali pa pri komuniciranju in upoštevanju vplivov iz okolja. "Model stroja" oziroma hierarhične organizacije s prevladujočimi značilnostmi "nadzora, nadzora in nadzora" ter stroge ločitve med politično avtoriteto in nepolitično nevtralnno birokracijo, v sodobnem času ne ustreza več stvarnosti moderne liberalne demokratične države (Mintzberg, 1996: 75-83, cit. po Brezovšek, 2000: 267).

V zadnjem desetletju v **zahodnih demokracijah obstaja o modernizaciji javne uprave modernejši izziv Webrovemu modelu birokratske države. Poznan je pod imenom "Novi javni management"**, oziroma **"novo upravljanje javnega sektorja"** (v nadaljevanju NUJS). Vodenje in upravljanje v moderni, demokratični liberalni državi ima zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, zato pa toliko več z dogovarjanjem in pogajanjem, celo v okviru javnega sektorja (Brezovšek, 2000: 268). Klasično birokracijo se po tem novem pojmovanju označuje kot preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarja s podrobnostmi in pravili (kdo lahko stori kaj, kdaj in kako), premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ki naj bi jih dosegli. Birokracije so torej preveč usmerjene k opravi in premalo k rezultatom. Zanimivo izhodišče je, da NUJS ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni deficit demokracije, politična preglednost in nadzor vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in ne obratno (Brezovšek 2000: 270).

Brezovšek (2000: 276-277) v svoji raziskavi pregleda problemov zanesljive uprave predlaga nekaj sklepnih ugotovitev in možnih rešitev. Po Brezovšku se torej problemi zagotavljanja zanesljive legalne in legitimne uprave, političnega nadzora, učinkovitosti, smotrnosti in profesionalizma pojavljajo v

vseh vrstah demokratičnih političnih sistemov ter niso specifični samo za novo demokratizirane države oziroma za države v prehodnem obdobju. Tradicionalni, klasični koncept Webrove birokracije je pomemben še danes ter predstavlja tudi podlago za razvoj novih organizacijskih procesov. V moderni državi ne obstaja jasna razmejitev med politiko in upravo. Upravni uslužbenci morajo biti lojalni vsakokratni demokratično izvoljeni vladi, ne da bi bili zato nekritični ali podložniški. V vseh zahodnih demokracijah so novi odgovori na probleme učinkovitosti in smotrnosti uprave obravnavani pod oznako NUJS. Hkrati pa je očitno, da NUJS s poudarjanjem decentralizacije in podjetniškega managementa lahko povzroča nove probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih zadev. S takimi ugotovitvami bo vpliv formalno upravnih institucij, oblikovanih po zahodnem modelu, zagotovo ostal dvomljiv, kolikor dolgo se bo njihovo politično in institucionalno okolje razlikovalo od tistega v zrelih liberalnih demokracijah.

Kot opisujeta tudi Mumel in Bošnjak (2001), predstavljajo **lokalne skupnosti v zadnjem obdobju vedno bolj vlogo servisa občanov in so od njih zelo odvisne. Čeprav imajo tudi značaj »monopolista« na svojem področju storitev, se kljub temu srečujejo s problematiko usklajevanja in upoštevanja široke palete potreb in zahtev zagotavljanja nemotenega razvoja.** Mumel in Bošnjak (2001) ugotavljata tudi, da nastaja temeljna težava že pri vzpostavljanju stikov s civilno družbo. Predvsem v smislu kako jih pravilno nagovoriti, usmerjati razumljive informacije do njih, graditi celostno podobo lokalne skupnosti ter oblikovati sistem odnosov z njimi in ga pravilno upravljati. Obenem v svoji raziskavi ugotavljata tudi, da je javnost vedno bolj poučena o svojih pravicah, željna ažurnega obveščanja vseh dogodkov, zahtevna pri postopkih sodelovanja in soodločanja. Civilna družba vsako »napačno potezo« javne uprave zelo burno sprejme in nanjo reagira. Mumel in Bošnjak (2001) sta mnenja, da potrebuje javna uprava (še posebno lokalnega nivoja) dober odnos in načrt komuniciranja z javnostjo. S takim pristopom se dosega boljši odnos s civilno družbo ter lažje uresničevanje zastavljenih ciljev. To pa se lahko doseže le z dobro načrtovanim, premišljenim, transparentnim in neprekinjenim načrtom komuniciranja z javnostjo.

### 9.1.1 Konkretno izkušnje sodelovanja javnosti na področju javne uprave

Po opravljenih analizah izbrane literature smo v proces analize vključili tudi pridobljene izkušnje na področju dela (od leta 2006 dalje) na Uradu za okolje in prostor Občine Piran (v nadaljevanje UOP). Temeljni pristop Občine Piran v **sodelovanju s civilno družbo je odprt »soodločevalski sistem« s čim večjim spodbujanjem. Sistem temelji na dvosmerni razumljivi komunikaciji »od spodaj navzgor« in obratno.** »Dialog« je pri reševanju raznih situacij tudi eden poglobitnih političnih pristopov župana Občine Piran. Posledično deluje tako tudi celotna javna uprava. S tem se celotna uprava občine strinja in je mnenja, da je pristop pravilen in koristen. Pri takem pristopu je nujno predvideti dober načrt komuniciranja s civilno družbo in pripraviti več neformalnih načinov njenega sodelovanja. Kot navaja Polič (2013), mora biti obveščanje v procesih sodelovanja javnosti resnično, pravočasno, razumljivo in transparentno. Potrebna pa je tudi dobra strokovna služba za odnose z javnostjo. Ta pa ne sme temeljiti na »piarovski« veščini, ki je namenjena predvsem lažjemu doseganju že določenih ciljev oz. prioritete (Kos, 2002: 47).

Na podlagi navedenega se je ne glede na skope zakonske predpise (ki jih mora javna uprava pri legitimnem delovanju upoštevati) na UOP pristopilo k nadgradnji procesa sodelovanja javnosti pri

postopkih urejanja prostora. Ideja je nastala predvsem zaradi konkretnih izkušenj pri sprejemanju prostorskih aktov. UOP je v zadnjih desetih letih ugotavljal, da se sprejemanje prostorskih aktov skoraj vedno zaplete ali celo ustavi ravno v trenutku formalnega vključevanja javnosti. V postopkih sprejemanja aktov je namreč vključitev javnosti formalno predpisana šele v fazi javne razgrnitve in obravnave. Formalno sodelovanje javnosti je glede na izkušnje torej predvidno v prepozni fazi, saj so do takrat strokovne rešitve že izbrane. Precej dodelan je tudi osnutek akta – posega. Zaustavitev postopkov na tej točki pomeni za javno upravo velike izpade ekonomskih virov, vloženega časa in strokovnega dela. UOP je ugotavljal, da so bili odzivi javnosti v formalnih postopkih na katerikoli prostorski poseg zelo burni in kritični. Ti so se pojavljali pri vseh vrstah posegov: (nujna) javna komunalna infrastruktura, gospodarske cone, turistična infrastruktura, družbena infrastruktura ipd. UOP je ugotovil tudi to, da je civilna družba v Občini Piran še posebno občutljiva na sledeče posege: (tržno) stanovanjsko gradnjo, turistično infrastrukturo, trgovske centre, pozidavo odprtih ali prostih površin ter razne pobude javnih ali privatnih (ne)lokalnih investitorjev. Zanimivo je, da je javnost v občini nenaklonjena tudi do umeščanja javnih vsebin v prostor (npr. dom za starejše občane, oskrbovana stanovanja, predšolska in šolska infrastruktura, garažne hiše ipd.). Med javnostjo občine je precej zaznan tudi »NIMBY« odnos (Kos, 2002: 101, Polič 2013: 91-137) do prostorskih posegov oziroma projektov.

Kot opisuje Kos (2002b), je tudi UOP ugotovil, da je **pri posegih v prostor upoštevanje javnega mnenja nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za doseganje legitimnosti. Enako velja tudi za ugotovitev, da so prostorski projekti zaradi svoje čutno-nazorne konkretnosti in neposrednih vplivov na temeljne eksistenčne pogoje življenja ljudi močni spodbujevalci mobilizacije zaskrbljenih posameznikov in skupin** (Kos, 2002: 119). To se opaža predvsem v zadnjih nekaj letih, ko se že za vsak manjši poseg v prostor ustanavlja civilne iniciative proti tem posegom, organizira proteste ipd.

Problemi, kot pravi Kos (2002: 53), niso prostorski, temveč jih je treba iskati v vse kompleksnejših načinih družbene konstrukcije prostorov. S tem pa se razpon pomembnih obravnav prostora močno razširi. **Poglobljeno razpravljanje o »postmodernističnih« družbeno-prostorskih razmerah je izhodiščni pogoj za doseganje legitimnosti pri posegih v prostor.** Na podlagi izkušenj je tudi UOP prišel do takega dognanja. **Civilna družba, še posebno predstavniki »laične javnosti«, prostorskega posega večinoma sploh ne razume, ga noče razumeti in se vanj ne pogloblja.** V tem primeru ni smiselno pričakovati produktivnega sodelovanja in podpore, kaj šele odobritve posega s strani javnosti. Sklepa se lahko tudi, da je trenutna **vsesplošna krizna situacija družbenega okolja odraz reakcij javnosti na vsako spremembo (ne glede na to, ali je dobra ali slaba) v okolju in prostoru.** Nezadovoljstvo ljudi se nadgrajuje v zavračanje vsakega projekta. S tem pojavom se srečuje tudi večji del ostalih občin v Sloveniji. Slednje je tudi eden temeljnih razlogov stagnacije urejanja prostora ter nazadovanja razvoja lokalnih skupnosti.

Omenjeno problematiko sodobnega obdobja je zasledilo tudi Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP). Direktorat za prostor (pristojen za prostorsko načrtovanje na vseh ravneh in tudi eden pglavitnih nosilcev urejanja prostora) je že v letu 2010 uvedel spremembe formalnih postopkov sodelovanja javnosti v postopku sprejemanja državnih aktov. Nove (neformalne) postopke so z zakonom ZUPUDPP tudi predpisali. Glede na dobre odzive javnosti v takem postopku so v zadnjem

obdobju pričeli izvajati podobne aktivnosti tudi v prostorskem načrtovanju na lokalni ravni ter pripravi nove Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS). Občine so namreč podale (in še vedno podajajo) na MOP veliko število pripomb, predlogov in zaprosil za pomoč pri reševanju zagat sodelovanja s civilno družbo.

Zaradi tega so leta 2011 na MOP sestavili in izdali »Priporočilo občinam za zgodnejše vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov v lokalnih skupnostih«, ki poleg formalno predpisanih procedur predvideva tudi neformalne – alternativne procese vključevanja javnosti. MOP v Priporočilu iz leta 2011 poudarja, da ZPNačrt sicer predpisuje minimalni okvir in časovni termin sodelovanja javnosti, vendar ne prepoveduje drugačnih oziroma dodatnih pristopov in aktivnosti na tem področju. V priporočilih svetujejo zgodnejše vključevanje javnosti, čeprav to na videz podaljšuje postopek sprejemanja prostorskega akta. Po izkušnjah trdijo, da se celoten čas priprave dejansko skrajša, če se že v začetnih fazah nameni dovolj pozornosti za javnost. S kakovostnim vključevanjem in sodelovanjem te se dosega tudi večjo legitimnost sprejetih prostorskih odločitev.

Občinam priporočajo sledeče:

- a. takoj po sklepu o začetku postopka priprave prostorskega akta se prične z aktivnim vključevanjem širše javnosti,
- b. jasna definicija poteka, načina in oblik sodelovanja,
- c. spodbujanje sodelovanja zainteresirane javnosti že v fazi oblikovanja osnutka akta,
- d. predstava o prevladi javnega interesa nad zasebnim interesom,
- e. predstavitev različnih scenarijev prostorskih posegov,
- f. definiranje, opredelitev ter reševanje pozitivnih in negativnih odzivov javnosti,
- g. pozive k sodelovanju naj se javno objavlja,
- h. razgrnitev različnih dokumentov poleg formalno predpisanih (strokovne podlage, ekspertna mnenja ipd., gradiva),
- i. paziti pri uporabi jezika glede na zainteresirano javnost in izdelava za laično javnosti razumljivih povzetkov dokumentov,
- j. sodelovanje različnih akterjev s poudarkom na širjenju stroke na predstavitev (izdelovalec okoljskega poročila, strokovnih podlag, drugi strokovnjaki, investitor ipd.),
- k. izbira primerne časa in prostora za predstavitve glede na lokalne značilnosti,
- l. zagotovitev dovolj časa javnosti za seznanitev s prostorskimi posegi,
- m. izdelava za javnost razumljivih stališč do pripomb z obrazložitvami, zakaj so določene pripombe sprejemljive ali nesprejemljive,
- n. iskanje zaveznitva v javnosti za graditev skupnega jezika in konsenzov v urejanju prostora,
- o. sodelovanje se izvede z različnimi oblikami vključevanja javnosti:
  - strokovno vodene in ciljno naravnane delavnice,
  - okrogle mize,
  - problemske konference,
  - javne tribune,
  - interaktivne oblike sodelovanja preko elektronskih medijev (spletne strani, mailing liste ipd.) in
  - uporaba mediacije in moderatorja.

Iz strokovnega vidika tudi Polič (2013) ugotavlja, da javnost sploh ni usposobljena za razumevanje prostorskega posega oziroma ga deloma razume ali z redukcijo vseh informacij preveč posplošuje in interpretira na podlagi lastnih izkustev in zaznav (čustev). Po Kosu (2002) so poleg navedenih ugotovitev eden temeljnih razlogov zatikanja procesa sodelovanja javnosti tudi jezikovni in terminološki nesporazumi med deležniki urejanja prostora. Najskromnejši rezultat skupnega »diskurzivnega polja« bi morala biti usposobitev za interdisciplinarno komunikacijo, maksimalni pa vzpostavitev komunikativnih institucij urejanja in načrtovanja prostora, ki bi bile sposobne dosegati maksimalno možno stopnjo soglasja vseh vpletenih akterjev. Odsotnost take poglobljene interdisciplinarne razprave o odprtih prostorskih razvojnih vprašanjih se neposredno odraža tudi v praktičnih težavah urejanja in načrtovanja prostora.

UOP je namenil temu problemu še posebno pozornost s pripravo številnih razumljivih razlag za širšo javnost sicer težko razumljivih strokovnih dokumentov. Dokumenti so bili pripravljene v obliki razumljivih povzetkov s še vedno kakovostnimi razlagami, vendar manj prisotnimi strokovnimi izrazi, dejstvi, podatki in postopki. Pomembnih dejstev ali ugotovitev se ni izpuščalo. Izpostavilo se je vse ključne zadeve, tako pozitivne kot negativne, ki jih nove ureditve prinašajo v prostor. Dokumenti so bili pripravljene predvsem v obliki krajših vizualno (grafično) zanimivih povzetkov. V večini primerov so bile to zloženke, krajše brošure, plakati, letaki, animacije, simulacije ipd. Gradivo je bilo dostopno tudi v digitalni obliki na uradni spletni strani občine ter na ostalih digitalnih kanalih občine (npr. profilu na socialnih omrežjih). Občina je omogočila tudi moderatorja ali povezovalca na javnih dogodkih. Moderatorji in povezovalci so bili izbrani neodvisno od naročnika. Največkrat so bili to predstavniki lokalnih okolij (npr. predsedniki krajevnih skupnosti, društev, organizacij ipd). Pristope UOP smo podrobneje predstavili v nadaljevanju magistrskega dela.

## 9.2 Postopki sodelovanja in soodločanja javnosti

V večletnih praksah prostorskega načrtovanja v Sloveniji ugotavljamo, da je formalno področje sodelovanja javnosti neprimerno zastavljeno. Slednje ne sledi potrebam in trendom razvoja sodobnih hitro se spreminjajočih družb, predvsem pa manjka formalna opredelitev vključevanja in sodelovanja vseh družboslovnih strok. Glede na to se načrti za prostorske posege še toliko bolj zatikajo in propadajo. Slednje ugotavljamo predvsem na podlagi ažurnih analiz konkretnih primerov ter poskusu oblikovanja novih predlogov in pristopov k reševanju potreb tega področja, na primer Priporočil MOP od leta 2011 dalje.

UOP Občine Piran je vse navedene ugotovitve pri sprejemanju prostorskih aktov že dlje časa zaznaval, zato se je odločil za **nadgradnjo oziroma izboljšavo sodelovanja javnosti z neformalnimi – alternativnimi pristopi**. V prvi fazi »novega« pristopa so opravili temeljito raziskavo, zakaj se taki odzivi na predvidene prostorske ureditve v civilni družbi sploh pojavljajo. Rezultati, pridobljeni na podlagi zbiranja mnenj javnosti na formalnih in neformalnih dogodkih, so pokazali, da so **problemi predvsem v slabem zaupanju in prepozmem vključevanju javnosti**. Ta se zaradi tega počuti **izključeno ter prisiljeno k potrditvi že oblikovanih prostorskih posegov**. S takimi postopki dobi javnost občutek nepomembnosti oziroma neupoštevanja s strani lastne lokalne skupnosti, kar (upravičeno) povzroča zelo neproduktivne reakcije javnosti. Javnost zaradi tega nima posebnih interesov sodelovanja za katerikoli poseg v prostor. Slabo sodelovanje in interes civilne družbe za posamezen prostorski projekt pa ne pomeni nujno tudi odobravanja ali odsotnosti konfliktov.



Mnogokrat konflikti »dobesedno privrejo na dan« tik pred javno razgrnitvijo, med njo ali takoj po njej. Situacije so od primera do primera zelo različne in nepredvidljive.

Kot opisuje Kos (2002b), je tudi UOP ugotovil, da je pri posegih v prostor upoštevanje javnega mnenja sicer nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za doseganje legitimnosti. UOP je tudi zaznal, da so prostorski projekti zaradi svoje čutno-nazorne konkretnosti in neposrednih vplivov na temeljne eksistenčne pogoje življenja ljudi močni spodbujevalci mobilizacije zaskrbljenih posameznikov in skupin (Kos, 2002: 119). Pojavlja se tudi vedno več groženj na osebnem nivoju. Na podlagi izvedenih analiz lahko tudi v predmetnem področju obdelave magistrskega dela potrdimo tudi ugotovitve Ploštajnerjeve (2003: 52-55), ki opisuje, da imajo iz različnih razlogov tudi politični predstavniki in pobudniki-investitorji zelo velike vplive na postopke in stroko urejanja prostora.

V zadnjem obdobju se zaradi vse večje **uporabe elektronskih medijev** večji del javnosti fizično ne udeležuje več javnih razgrnitev in obravnav. Civilna družba na podlagi lastnih interpretacij elektronsko objavljenih dokumentov raje podaja pripombe kar preko elektronske pošte ali forumov. Večji del javnosti se tudi pri podajanju predlogov in pripomb preko posrednega sporočanja s pomočjo elektronskih sporočil vseeno predstavi z imenom ali nazivom subjekta. V primeru oddajanja pripomb na zelo nizkem nivoju strpnosti in splošne kulture pa se večinoma pojavljajo anonimna elektronska sporočila ali sporočila, podpisana z raznimi izmišljenimi vzdevki. Del javnosti (predvsem starejše populacije ali predstavnikov političnih skupin) si ne glede na to privoščijo številne nastope z najbolj čustveno nabitimi argumentacijami ravno na javnih obravnavah. Navadno se taki odzivi pojavljajo v primerih, ko predviden poseg prizadene interese posameznika (zdravo okolje, lastnina, ekonomski izpad). Pojavljajo se tudi v primeru nasprotovanja s strani določenih skupin (politične stranke, društva ipd). Ob prisotnosti medijev so nastopi še bolj dramatični.

Predstavniki medijev so s strani Občine Piran v postopkih urejanja prostora redno informirani ter vabljeni na posamezne dogodke. Predstavniki lokalnih medijev so na dogodkih skoraj vedno prisotni, mediji državnega nivoja pa približno v četrtini vseh prostorskih postopkov. Mediji sicer predstavljajo tudi za UOP enega izmed poglobitvenih problemov pri prostorskih posegih. Ne glede na prizadevanja občine za boljše informiranje in vključevanje javnosti mediji vseeno želijo priti in tudi dejansko prihajajo do informacij o nameranih posegih že v zelo začetnih fazah, v določenih primerih tudi pred samo občino. Te »delne informacije« razumevajo, usmerjajo in predstavljajo na svoj način, večinoma z dramatičnimi interpretacijami in negativnimi pridihi. Prirejene informacije nepreverjeno javno objavijo, še preden se občina konkretno odloči za določen poseg, poda svoja stališča ali zahteve v posegu ter izdela načrt procesa sodelovanja javnosti. Javnost se seveda na te objave brez preverjanja resničnosti burno in zelo kritično odzove. Glede na te izkušnje lahko tudi v tem primeru potrdimo pojav v spremembi vloge medijev. Mediji postajajo od posrednikov vedno večji neposredni ustvarjalci javnega mnenja (Kos, 2002: 106). Mnogokrat se v medijih (namerno) pojavijo nepreverjene, izmišljene ali celo lažne informacije. Mediji vse to počnejo predvsem zaradi zbujanja interesa in branosti določenega medijskega vira ter same tekmovalnosti med različnimi medijskimi ustanovami. Ker postavljajo na prvo mesto svoje interese, jih ne zanimajo negativne posledice, ki jih ustvarjajo v že tako skrhanem odnosu med civilno družbo in javnimi institucijami. Javnost zaradi nizkega zaupanja v javno upravo vedno bolj verjame informacijam medijev.

Izkušnje UOP kažejo, da razprave v javnih obravnavah večkrat zaidejo iz konkretnega konteksta prostorskega akta in se nanašajo na probleme različnih področij. Pogosto je tudi izpostavljanje vsesplošnih sodobnih življenjskih razmer. V zadnjem obdobju je zaslediti sledeče teme: recesija, pomanjkanje služb, stanovanj, slabo zdravstvo in socialna politika, podkupovanja, goljufije, slabo sodstvo, občutek »majhnosti laičnega človeka« - marginacija ipd. Pogosto se kažejo tudi konflikti med prebivalci urbanih centrov in podeželja ter lokalnega in nelokalnega prebivalstva. To je za razliko izkušenj ostalih občin v Sloveniji v Občini Piran zelo prisotno, saj je občina zelo atraktivna za masovni (hoteli) in individualni turizem (apartmaji, vikendi). Zaznati je tudi močno lokalno pripadnost. Ne glede na ta pojav lokalno prebivalstvo lažje sprejema tuje obiskovalce in turiste v masovnih kompleksih kot domače (nelokalne) občasne obiskovalce. Enak pojav opazimo pri sprejemanju pobud nelokalnih investitorjev ali izdelovalcev. Med javnostjo je možno večkrat zaznati izjave: »Prišli so gospodje iz Ljubljane«, »vikendaši«, »forešti« - v slovenščini tujci, »gor v Ljubljani so vsi pametni, pa še nam diktirajo, kaj bomo delali«, »Ljubljančan mi zasede parking« ipd. Konflikti privrejo na dan tudi na sejah Občinskega sveta ter degenerirajo na podoben način kot javne obravnave.

V nadaljevanju smo predstavili konkretne primere različnih alternativnih pristopov v celotnem procesu sodelovanja z javnostjo, ki jih je UOP Občine Piran uporabil pri sprejemanju vseh prostorskih aktov (tudi posegi v morje in obalni pas). Opređeljene so tudi ključne prednosti in slabosti teh ter odzivi javnosti na te pristope.

### **9.3 Izvajanje različnih pristopov sodelovanja javnosti na primeru lokalne skupnosti**

V prvi fazi je UOP Občine Piran sestavil natančen načrt vključevanja in sodelovanja javnosti glede na značilnosti:

- fizičnega prostora,
- posameznega projekta,
- družbenega okolja, v katerem je ta poseg predviden.

Opređeljene morajo biti vsaj naslednje vsebine:

1. namen procesa,
2. cilj procesa,
3. potek procesa,
4. predvidene metode vključevanja in sodelovanja javnosti,
5. natančen potek in vsebina informiranja javnosti – še posebno medijev,
6. natančen urnik ključnih dogodkov,
7. identifikacija ključnih deležnikov,
8. razpoložljiva in potrebna finančna sredstva ter drugi viri,
9. informacije, ki jih bo javnost potrebovala,
10. načine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov,
11. oblike spremljanja in vrednotenja procesa,
12. monitoring izvajanja in izvedenega procesa,
13. pregledi porabe sredstev, v določenih primerih pa tudi ustvarjanju sredstev.

V načrtu vključevanja in sodelovanja javnosti je Občina Piran z UOP na podlagi že navedenih izkušenj z mediji, namenila posebno pozornost delu načrta, ki predvideva sodelovanje z mediji. Izdelan je bil natančen proces z glavnimi nosilci – predstavniki – posameznih delov načrta. Na UOP v zadnjem obdobju izvajamo sodelovanje, obveščanje in vabila za medije izvajamo preko občinske službe za stike z javnostjo. Večkrat so v ta proces vključeni tudi zunanji strokovnjaki s tega področja. Na službo s usmerja tudi zahteve in poizvedbe o zadevah s strani civilne družbe, še posebno medijev. Kot ugotavljata v svoji raziskavi Mumel in Bošnjak (2001), so iz informacijskega vidika in vidika izvajanja nalog najpomembnejši župan, direktor občinske uprave ter še posebno vodje uradov. Slednje v občinski upravi ugotavljajo tudi na podlagi izkušenj z UOP, zato stike z javnostjo večkrat prepustijo kar vodi UOP. Javnost sprejema to kot osebo, ki najbolje pozna celotno sliko posega in se z njim tudi operativno ukvarja. Del podajanja informacij opravljata tudi župan ali direktor občinske uprave. Izjave se v vseh primerih uskladi s službo za stike z javnostjo.

V zadnjem obdobju, ne glede na obliko ali način sodelovanja javnosti, na UOP pogosto predvidevamo tudi uporabo moderatorja. Moderatorjeva vloga je vsebinsko nevtralna tretja oseba v skupini. Nevtralnost vsebine pomeni, da moderator ne podaja svojih stališč o obravnavanih vprašanih ter ostaja neopredeljen tudi do pričakovani skupine. UOP je zaznal predvsem naslednje težave pri moderiranju: zagotavljanje nevtalnosti, neopredeljenosti, strokovnosti, usposobljenosti ter poznavanja in obravnave psiholoških in socioloških značilnosti posameznika in skupine. V Sloveniji je ta stroka še v začetnih fazah razvoja in izkušenj. Moderator v marsikaterem postopku težko ostaja na objektivni ravni, torej ne podaja lastnih mnenj in se do posega ne opredeljuje. UOP ugotavlja, da v kolikor moderator ni strokovno in praktično pripravljen, njegova prisotnost ni priporočljiva. Javnost Občine Piran bolje sprejema v vlogi moderatorja predstavnike stroke iz lokalnega okolja.

V preteklem obdobju je UOP posebno pozornost namenil tudi vsebini dokumentov in pripravi gradiv za javne dogodke. Priprava teh je določena glede na značilnosti in kompleksnost posameznega projekta/posega ter glede na značilnosti družbenega okolja, v katerem je ta poseg predviden.

V nadaljevanju predstavljamo ključne zaznane ugotovitve v formalnih in neformalnih pristopih sodelovanja z javnostjo za vse prostorske akte in posege v prostor, tudi za morje in obalni pas. Prednosti in slabosti oz. uspešnost in učinkovitost posameznega pristopa smo analizirali in ocenjevali na podlagi formalno ali neformalno pridobljenih pripomb v katerikoli obliki ter glede na izpolnjevanja pričakovani civilne družbe.

Odzive javnosti smo vrednotili po naslednjih kazalcih:

- število udeležencev širše javnosti in ciljnih skupin,
- število pripomb (oddanih pisno na analogni in digitalni način ali ustno) in
- obiskanost (pregled, uporaba) dokumentov ter ostalih objav v elektronskih medijih.

Preglednica 2: Formalne in neformalne oblike ter načini sodelovanja javnosti na UOP Občine Piran  
Table 2: Formal and informal forms and methods of public participation used at UOP Municipality of Piran

Oblika	Vsebine	Prednosti / slabosti	Odzivi javnosti
<b>FORMALNE OBLIKE</b>			
<b>Javne objave</b>	Napoved raznih dogodkov	Prednost: objava dosegljiva v uradnih glasilih za vse interesente. Slabost: drage objave v uradnih glasilih. Uradne objave in objave v ostalih tiskanih medijih so večkrat spregledane. Najbolje je obveščanje preko KS ali socialnih omrežij.	Navajajo spregledanje objav. Najboljši rezultati preko objav na socialnih omrežjih ali lokalnih predstavništvi.
<b>Javna razgrnitev</b>	Predstavi se določeno vsebino (osnutek, predlog) dokumenta. UOP je predlagal podaljšanje roka nad 30 dni za kompleksne projekte, projekte, kjer je izkazan širši interes, projekte javnega značaja, projekte na javnih površinah in projekte v morju in obalnem pasu.	Prednost: dobra seznanitev širše javnosti. Slabost: odsotnost stroke, laična »samointerpretacija« dokumentov – slabo razumevanje vsebin.	Udeležba je odvisna glede na vrsto in lokacijo posega v prostor. Dobri odzivi na podaljšanje rokov nad 30 dni.
<b>Javna obravnava</b>	Obravnava se določena vsebina projekta z udeležbo vseh akterjev urejanja prostora. Namenjena je predvsem seznanjanju javnosti.	Prednost: dobra seznanitev in razumevanje za širšo javnost, pridobivanje mnenj in predlogov javnosti na vsebine projekta, neposredno soočanje mnenj vseh udeleženih, zaznavanje globljih širših problemov ipd. Slabost: časovno je faza prepozna in prekratka, degeneriranje razprav izven konteksta, osebne izpovedi, čustveni izpadi ipd.	Udeležba je odvisna glede na vrsto in lokacijo posega v prostor, raznih interesov (npr. lastništva) posameznikov ter višine porabe javnih sredstev.
<b>NEFORMALNE OBLIKE</b>			
<b>Javne seznaitve</b>	Predstavi se ideje, variantne rešitve, vizije ali scenarije razvoja.	Prednost: Dober pristop za sodelovanje in soodločanje javnosti. Slabost: razumevanje vseh vsebin. Potreben je moderator ali stroka.	Udeležba je odvisna od vrste in lokacije posega v prostor, raznih interesov (npr. lastništva) posameznikov ter višine porabe javnih sredstev.
<b>Podajanje in zbiranje mnenj, pripomb in predlogov</b>	Stalni javni pozivi in vabila k sodelovanju za pridobivanje širšega mnenja in soodločanju za predvidene ter izvedene	Prednosti: informacije pri odločitvah o bodočih projektih, širši pregled splošnega mnenja o izvedenih dejavnostih in zaznavanje	V začetni fazi dobri odzivi, kasneje pa pasivni ali slabi odzivi (participativna

<b>javnosti (analogno in digitalno)</b>	posege. Analogni način: pisne vloge, zapisniki ipd. Digitalni način: elektronska pošta, portali, platforme, forumi, socialna omrežja.	novih potreb družbe. Slabost: velika količina vhodnih podatkov, vsebinsko neprimerni predlogi, utopične želje, žaljive vsebine, grožnje ipd.	utrujenost družbe). Napačno razumevanje družbe o podajanju idej in konkretnemu izvajanju predlogov kasneje (pošiljanje mnenja ne pomeni tudi odobritve!)
<b>Javne tribune</b>	Interaktivno soočanje in ustvarjanje stališča o določenem posegu med vsemi akterji.	Prednost: javnost navaja dober primer pristopa v sodelovanju in soodločanju. Slabosti: javnost prevzema načrtovanje prostora v »svojo pristojnost« ter neobvladljivost velikih množic. Degeneriranje razprav izven konteksta. Potreben je moderator/stroka.	Udeležba je nekoliko večja kot pri seznanitvah.
<b>Delavnice</b>	Določitev ali preverjanje možnih izbir/alternativ za doseganje ciljev.	Prednost: javnost navaja dober primer pristopa v sodelovanju in soodločanju. Slabost: javnost prevzema načrtovanje prostora v »svojo pristojnost«.	Vabljenе so manjše skupine. Udeležba, odzivi in rezultati so dobri.
<b>Okrogle mize (vabljenе)</b>	Pridobivanje informacij in stališč posameznih interesnih skupin.	Boljši pregled mnenja in doseganje konsenzov posameznih akterjev. Slabost zaradi uveljavljanja moči in interesov posameznih skupin in s tem povzročanje dodatnega konflikta med ključnimi akterji.	Udeležba je v zadnjem obdobju slaba.
<b>Vabljenе okrogle mize izven teritorija lokalne skupnosti</b>	Reševanje večjih skupnih projektov in problemov na nivoju obalnih občin (npr. morje, obmorski pas, promet ipd.) in občin Primorske regije (npr. regijsko odlagališče odpadkov ipd.).	Prednost: krepitev povezav med občinami za skupne projekte, dobre izkušnje za oblikovanje regijskih strategij in programov. Slabost: prevlada posameznih interesov občin ali različnih političnih skupin.	Vabljeni pooblaščenі predstavniki občin, v določenih primerih tudi mediji. Udeležba je zelo dobra.
<b>Vabljenе okrogle mize za medije/tiskovne konference</b>	Reševanje zaznanega občutljivega področja posredovanja in podajanja informacij medijem.	Prednosti: jasno definirane, pripravljene in predane informacije medijem s strani občine. Slabost: na dogodkih mediji izsiljujejo dodatne informacije ali zaupne podatke.	Prisotni so predstavniki javne uprave, stroke in mediji. Udeležba je zelo dobra.
<b>Sestanki ali okrogle mize s ciljnimі skupinami - fokus skupinami</b>	Pridobivanje informacij in stališč posameznih interesnih skupin (prizadetih, delno vpletenih, civilne iniciative, društva ipd.).	Prednost: boljši pregled mnenja in doseganje konsenzov ter soodločanja posameznih akterjev. Slabost: uveljavljanje interesov posameznih skupin in ustvarjanje dodatnih konfliktov med akterji.	Degeneriranje razprav izven konteksta. Udeležba je nekoliko večja kot pri vabljenih okroglih mizah. Slaba udeležba se kaže pri vabilih

			manjših »tihih skupin« (npr. lokalni kmeti, ribiči ipd.).
<b>Dodatna seznanitev Občinskega sveta in Odborov</b>	Organom sestave lokalne uprave se prostorski poseg dodatno predstavi še pred fazo izdelave osnutka akta ali posega.	Prednost: boljši pregled mnenja posameznih (političnih) akterjev. Slabost: uveljavljanje interesov posameznih političnih skupin in ustvarjanje konflikta med temi akterji.	Seje OS so sicer javne, širša javnost ni dodatno uradno vabljen. Udeležba je zelo dobra, čeprav seje OS in Odborov niso obvezujoče.
<b>Optimizacije projektov s skupno razpravo</b>	Prostorske posege se skuša uskladiti glede na odzive javnosti še pred izdelavo osnutka akta za javno razgrnitev.	Prednosti: izboljšanje odnosa javnosti do stroke in javne uprave, večji občutek sodelovanja in soodločanja ter lažje razumevanje in sprejemanje posega. Slabost: večkrat zelo utopične individualne želje javnosti.	Vabljen je širša javnost, še posebej neposredno prizadeti. Udeležba je zelo dobra.
<b>Dopisne seje (tudi preko elektronskih medijev)</b>	Popravki, pripombe, predlogi ter potrditve posameznih dokumentov za potrebe prostorskega posega.	Prednosti: vse se lahko opravi tudi preko elektronskih medijev (el. pošta, forumi, video/avdio konference), proces mnogo hitrejši ter cenejši kot sestanki (potni stroški, dnevnice ipd.). Slabost: za obsežnejše in kompleksnejše zadeve je bolje organizirati sestanke s fizično obliko udeležbe.	Vabljen interesne skupine (stroka, komisije, odbori, organizacije ipd.). Zelo dobra praksa.
<b>Idejne rešitve (npr. tudi pred izvedbo natečajev)</b>	Javnost se povabi k sodelovanju in soustvarjanju predlogov prostorskih ureditev (npr. vabljeni ali odprti natečajji).	Prednost: javnost navaja dober primer pristopa v sodelovanju in soodločanju. Slabost: javnost prevzema načrtovanje prostora v »svojo pristojnost« ter utopične želje in vizije družbe.	Vabljen je širša javnost. Udeležba je zelo dobra. Postopek je med javnostjo zelo dobro sprejet.

V zadnjem navedenem pristopu iz tabele (idejne rešitve), moramo omeniti zanimivost, da je bil prvi odziv na javni poziv k sodelovanju pri iskanju idejnih rešitev umeščanja dejavnosti za območje skladišč soli v Občini Piran pritožba Zbornice za arhitekturo in prostor. Ta je zahtevala preklic javnega razpisa in razpis novega javnega natečaja v skladu s slovensko zakonodajo in mednarodnimi standardi na način, da bo zagotovljena strokovnost, transparentnost, enakopravnost udeležencev in sorazmernost vloženega dela z nagradami. V primeru neupoštevanja pritožbe bi ZAPS pozvala njene člane k neudeležbi na razpisu. Zahtevo utemeljuje tudi s poglobljeno nalogo zbornice, kar je varovanje in zastopanje strokovnih in socialnih interesov članov zbornice. Te so zapisane v Zakonu o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02 in naslednji) in Statutu ZAPS, ki ima soglasje vlade.

V tem kontekstu se lahko navežemo na ugotovitve že omenjene raziskave ZAPS (objavljena novembra 2015), da je zastopnost arhitekturne in prostorsko načrtovalske stroke v Sloveniji na področju javnih

ustanov, ki vodijo prostorske postopke, zelo slaba. Na podlagi podatkov o zaposlenih na obalnih občinah se lahko navedb raziskave ZAPS, da obstaja verjetnost povezave med odsotnostjo prostorske stroke in ne sprejetimi OPN, ne upošteva. Na uradih pripravljavcev akta (največkrat imenovanih Urad za okolje in prostor - UOP) prevladuje prostorska stroka (arhitekti, krajinski arhitekt, urbanist, nato geografi, gradbeniki, prometniki, med ostalimi je največ pravnikov in upravniških nazivov). Posamezni primeri se pojavljajo redko, med temi je največ družboslovne stroke, in sicer politologov ter sociologov. Ugotovitve ZAPS v primeru Občine Piran lahko zanikamo, saj je na oddelku za prostorske posege UOP prisotna zgolj prostorska stroka in sicer (od treh zaposlenih) dva arhitekta ter krajinski arhitekt. Na UOP sta zaposleni v lokacijskem oddelku (izdajanje raznih dovoljenj na podlagi upravnih in prostorskih postopkov) še dve osebi in sicer arhitekt in politolog. Torej lahko trdimo, da je ekipa strokovnjakov primerno izobražena in pripravljena na strokovno vodenje prostorskih posegov v prostor. Ne glede na strukturo zaposlenih pa občina vseeno nima sprejetega OPN, prav tako tudi ne ostale obalne občine kljub večini zaposlenih z ustreznimi strokovnimi profili. Torej je razloge stagnacije stanja obalnega prostorskega razvoja potrebno iskati tudi drugje. Morda so razlogi stanja obalnega območja (zelo kompleksni okoljski, prostorski, obmejni, prometni, ekonomski, čustveni in simbolni vidik) ravno v prisotnosti številnih interesov in zavzemanju strategij razvoja tega področja na ravni države.

V nadaljevanju predstavljamo različna orodja in tehnike, ki smo jih na UOP uporabili v alternativnih oblikah sodelovanja javnosti. Navajamo tudi splošne ugotovitve in priporočljivost uporabe takih pristopov.

### 9.3.1 Primeri izvajanja neformalnih oblik sodelovanja javnosti z različnimi sredstvi

Na področju uporabe orodij je UOP predvsem **nadgradil in potenciral uporabo elektronskih medijev**. Uvedli smo kar nekaj novejših načinov zbiranja mnenj in informiranja javnosti ter splošnega sodelovanja vseh akterjev. Trenutno izvajamo tudi splošno nadgradnjo občinske spletne strani in aplikacije pregledovalnika prostora za javnost. To izvajamo z dodajanjem dokumentov in direktne povezave do njih, podatkov z elektronskimi naslovi vseh vključenih akterjev v postopek, razumljivih povzetkov za javnost, forumov, dopisnih sej, avdio/video konferenc, tridimenzionalnih prikazov in animacij predvidenih posegov, elektronskih obvestil, elektronske oddaje pobud in pripomb ipd.

Za nazornejšo predstavitev posega širši javnosti smo uvedli tudi **napovedovanje oziroma izdelavo scenarijev možnega prostorskega razvoja predvsem v obliki slikovnega gradiva**. Eden izmed večjih projektov, kjer smo (pilotsko) uporabili to metodo, se nanaša ravno na ureditve v morju in obalnem pasu z imenom Vizije razvoja Portoroža. V konkretnem primeru Vizije razvoja Portoroža smo scenarije predstavili kot digitalne projekcije na javni tribuni, ki je potekala v Avditoriju Portorož. Tribuna je bila javna. Vabljeni so bili vsi prebivalci občine, vsi ostali uporabniki prostora ali zainteresirani preko vseh medijskih kanalov. Na javni tribuni so bili prisotni vodilni predstavniki Občine Piran, UOP Občine Piran, predstavniki stroke in moderator. Po predstavitvi je potekala razprava med vsemi deležniki. Razprava se je snemala.

Udeležba je bila sicer zadovoljiva, vendar ne tako številčna kot smo pričakovali. Predlogi, pripombe in mnenja so bili tudi dokaj skopi in usmerjeni le na specifične komunalne ali ekonomske probleme. Od vseh predlogov za strateški razvoj lahko izpostavimo le splošne predloge o razvoju turizma. Javnost ni

predlagala, na kakšen način bi to lahko dosegli. Za prostorski razvoj je izstopal le predlog zelenega obmorskega pasu s parki, umikom prometa v obstoječe garažne hiše ter ureditev plaž za turiste. Pri sledečem predlogu je zelo zanimiva globlja raziskava. Tak predlog lahko nakazuje na sprejetje dejstva ter splošne navade lokalnega prebivalstva, da je Portorož usmerjen in namenjen zgolj turizmu. Glede na take predloge je mogoče sklepati, da ima lokalno prebivalstvo že v podzavesti sprejeto dejstvo, da Portorož ni namenjen lokalni uporabi. Ne glede na dokaj veliko število udeležencev javne tribune pa ne moremo tega sprejeti kot splošno dejstvo brez dodatnih raziskav. Je pa pojav vsekakor zelo zanimiv. Metoda je bila v ostalih primerih uporabljena predvsem na javnih predstavitvah ter v javno dostopnih dokumentih.

Pri izvajanju scenarijev razvoja in grafičnih simulacij je potrebno predvsem paziti, da javnost ne dobi občutka zavajanja in manipuliranja. Javnost lahko na podlagi prostorskih grafičnih prikazov, še posebno simulacij bodočih posegov, umeščenih v trenutni prostor, dobi občutek, da grafični prikazi ne odražajo resničnega bodočega stanja, da so nerealni ali celo izdelani kot orodje manipulacije za doseganje odobravanja in sprejetja posega v prostor. Simulacije se lahko uporabi pri posegih, ki se jih ne želi doseči – opravičevanje omejitvenih ukrepov pri gradnji. V nasprotnem primeru pri posegih, ki se jih želi doseči – izboljšave kljub občutljivosti družbe in prostora ali varstvenim režimom.

Na področju uporabe tehnik sodelovanja so na UOP že v preteklih obdobjih uporabili predvsem tehnike, opisane v spodnji tabeli. Glede na odzive javnosti pa smo v tem primeru ocenili priporočljivost nadaljnje uporabe ter zabeležili najpogostejša mnenja javnosti glede pozitivnih in negativnih lastnosti posamezne tehnike.

Preglednica 3: Uporaba tiskanih gradiv v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran.

Table 3: Printed documents used in public participation at UOP Municipality of Piran.

Tiskana ali elektronska gradiva	Priporočljivost uporabe	Posebnosti
Brošure	+	/
Oglasna deska	o	Lokacije samo na KS
Letaki na javnih mestih	o	Zaznavanje kot propagando
Pisma (po pošti)	-	Zaznavanje kot propagando
Zloženke (po pošti)	o	Zaznavanje kot propagando
Informativni listi	o	/
Brošure z anketo	-	Naveličanost izpolnjevanja anket
Plakati	+	Lažja prostorska predstava
Predstavitve in razstave na javnih mestih	+	Lažje razumevanje vsebin
Predstavitve in razstave na javnih mestih – digitalne tehnike	+	Velika pomoč pri predstavi in zaznavi prostora ter projekta
Spletna stran z možnostjo posredovanja mnenj in pripomb	+	Zelo dobro sprejet in uporabljen način

+ dobre izkušnje, o povprečni odzivi, - uporaba nepriporočljiva

Preglednica 4: Uporaba javnih medijev/dogodkov v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran.

Table 4: Public media / events for public participation used at UOP Municipality of Piran.

Uporaba javnih medijev/dogodkov	Priporočljivost uporabe	Posebnosti
Udeležba na lokalnih dogodkih, sejnih ipd.	+	Lažje razumevanje vsebin, občutek približevanja občine svojim občanom.



		Zelo dobro sprejeta tehnika.
Sporočila za javnost	+	Lažje razumevanje vsebin, občutek približevanja občine svojim občanom. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Naročeni članki	-	Zaznavanje kot propagando
Tiskovne konference	+	Predvsem dobro obvladovanje medijev. Med mediji in javnostjo zelo dobro sprejeta tehnika.
Intervjuji, razprave, ankete	o	Pogoj je zagotavljanje anonimnosti
Televizijski in radijski programi ter razni oglasi preko spleta	o	Delno zaznavanje kot propagando (politično)

+ dobre izkušnje, o povprečni odzivi, - uporaba nepriporočljiva

Preglednica 5: Uporaba informacijskih dejavnosti v sodelovanju javnosti na UOP Občine Piran.

Table 5: Information activities in public participation used at UOP Municipality of Piran.

Informacijske dejavnosti	Priporočljivost uporabe	Posebnosti
Informacije po telefonu	-	Časovna omejitev. Raje tiskana gradiva ali elektronski mediji – pisna oblika.
Informacijska pisarna	+	Lažje razumevanje vsebin, občutek približevanja občine svojim občanom. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Jasno organizirana javna uradna spletna stran z vsemi informacijami in povezavami	+	Lažje razumevanje vsebin, občutek približevanja občine svojim občanom s transparentnimi odprtimi postopki soodločanja. Zelo dobro sprejeta tehnika. Zelo velika podpora za elektronske medije med civilno družbo.
Sestanki z zainteresiranimi strankami ali skupinami	+	Lažje razumevanje vsebin. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Javne seje	+	Lažje razumevanje vsebin. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Delavnice	+	Lažje razumevanje vsebin. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Svetovalci	+	Lažje razumevanje vsebin. Dobro sprejeti strokovni svetovalci. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Vprašalniki / ankete za zainteresirano ali prizadeto javnost	-	Naveličanost izpolnjevanja anket.
Vprašalniki / ankete za splošno javnost	-	Naveličanost izpolnjevanja anket.
Delavnice	+	Lažje razumevanje vsebin, občutek približevanja občine svojim občanom. Zelo dobro sprejeta tehnika.
Delovne / projektne / fokus skupine	+	Dobro reševanje problemov med akterji urejanja prostora.
Mediacija	o	Občutek manipuliranja.
Uporaba moderatorja	o	Delno občutek manipuliranja. Moderatorji niso dobro usposobljeni.
Študije primerov	+	Občutek soodločanja in preverjanja vplivov projektov. Zelo dobro sprejeta tehnika.

+ dobre izkušnje, o povprečni odzivi, - uporaba nepriporočljiva

Na podlagi konkretnih primerov izvajanja neformalnih pristopov sodelovanja smo na UOP zaznali, da se je v primeru strinjanja laičnega predstavnika (predlaganega s strani interesne skupine javnosti), z navedenimi dejstvi stroke ali pripravljavcev akta, pojavljala s strani javnosti mnogo manjši dvom v te navedbe. Strokovne razlage, predlogi stroke in pripravljavcev akta ter končne rešitve so bile tudi mnogo bolj sprejete. Javnost je bila pripravljena lastnega predstavnika poslušati, se informirati ter sodelovati. S tem pristopom smo dosegli tudi **večjo stopnjo dvosmernega komuniciranja, (produktivnega) sodelovanja, odobravanja in tudi zaupanja** s strani civilne družbe. Manjše je bilo tudi nasprotovanje, komunikacija je potekala organizirano, produktivno, usmerjena je bila na predmet obdelave ter brez neprimernih obnašanj ali pripomb. Na tak način so tudi projekti mnogo prej stekli in bili realizirani. S tem načinom sodelovanja smo med javnostjo zmanjšali občutek manjvrednosti, dvignili zaupanje in legitimnost posega.

Glede na zastavljen cilj uvodnega dela naloge lahko po opravljeni predstavitvi in analizi izvedenih pristopov, v zaključnem delu **predlagamo možne neformalne izboljšave celotnega procesa prostorskega načrtovanja, z novimi pristopi ter novimi časovnimi fazami sodelovanja in soodločanja javnosti, ki so v praksi dosegla dobre odzive javnosti**. Podamo lahko tudi nekaj usmeritev za boljše in hitrejše reševanje konfliktov ter doseganje večjega odobravanja in sprejemanja legitimnih posegov v prostor.

#### **9.4 Urejanje prostora ter sodelovanje in soodločanje javnosti na območju morja in obalnega pasu v Sloveniji**

Analizo smo izvedli na podlagi izbranih virov, ki se nanašajo na vse aktivnosti, predvsem pa na konkretne posege (akte) v območje morja in obalnega pasu. V tem sklopu raziskave smo uporabili vhodne vire (v nalogi, opredeljeni v osmem poglavju) v obliki dokumentov: uradni viri, strokovne raziskave, objave v medijih in podatki, pridobljeni na podlagi večletnega posrednega ali neposrednega opazovanja z udeležbo v formalnih in neformalnih postopkih.

Uradne vire oz. dokumente smo pridobili po posameznih občinah: Mestna občina Koper (MOK), Občina Izola, Občina Piran in Občina Ankaran. Občina Ankaran nima še ločenih veljavnih prostorskih aktov. Po pogovoru z vodilnimi na občini so pričeli z izdelavo raznih strokovnih rešitev, študij za strategijo razvoja občine in tudi OPN. Predhodno pa so kot KS Ankaran podajali številne predloge, pripombe in mnenja na prostorske ureditve MOK, ki so posegale na njihovo območje. Podajali so tudi mnogo ločenih pripomb ter izvajali ostale aktivnosti glede predvidenih ureditev državnega pomena in sicer največ v zvezi z DPN za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni promet v Koprju (v nadaljevanju DPN pristanišče Koper). Za ostale posege v morje in obalni pas smo dokumente in pripombe Občine Ankaran pregledali v sklopu dokumentov MOK kot KS Ankaran. Obenem smo izvedli tudi kratko vsebinsko razpravo z vsako posamezno občino glede zaznave posebnih ugotovitev ali pojavov, ki se navezujejo na posege v območje morja in obalnega pasu ter odzivov civilne družbe nanje.

Občine smo pri predaji zgoraj navedenih dokumentov zaprosili za seznam veljavnih prostorskih aktov na svojem območju. Vse občine so seznam imele in ga oddale. Po opravljeni analizi trenutno veljavnih prostorskih aktov na celotnem območju občin smo zasledili sledeče ugotovitve.

Največje število planskih (strateških) in izvedbenih aktov v obalnih občinah je sprejetih še na podlagi stare prostorske zakonodaje bivše skupne države:

- Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89, Uradni list RS, št. 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1). Veljavnost: 1984 - 01.01.2003.
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 – ZPDF, 44/97, 9/01 – ZPPreb, 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1). Veljavnost: 1984 - 01.01.2003.
- Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Uradni list RS, št. 48/90, 85/00 in 110/02 – ZUreP-1). Veljavnost: 1990-01.01.2003.

Manjše število aktov je bilo sprejetih na podlagi novejše konkretno spremenjene prostorske zakonodaje po letu 2003 (podroben pregled vsebine in predvidene spremembe že predstavljene v uvodnem delu) in sicer:

- Zakon o urejanju prostora ZUreP-1, (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP). Veljavnost: 01.01.2003 – 01.05.2007.

Z uveljavitvijo ZUreP-1 prenehajo veljati:

- Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in 15/89); Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 3/91, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97 in 9/2001 – ZPPreb); Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Uradni list RS, št. 48/90 in 85/2000); Zakon o katastru komunalnih naprav (Uradni list SRS, št. 26/74 in 42/86); Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97), razen v delu, kolikor se nanaša na urejanje grajenega javnega dobra ter določbe prve alineje 56. člena, v delu, ki se nanaša na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, (109/12), 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO). Veljavnost: 28.04.2007- danes.

Enako velja tudi za akte, ki se nanašajo na posege v območje morja in obalnega pasu. Veliko število aktov je bilo v obdobju po letu 2003 predvsem spremenjenih, dopolnjenih ali razveljavljenih. Na novo sprejetih aktov v tem obdobju je zelo malo, za posege v morje in obalni pas pa še manj. Ocenjujemo, da akti tega obdobja v primerjavi s celotnim obdobjem ne predstavljajo niti četrtine. Po letu 2003 so predvsem akti, ki urejajo posege zgolj v morje z ožjim obalnim pasom, zelo redki, akti na širši lokaciji obalnega pasu in njegovi neposredni bližini pa le v nekoliko večjem številu.

V analizi veljavnih prostorskih aktov vseh obalnih občin lahko izpostavimo naslednje ugotovitve.

Ugotovitve, ki se nanašajo na vse občine:

- veljavni planski akti so sprejeti po stari zakonodaji,
- nobena občina nima sprejetega OPN, veljajo še plani in PUP,
- najmanj novih aktov je bilo sprejetih po ZUreP-1 (verjetno zaradi kratke izključne veljavnosti) in

- večina posegov lokalne skupnosti na območju morja in obalnega pasu je že opredeljena v aktih po stari zakonodaji.

Ugotovitve po posameznih občinah (Občina Ankaran še nima ločenih veljavnih aktov).

Ugotovitve se nanašajo na primerjavo razmerij posameznih aktov v sklopu vseh veljavnih aktov v posamezni občini.

MOK ima:

- največ na novo sprejetih ter sprememb in dopolnitev starih aktov za območje morja in obalnega pasu po zakonodaji od leta 2003 dalje in sicer ravno po ZUreP-1,
- to velja tudi za akte, predvidene v območju morja in obalnega pasu,
- največ sprememb in dopolnitev aktov po letu 2003 in sicer po ZPNačrt,
- najmanj veljavnih aktov po stari zakonodaji, kar gre predvsem na račun razveljavitve starih področnih PUP (in ostalih starih aktov) ter vključitev teh v veljavni enotni PUP Koper, po letu 2006 dalje,
- večji del aktov, ki se nanaša na posege v morje in obalni pas po letu 2003, je sprejetih po ZUreP-1 in so predvideni na območju sedanje Občine Ankaran,
- v primerjavi z ostalima občinama ima MOK največ veljavnih aktov za posege v morje, sploh pa obalni pas (marine, privezi, rekreacijske površine, prometnice ipd.),
- edina sprejeti akt samo za območje morja in sicer leta 1988 po ZUN (Ureditveni načrt območja gojišča školjk v zalivu Svetega Jerneja na Debelem Rtiču).

Občina Piran ima:

- največ aktov po stari zakonodaji, celo po zakonodaji iz leta 1967 (Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju). Npr. Zazidalni načrti in Asanacijski načrt za mesto Piran,
- največ na novo sprejetih aktov po zakonodaji pred letom 2003 in sicer po ZUN,
- akti za območje morja in obalnega pasu so bili večji del sprejeti po ZUreP-1 (2003),
- na splošno najmanj sprejetih novih aktov ali sprememb in dopolnitev starih za območje morja in obalnega pasu.

Občina Izola ima:

- na splošno najmanj izvedbenih aktov, sprejetih po letu 2003,
- velik del območja, ki se ureja s starimi akti (PUP) sprejeti pred 2003,
- najmanj sprememb in dopolnitev vseh obstoječih aktov,
- niti enega veljavnega akta za posege v morje in ožji obalni pas, sprejetega po ZPNačrt,
- velik porast aktivnosti na področju prostora, predvsem po letu 2010.

Vse obalne občine imajo tudi stalno aktivne javne spletne strani s spiskom in vsebino veljavnih aktov na področju prostora. MOK in Občina Piran imata na lastni spletni strani tudi aplikacijo, namenjeno javnemu vpogledu prostorskih podatkov. Imenuje se pregledovalnik prostora, ki ponuja nekatere informacije glede namenske rabe, aktov, komunalne infrastrukture, zavarovanih območij ipd. Občina Izola te aplikacije nima. Občina Ankaran aplikacijo pripravlja. Aplikacija MOK ponuja največje število informacij in elektronskih aktivnosti ter je tudi najbolj izpopolnjena.

Glede na splošno razpravo z obalnimi občinami o posegih v okolje in prostor morja in obalnega pasu ter o sodelovanju javnosti se lahko povzamemo naslednje:

- vse občine upoštevajo formalno predpisane postopke sprejemanja prostorskih aktov ter informiranja in sodelovanja javnosti,
- vse občine se pri tem soočajo s številnimi formalnimi zapleti glede pristojnosti (državni in lokalni nivo), lastništvu, upravljanju, raznih dovoljenjih, varstvenih določil s področja voda, narave in kulture,
- vse občine navajajo, da čeprav se primerom dobrih praks sodelovanja sledi in predvidene posege uskladi glede na predhodne pripombe javnosti, se postopki vseeno dokončno zapletejo pri formalnem vključevanju javnosti ali še prej.

V zadnjem obdobju se je precej tudi formalno in vsebinsko dobro pripravljenih posegov in prostorskih aktov za manjše ureditve zaustavilo ravno v fazi javne razgrnitve. Zadeve so v večini primerov degenerirale celo do te meje, da javnost ni bila pripravljena na pogovore, temveč je takoj organizirala mobilizacije (civilne iniciative ipd.). Stanje se je v določenih posegih zaostri celo do nivoja razpisa referendumov. V razpravi se je tudi izkazalo, da poteka največ aktivnosti na področju neformalnih postopkov na Občini Piran. Vse občine navajajo, da so zapleti in velika nasprotovanja prisotni tudi pri samem izvajanju teh neformalnih postopkov. Ne glede na večletno uporabo neformalnih postopkov, ki temeljijo na sodobnih metodah informiranja in sodelovanja javnosti, se stanje v urejanju prostora in sprejemanju prostorskih aktov ni izboljšalo.

Kot smo že navedli, je ne glede na izvajanje neformalnih postopkov mogoče zaslediti tudi med slovensko sodobno javnostjo naslednje pojave:

- nezaupanje v vse akterje prostorskega urejanja (politika, stroka, pobudniki-investitorji),
- občutek zavajanja in izigravanja s strani države, javnih institucij, političnih predstavnikov, investorjev, pripravljavcev akta,
- zapostavljanje posameznika in tudi lokalnega prebivalstva pred ostalimi interesi,
- nemoč in preziranje (počutijo se brez pravic in možnosti ukrepanja),
- nezainteresiranost, pasivnost, naveličanost,
- slaba urbana kultura in pričakovanja glede okoljskih, tehničnih in estetskih standardov,
- egocentričen predlogov na področju prostorskih ureditev,
- pogojenost s posameznikovimi lastninskimi, ekonomskimi ali ostalimi interesi,
- močna čustvena navezanost na lastnino (lastnina je nedotakljiva in »NIMBY«),
- močna čustvena navezanost na lokalni bivalni prostor in družbeno okolje,
- močna čustvena zaznava in vrednotenje lokalnega bivalnega okolja,
- močno zaznavanje morja in obalnega pasu, kot dragocenega, visoko kakovostnega prostora,
- prepoznavanje morja in obalnega pasu kot nacionalni simbol,
- zaprtost za pobude iz tujine, ne-lokalne in celo lokalne pobude,
- odsotnost strpnosti, sočutja, splošne kulture obnašanja,
- odsotnost strateških, razvojnih, vsebinskih predlogov in vizij razvoja,
- odsotnost pripravljenosti na dialog in iskanje kompromisov,
- močan interes za udeležbe z izražanjem nasprotovanja do posegov,

- pasiven interes za udeležbe z izražanjem za podporo do posegov,
- splošno nezadovoljstvo trenutnih ekonomskih, družbenih in življenjskih razmer,
- velika navezanost na družbeni sistem in nasploh obdobja bivše države Jugoslavije.

Poleg aktov na lokalnem nivoju so bili kot vhodni uradni viri uporabljeni tudi veljavni ali predvideni akti, ki predvidevajo ureditve državnega pomena na območju obalnih občin. To so:

#### Sprejeti

1. Državni lokacijski načrt za hitro cesto na odseku Jagodje - Lucija.
2. Državni prostorski načrt za kompleks Debeli Rtič.
3. Državni lokacijski načrt za hitro cesto na odseku Koper – Izola.
4. Državni lokacijski načrt za navezavo luke Koper na avtocestno omrežje.
5. Državni lokacijski načrt za hitro cesto na odseku Koper – Izola.
6. DPN za 1. fazo kamionskega terminala pred novim vhodom v luko Koper.
7. Državni lokacijski načrt za izgradnjo I. tira železniške proge Divača - Koper.

#### V pripravi

8. Državni prostorski načrt za hitro cesto na odseku Koper - Dragonja.
9. Državni prostorski načrt za pristanišče Koper.
10. Državni prostorski načrt za kablovod v MO Koper.
11. Spremembe in dopolnitve DLN za II. tir železniške proge na odseku Divača – Koper.
12. Državni prostorski načrt za prenosni plinovod M6 na odseku Ajdovščina - Lucija.
13. Državni lokacijski načrt za hitro cesto na odseku Jagodje - Lucija.
14. Državni prostorski načrt za letališče Portorož.

Med navedenimi akti državnega nivoja smo izbrali akte, ki predvidevajo ureditve v območju morja in obalnega pasu. V okviru izbora predvidenih DLN in DPN smo pregledali tudi dosegljive pripombe javnosti ali stališča do pripomb.

Med akti na državnem nivoju je seveda glede področja obdelave naloge, pomembnosti vsebine in odzivov civilne družbe najbolj zanimiv ravno DPN pristanišče Koper. V mesecu decembru 2015 so Koprski mestni svetniki predlagali, naj se za povečanje kapacitet za pretovor kontejnerjev raje zgradi tretji pomol kot podaljša prvega. Tudi v upravljanju Luke Koper in sprejemanju prostorskih aktov za tako pomembno območje so se pojavile težave glede zakonodaje, upravljanja, posegov, sodelovanja javnosti ipd. Koprski svetniki so zaradi tega s Sklepom pozvali tudi vlado in Ministrstvo za infrastrukturo, »*naj nujno interventno spremenita obstoječe predpise, ki urejajo pridobivanje sredstev iz naslova delovanja pristanišča in uporabe zemljišč, upoštevaje okoljsko obremenjenost posamezne občine in število prebivalcev. Prav tako naj pristopita k pripravi posebnega zakona, ki bo za potrebe dolgoročnega razvoja pristanišča Koper na celotnem sedanjem in načrtovanem območju uredil odnose med Republiko Slovenijo, lokalnimi skupnostmi, upravljavci, koncesionarji, ipd. na območju pristanišča.*«

Ostali del vhodnih dokumentov analitičnega dela temelji na virih s področja strokovnih raziskav in objav v medijih. Objave v medijih, ki obravnavajo različne posege v morje in obalni pas, so zelo številne. Nastale so s strani različnih uporabnikov prostora (ne samo lokalnih) in predstavnikov

javnosti (predstavniki stroke, razna društva, krajan, krajevne skupnosti, neprofitne organizacije, organizirane skupine, civilne iniciative ipd.). To vsekakor nakazuje na velik interes civilne družbe za posege v območje morja in obalnega pasu. V pregledu objav za ostale pomembne posege na območju Slovenije interes ni bil tako velik (npr. črpališča nafte in plina v Prekmurju, prenosni plinovod Ajdovščina – Lucija ipd).

Poleg izvajanja neformalnih individualnih pogovorov s posamezniki ali manjšimi skupinami, zbiranja anonimnih mnenj in pripomb javnosti (npr. ankete), so za raziskavo stališč in pogledov družbe zelo zanimive ravno objave v medijih. Največ informacij in vtisov se lahko pridobi predvsem z objavo določenih dejstev o posegih na socialnih omrežjih. Na splošno je v zadnjem obdobju uporaba digitalnih medijev v zelo velikem porastu in je vedno bolj priljubljena.

Slednje se je pokazalo tudi pri iskanju vhodnih virov analitičnega dela. Pri pregledu Knjig pripomb javnih razgrnitev so bile te v večini skoraj prazne. V elektronskih medijih pa je bilo veliko število mnenj in razprav na obravnavani akt. Ugotavljamo, da je anonimnost (ta ni vedno pogoj), hitra in lahka dostopnost vsebin, hitro in lahko izražanje, oddajanje, objavljane lastnih mnenj, predvsem pa interaktivnost z ostalimi uporabniki, velika prednost in tudi poglobitveni razlog za uporabo digitalnih medijev. Osebno mnenje pri tem je: *»Nič me ne stane in ni nikakršnih obveznosti ali posledic«*. Pri vseh postopkih smo uporabili tudi vire, pridobljene na podlagi opazovanja z udeležbo (razlog, vsebina in način uporabe so opredeljeni v osmem poglavju).

## 9.5 Značilni pojavi in mnenja javnosti pri postopkih urejanja prostora

Na podlagi kvalitativne analize vhodnih podatkov (virov), razširjene s kvantitativno analizo frekventnosti števila določenih predlogov, sintagem ali posameznih pojmov/besed, ugotavljamo, da so značilnosti postopkov urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu v veliki meri podobne pojavom sprejemanja vseh prostorskih aktov.

Posebnosti oz. razlike pri sodelovanju civilne družbe se pojavljajo predvsem glede **pogojevanja prostorskih ureditev na podlagi lastninske pravice ali individualnih interesov**. Morje in priobalna zemljišča so pretežno v lasti države in predstavljajo javno dobro. Morje in priobalna zemljišča (razen v izrednih primerih) torej ne predstavljata neposredne lastnine posameznika. Ne glede na to se za posege v ta območja, ki se izključno navezujejo na lokacije javnega dobra, večina pripomb nanaša ravno na sklicevanje na **»posredno lastninsko pravico«**. **Javnost največkrat navaja, da je omenjeno območje javno dobro in je torej od vseh pod enakimi pogoji**. Zaznani pojav, seveda pri reševanju enega izmed **ključnih problemov posegov v prostor** (predstavi o nedotakljivosti lastnine posameznika), zadeve še močneje zaplete. Deležniki urejanja prostora se v večini takih primerov primarno spopadajo z dejstvom (predvsem močno prepričanostjo), da je vsak posameznik (lokalni in prebivalci celotne države) tudi delni lastnik takih območij. Posledično javnost sklepa, da ima pri postopkih urejanja prostora poleg vseh pravic, ki se nanašajo na varovanje okolja in zdravja človeka, tudi vse pripadajoče lastninske pravice.

Zakon o vodah sicer res definira območje morja in priobalnega zemljišča kot naravno ali grajeno javno dobro. Seveda pa formalno gledano, **javno dobro ni ravno to, kar si večina posameznikov predstavlja, še posebno kar se tiče uveljavljanja posameznih predlogov uporabe**. Javno dobro

opredeljuje Stvarnopravni zakonik (SPZ), in sicer kot stvar, ki je v splošni rabi. To pomeni, da jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo.

**Pojav posrednega uveljavljanja lastnine je predvsem zgodovinsko pogojen z dojetjem pojma družbene lastnine.** Ta je predstavljala temelj (tudi v urejanju prostora) prejšnjega sistema in je kot taka v mišljenju močno zakoreninjena. Družbena lastnina v splošni rabi in javno dobro so stvari in dobrine, ki v naravi nudijo iste storitve. Vendar je pravna, ekonomska in kognitivna razlika precejšnja. **Družbena lastnina ni posebna oblika lastnine**, ampak je nekakšna oblika lastnine delavskega razreda. **Napačno jo je primerjati z javnim dobrim**, kjer kot lastnik lahko nastopa država, lokalna skupnost ali v določenih primerih tudi posameznik in so tudi nosilci vseh lastninskih pravic in dolžnosti na teh območjih ali nepremičninah (Vugrin, 2005: 418- 420).

**Dojetanja posameznika glede javnega dobra** lahko razlagamo kot **posledico kompleksnega procesa individualnega dojetanja enega in istega prostora**, v katerem racionalne, merljive in izračunljive kategorije niso nujno najpomembnejše (Kos, 2002, cit. po Vugrin, 2005: 419). V tem primeru lahko tudi ugotovimo, da se sicer posameznik zaveda, da so taka območja namenjena vsem pod enakimi pogoji, **vedar se ne zaveda (ali se noče), da to še ne pomeni obvezno uveljavljanje predlogov posameznika ali skupine.** Tako mišljenje in vedenje sta vsekakor v navzkrižju s številnimi navedbami javnosti, da se v urejanju prostora ne upošteva trajnostnega razvoja in racionalne rabe virov. V **primeru razširitve posega na lokacije dejanske zasebne lastnine** je zanimivo, da se ideologija o javnem dobrem in trajnostnem razvoju v družbi hitro razblini. V takem primeru se **nasprotovanja in pripombe usmerjajo predvsem na nedotakljivost zasebne lastnine, pravic po ustavi, nadomestila, odkupe, menjave, odškodnine ipd.**

Pojavljajo se predvsem predlogi, da naj se ureditve raje predvidijo na javnih površinah in ne zasebnih. To še dodatno potrди ugotovitve navzkrižnih mnenj civilne družbe. Za razlago, razumevanje in reševanje odzivov, povezanih s pojavi lastnine (v konkretnem primeru javno dobro), je dobro poznati »NIMBY« odnos (Kos, 2002: 101, Polič 2013: 91-137). **Lokalni prebivalci, kakor tudi večji del ostalih uporabnikov prostora, zaznavajo morje in obalni pas na enak način kot »svoje dvorišče«.** **Vsak posameznik si tudi na nek način »lasti« uporabo in odločanje o poseganju v ta prostor.**

Zaznamo lahko, da se za posege v to območje **skoraj vsi predlogi javnosti nanašajo le na ureditve na območju kopnega (obalni pas)**, za ureditve na območju morja pa zelo malo. Vsebine predlogov za kopenski del se **največkrat nanašajo na ureditve parkovnih-rekreacijskih površin, plaž in odprtih zelenih površin.** Pri predlogih, kjer se omenjajo odprte zelene površine, se ne pojavlja noben dodatni opis vsebin teh prostorov. Med predlogi se ne pojavljajo niti predlogi za umeščanje obdelovalnih površin ali zavarovanih naravnih in kulturnih območij niti pogozdovanj. Je pojem odprte zelene površine torej možno interpretirati morda kot predstavo severnih obalnih območij z razsežnimi nepozidanimi travniki in pašniki?

Kot že omenjeno, **javnost zelo redko podaja konkretne vsebinske predloge, ki se eksplicitno nanašajo na območje morja.** Med temi se v največji meri pojavljajo predlogi ureditve komunalnih privezov, ramp ter pristajalnih pomolov za manjša plovila, seveda za lokalno prebivalstvo. Torej se



tudi te **navedene ureditve posredno navezujejo na lastnino**, saj so plovila definirana kot premična lastnina.

Glede na ugotovitve lahko **sklepamo, da je skrb za trajnostni razvoj v večini primerov uporabljena zgolj za posredno uveljavljanje lastnih interesov**. V kolikor so predvidene prostorske ureditve v odstopanju z interesi, vizijami, presojami, pričakovanji in pogoji posameznikov, **javnost raje postopek ustavi - prepreči, kot pa pristopi k konstruktivnemu iskanju kompromisnih rešitev z dialogom**. V takih primerih še posebej izstopa značilna »postmoderna« individualizacija doživljanja prostora ter predstav o njegovem razvoju. V primeru neupoštevanja interesov javnosti ta zavzame stališče, da naj stanje raje ostane tako, kot je (čeprav v večini primerov zelo slabo in degradirano), kot da se uredi.

Tu se lahko navežemo na ugotovitve Kosa (2005), ki zaznava pojav ravnodušnosti kot enega najbolj očitnih simptomov moderne družbe. Poleg tega ugotavlja tudi to, da je **v slovenski družbi značilna odsotnost splošne (prostorske, urbane) kulture ter prisotnost precej nizke stopnje zadovoljivosti s kakovostnimi tehničnimi, okoljskimi in estetskimi standardi**. Glavne značilnosti tega pomanjkanja so ravno nepripravljenost na spremembe, komuniciranje in participativne procese urejanja prostora. Značilnosti so še **nizka stopnja pričakovanja glede novih prostorskih ureditev, toleranca slabih obstoječih bivanjskih pogojev ter zelo slabo dojemanje dodane vrednosti družbenega potenciala prostora**.

Dodaten argument k temu pojavu je mogoče obrazložiti z navedbami Gantarja (cit. po Kos, 2002a), v literaturi Sociološke podobe Ljubljane, ki razlaga pojav spremembe logike delovanja družbenega sistema in njegovih podsistemov v obdobju tranzicije postsocialistične družbe. Gantar ugotavlja, da se je v prvih letih tranzicije pojavil razpad socialnih mrež, gospodarstva ter proces prestrukturiranja politične in gospodarske moči. To pa je iz slabega stanja povzročilo padec v še slabše stanje. Ugotavlja pa tudi, da so **trenutni problemi sodobnih družbe in planiranja predvsem razlika med hitrostjo spreminjanja družbenega in političnega okolja, ki presega transformacijsko dinamiko grajenih struktur**. Enostavno povzeto so se take družbe navadile na obstoječe stanje in (še) ne vidijo potrebe po spremembah. Ali so se s stanjem celo zadovoljne, pa čeprav je to zelo slabo.

### **9.5.1 Ugotovitve kvalitativne analize vsebin pripomb javnosti za posege v območje morja in obalnega pasu**

Za širši vpogled in globlje razumevanje problematike ter iskanju »neprostorskih razlogov« na področju posegov v morje in obalni pas, smo v drugi fazi kvalitativno in kvantitativno analizirali **vsebine pripomb javnosti**. Mnenja smo tudi kvantitativno analizirali na podlagi izbranih označevalcev. Označevalci predstavljajo posamezne besede - pojme ali sintagme. Iskalni ključ je temeljil na frekventnosti označevalcev identificiranih najbolj ponavljajočih se vsebin. V analizi lahko zasledimo predvsem **vsebine**, ki se navezujejo na **posredno ali neposredno lastnino in pravice, kognitivne zaznave prostora ali posega in občutek manjvrednosti (marginacije)**.

Vsebine o lastnini in pravicah smo opredelili z iskalnimi pojmi lastnina, last, nepremičnina, zemljišče, premoženje, dvorišče, stanovanje, hiša, bivališče, posest, imetje, bivalna pravica, vrednost, cena, povzročena škoda, odvzem, (zahteva) odškodnine, tožba. Vsebine o kognitivnih zaznavah smo

opredelili z iskalnimi pojmi počutje, občutki, (lep) pogled, lepo okolje, dragocen prostor, kakovostno okolje/bivalni pogoji, nacionalni/državni simbol, (turistični) biser, oddih, doživljanje narave/morja, rekreacija ipd. Vsebine o občutku manjvrednosti (marginacije) smo opredelili z iskalnimi pojmi nezaupanje, ne verjamemo, ne obveščanje - ne obvestiti, ne sporočiti, ne informira, prikriva, prezira, zapostavlja, drugorazredni, izigravanje, ne poslušaj, ne upošteva, nihče povedal, nihče sporočil, daje prednost drugim, ne vpraša, nič ne pove, molči, nič ne naredi, sramota, pravice vikendašev, zapostavljeno lokalno prebivalstvo, krajani, prebivalci, domačini ipd.

Ugotovili smo, da se vsebine o lastnini in pravicah nanašajo predvsem na že identificiran problem predhodnih analiz glede posegov v javno dobro in zasebno lastnino ter vsa prepričanja posameznika, ki se navezujejo na razne pravice glede kršenja lastninskih pravic in človekovih pravic po ustavi ipd. Vsebine, ki se navezujejo na kognitivne zaznave prostora ali posega, se nanašajo predvsem na subjektivne zaznave posameznika, kot npr. čutno zaznavo, čustveno navezanost ter v zaznavanju morja in obalnega pasu kot nacionalnega simbola. Vsebine, ki se navezujejo na (manjvrednostni) občutek (marginacije) pa se nanašajo na vse oblike občutka zapostavljanja in marginacije posameznika ali lokalnega prebivalstva.

V nadaljevanju smo predstavili primere najpogosteje navedenih pripomb javnosti glede na opredeljene (najpogosteje) zaznane vsebine o lastnini in pravicah, kognitivni zaznavi in manjvrednosti oz. občutku zapostavljenosti. V večini primerov gre za izjave pri prostorskih posegih izven območja javnega dobra morja in priobalnega zemljišča 25-ih metrov (po ZV-1). Kot smo že v analizi prostorskih aktov obalnih občin ugotovili, je prostorskih posegov v območje morja in priobalnih zemljišč zelo malo. Primere smo povzeli po pregledu vseh vhodnih virov, jih strnili in delno dobesečno citirali.

Primeri značilnih izjav, ki se nanašajo predvsem na vsebine o lastnini/pravicah in kognitivni zaznavi:

- *»...odvzem pogleda na morje avtomatsko zniža ceno nepremičnine in mi je zato narejena velika škoda in krivica v razpolaganju z lastnino, ki je varovana po ustavi RS ...«,*
- *»...odvzem pogleda na morje in svetlobe pomeni tudi kršitev ustavne pravice posameznika glede lastnine, zdravega in kvalitetnega bivanjskega okolja ...«.*
- *»Skrajno pa me moti dejstvo, da bo naša stanovanjska hiša ostala popolnoma brez sonca, katerega smo sedaj vsaj malo deležni.«*
- *»zato vztrajam, naj se izdela projekt za nižjo nadomestno gradnjo in z večjim zamikom od lokalne ceste. Kajti le na tak način bomo lahko videli še kakšen žarek sonca.«*
- *Pripombe: 1. »Objekt je previsok in jemlje pogled na morje in krajinski park,« 2. »Zaradi objekta manj sonca in svetlobe,« 3. »Objekt zaradi navedenega znatno znižuje vrednost sosednjim nepremičninam,« 4. »Zaradi večje gostote stanovanj bomo uporabniki dodatno ogroženi (pomankanje parkirnih mest, obremenitve),« 5. »Zahtevamo dodatna izvedenska mnenja. Zahtevamo, da nas vključite v postopek kot stranke ali vsaj stranske udeležence.«*
- *»je pripomnil, da se je nesmiselno spuščati v podrobnosti in poudaril je, da bi morali krajani odločati, ali se objekt sanira in končno očisti prostor na tem območju. Saj tak, kakršen je, je prava sramota kraju.«*
- *»... predvidena ureditev se ne tiče mene in je nisem zahteval, zakaj posega v moje parcele ...«*
- *»... ureditve naj se načrtujejo na občinskih parcelah, ne na privat lastnini ...«*

- »... Posegali ste v mojo lastnino, zato boste pravno, odškodninsko in tudi kazensko odgovorni ...«
- »... zahtevam, da se mi dodeli nadomestno zemljišče in s tem omogoči preživetje moje družine ... z aktom posegate v eksistenčne probleme moje družine.«
- »... lov na parcele ob morju močno povečal ... nepremičninski lobi poskuša v obmorskem pasu pokupiti in pozidati ...«
- Če bo objekt Valeta s strani občine dovoljen, že sedaj napovedujem tožbo za odškodnino, ki se ji bo gotovo večina stanovalcev tega območja priključila.

#### Primeri izjav predstavnikov turističnih dejavnosti in nastanitvev.

- »... odvzem pogleda na morje (in tudi svetlobe) predstavlja za našo dejavnost velik upad na kvaliteti ponudbe in posledično izpad dohodka ...« ipd.
- »Ob obali naj bodo nizki pritlični objekt in sprehajališča, ki omogočajo lep pogled na morje gostom hotelov z več nadstropji in gostom v drugih tipih namestitve objektov ob gričevnati strani obalne ceste. Tudi arhitekt Mihevc je v glavnem odgovorno sledil tradiciji in vrednotam tega prostorskega koncepta!«
- »nova gradnja višine 14,80 m bo zaprla ves pogled na morje stanovalcev bungalovov, ki so na terasah za objektom.«

#### Primeri značilnih izjav, ki se nanašajo predvsem na vsebine o lastnini/pravicah in občutku manjvrednosti:

- »Ni zadosti urejenih in dostopnih privezov za barčice za krajane«,
- »Vse lepo in prav ... na našem prostoru termalna riviera - nove zaposlitve ... odlično ... kaj pa nekaj za Lucijčane?!«
- »a se ve, kdo bo kaj kasiral s parcelami ali se še vedno ugiba? Verjetno investitorji ali občina.«
- »v našem prostoru urejajo za druge, mi krajani pa nimamo nič«,
- »urejajo za tiste, ki imajo denar. Za krajane pa se ne naredi ničesar,«
- »prvo uredite parkirna mesta za krajane, ki so v turistični sezoni že tako posiljeni s hrupom in nesnago turistov,«
- »mi krajani trpimo vaše odločitve za razvoj turističnega kraja, ni pa infrastrukture za nas,«
- »želja krajanov sploh ne obravnavate, za druge pa sprejemate akte«,
- »prvo uredite kanalizacijo in dostope do naših hiš, potem se lotite turizma,«
- »plaže so itak samo za turiste, mi krajani pa moramo hodit na zakotne lokacije«,
- »ta kraj ne ponuja nič za krajana, samo za turiste in vikendaše«,
- »vikendaši imajo več pravic kot mi domačini,«
- »vikendaši so si naredili iz garaž apartmaje, zdaj pa parkirajo na mojem ali na pločnikih,«
- »v Piranu ni parkingov zaradi vikendašev, pa še dovolilnice za parking imajo,«
- »na parkirišču Fornace je gužva samo zaradi vikendašev. Mi krajani, ki tu bivamo stalno, pa nimamo kje parkirati,«
- »Morda bi bilo že pred novimi volitvami zamenjati župana in vso nesposobno strukturo, ki ni v 4 letih naredila NIČESAR RAZVOJNEGA za krajane ... samo prodaja občino za tujce.«

Primeri značilnih izjav, ki se nanašajo predvsem na vsebine o občutku manjvrednosti in kognitivni zaznavi.

- *»Osebno kot krajana me skrajno motita razpadajoči objekt in zanemarjena okolica.«*
- *»Kot krajan na predvidene posege znotraj območja dajem negativno mnenje in odločno nasprotovanje, to je sramota za kraj.«*
- *»Krajane zapostavlja, saj izgradnjo komunalne infrastrukture obljublja že vsaj dvajset let, zato iz kanalizacije in čistilne naprave tako smrdi.«*
- *»Neupoštevanje interesov krajanov v smislu turizma, kakovosti okolja pri razvoju občine.«*
- *»Občina k reševanju prostorske lokalne problematike je pristopila necelovito in zato vse propada.«*
- *»Občina se je zavezala, da bo prostorske rešitve celostne ureditve Portoroža pridobila z natečajem. To je sklep občinskega sveta in ZAHTEVA krajanov Portoroža. Občina naj preneha s parcialnimi rešitvami in nepremišljenimi predlogi, ki ničesar ne rešujejo, so samo sramota za kraj.«*
- *»Želim, da ne bi bila celotna obala pozidana, da ostanejo koščki »naravne« obale, kjer bodo domačini še vedno lahko lovili ribe (te pa še bodo) in otroci spoštovali morsko floro in favno v naravi in ne v akvarijih.«*
- *»Zakaj bi nekdo iz Miamija v Koper prišel gledat Miami?«*
- *»... občani tu zdaj živijo v sožitju z naravo v večkulturni samooskrbni skupnosti ... vi pa urejate za druge«*
- *»... naredite za krajane obmorsko zeleno mesto prijaznih ljudi.«*
- *»... ambientalni potencial morske obale za krajane in potem uporabnike.«*
- *»... ozeleniti mesto, ga narediti prijetnega in uporabnega za domačine in nato za turiste.«*
- *»... zdaj se tu stari starši z vnučki igrajo v mestnem parku, ki je tudi turistično atraktivna lokacija, zato je ni treba pozidati.«*
- *»... do sedaj negovan mir in varnost v tem predelu naselja bo občutno zmoten z velikim številom novih prebivalcev in koristnikov parkirne hiše,*

Primeri izjav s socialnih omrežij

- *»Tok je bedn portorož,, prw sm žalostna, škoda... Tko lepga mesta včasih bil«*
- *»volitve se bližajo morajo nekaj naredit,...saj veš ti dobro kaj se je obljubljalo pred 4 leti;)«*
- *»Izgleda,da imajo rajši podgane in "pragozd",da ne govorimo o odpadkih.*

Primeri značilnih izjav, v katerih je možno zaznati vse tri vsebine hkrati:

- *»Kje je občina kot dober gospodar? S svojo pasivnostjo spodbuja divjo vikend apartmanizacijo, ne ščiti javnega interesa, predvsem pa dragocenega pri-obmorskega pasu-cone.«*
- *»... naredite strpno multikulturno stičišče, kreativno, zdravo, zeleno, ljudem prijazno mesto vključevanja in sobivanja, mesto po meri človeka. Tako mesto, kjer bodo vsi zadovoljni in ne oškodovani.«*
- *»Občina si že dolga leta želi urejenega bivalnega okolja. Pri tem ne želijo ogroziti stalnih prebivalcev. Vse, kar bo narejeno, bodo morali pobudniki prostorskega načrta plačati. Pravice stalnih prebivalcev in t.im. vikendašev so iste: živeti v urejenem okolju.«*

- »Še naprej neuskkljen razvoj in odločevalski proces državnih institucij, kjer se razprodaja javni prostor.«
- »... prikrajšane so nam možnosti lepega pogleda na zaliv in direktnega dostopa do morja, krajinska veduta destinacije je močno okrnjena.«
- »Parcialni razvoj kot posledica nerazumevanja (nezavedanja) celovitosti. Obmorska in pomorska plat (in identiteta) kraja je zelo šibka. Odsotnost kulturnih institucij in prostorov.«
- »... mesto, ki omogoča kakovostno zdravo življenje današnjim in bodočim generacijam, ne pa samo turistom ...«
- »Učinkovitost pojmuemo skozi pogled trajnosti, celovitosti in vzpostavitvijo človeka v središče, kot izhodišče. Ne zgolj ekonomskega, finančnega vidika.«
- »Da se ne bi sramovali kontinuirane »zgodovine«, ki je skozi »2000« let odgovorno, z veliko mero občutka znalo izgraditi to področje v ta nekoč prepoznani danes imenovani »biser«. Premišljam, da je ravno ta »nemodernost« morda dana prednost (v premislek nebotičnik).«
- »Sistematična ozelenitev območij v mestnem središču in izven njega (parki, zasaditev dreves, klopce (za druženje in oblikovanje točk zbiranja ljudi).«
- »Nadgradnja skrbi za ranljive socialne skupine s programi, prilagojeno infrastrukturo ipd. (za socialno ogrožene, mlajše, starejše, invalide ...).«
- »Programsko in strukturno oblikovana urbana in arhitekturna območja mesta Koper. Vzpostavljene mestne zelene osi: za družbeno in družabno življenje, za mobilnost, za ambientalne kakovosti, za okolje in zdravje.«
- »Koper - živo mesto s pestrim naborom dejavnosti, prilagojeno pešcem in kolesarjem, s privlačno rekreacijsko obalo v bližini.«

#### Primeri izjav s socialnih omrežij

- »Kaj pravijo "geniji" iz "Civilne iniciative". Morda proslavljajo se valedosežek z referendumom.«
- »volivci niso imeli besede, to vem,ker sem bil se takrat na obali.. je pa tak se brezveze v to poglobljat, ker vse kar si mladi nardijo, sistem zrusi. zal, ampak borba tece dalje, za nase otroke, treba je pac nardit maximalno kar se da.«
- »Beremo o velikodušnih ponudbah »gradbeno & imobiljskih podjetij«, ki nudijo svoje storitve. Potem ko so v zadnjih letih kupile lokale ob obali od propadlega Bavčarjevega imperija (posledica špekulacij Istrabenz holdinga) se v časopisnih člankih navajajo želje po nadzidavi njihovih pritličnih lokalov ob obali.«
- »Navajajo se zavajajoči podatki o potrebi po novih lokalih v centru. »Strokovna mnenja« arhitektov (plačanih od teh lastnikov) so odraz želje brez napora priti do izjemnih dobičkov z nadzidavo njihovih pritličnih objektov.«
- »Konceptija dosedanje lepe vedute kraja – kulturne krajine in zgodovinske dediščine bi se z nadzidavo pritličnih lokalov ob Lungo mare izničila in Portorož bi postal degradiran turistični kraj, eden od množice shopping centrov pozidanega kraja sličnim nizko cenovnim krajem masovnega turizma.«
- »Ker je dragoceni prostor v Portorožu ali Piranu kot njiva, ki daje kruh kmetu in je zato ne želi degradirati, je turizem »njiva« gospodarstva Piranske občine in pozidave z vikend apartmaji izjemno škodljiva. Ne daje ek. učinka in zaposlitev lokalnih populacij!«

- *»Predvidena gradnja bi v času gradnje izredno poslabšala bivalne pogoje in kvaliteto življenja vseh bližnjih stanovalcev, pa tudi širšega področja stanovalcev Portoroža in turistov na letovanju.«*
- *»Kot izkušena arhitektka in investitorica se bojim, da ta objekt gospodarsko ne bo uspešen, saj parkirne hiše v veliko bolj ugodnih legah ob obali že zdaj niso zasedene; bojim se, da bo objekt postal investicijska razvalina, ki bo popolnoma uničila veduto Portoroža in hkrati močno obremenila občinski proračun.«*

Tako kot v analizah besedil navaja Kos (2006:91), smo tudi v **predmetni analizi vsebin pripomb javnosti ugotovili, da je argumentacija odsotna ali zelo šibka**. Ta tudi ne preide v dejansko argumentativno dokazovanje, kako lahko različni strokovni pristopi izboljšajo slabo stanje prostorskega urejanja.

Na podlagi izvedenih analiz vsebin pripomb javnosti lahko izpostavimo naslednji temeljni ugotovitvi:

- javnost se v posegih v prostor primarno osredotoča predvsem na dejavniki lastnine,
- javnost zelo zavrača posege v zasebno lastnino ali njeno bližino ne glede na izvajanje zgodnjega celostnega neformalnega sodelovanja, omilitvene ukrepe ali sodelovanja in soodločanja pri iskanju skupnih rešitev.

Naslednja ugotovitev analize vsebin pripomb javnosti se nanaša na pogost zaznan interes med civilno družbo:

- skrb za zdravje, varnost in počutje človeka ter
- skrb za zdravo, kakovostno in varno bivanjsko okolje človeka.

V analizi vsebin javnosti se je tudi izkazalo, da:

- javnost ne zaupa nobenemu deležniku prostorskega urejanja, niti predstavnikom stroke.

Po opravljenih analizah ugotavljamo, da javnost najpogosteje navaja pripombe glede zakrivanja pogledov na morje in s tem razvrednotenju lastnine ter bivalnega okolja. S predvidenimi ureditvami na območju obalnega pasu se v večini primerov posega namreč ravno na obstoječe odprte površine med območjem morja ali priobalnega zemljišča do prve linije stanovanjskih ali turističnih objektov. Čeprav so te odprte površine v večini primerov že daljša obdobja javno dobro ali v zasebni lasti, jih lokalni prebivalci in uporabniki prostora prepoznavajo oz. zaznavajo kot svoje. Prepoznavajo jih kot javne površine ali celo kot prisvojene (za potrebe posameznika ali določenih skupin). V predlaganih ureditvah so večinoma predvideni tudi objekti (pritlični ali z več etažami). Z njihovo umestitvijo se okoliškimi obstoječimi objekti seveda večinoma prekine ali zastre pogled na morje. V določenih primerih se zmanjša tudi osvetljenost bivališč. Glede na ugotovitve opravljenih analiz torej lahko pričakujemo, da bodo nasprotovanja in zapleti pri urejanju prostora teh območij vedno zelo izrazita, saj se večinoma ne nanašajo konkretno na prostorske sestavine.

## 9.6 Primeri tujih dobrih praks formalnega in neformalnega sodelovanja javnosti

V tujih primerih ameriškega in evropskega sistema urejanja prostora zaznavajo dobre rezultate v sodelovanju javnosti z uvedbo fokus skupin z lastnimi interaktivnimi moderatorji, Urbanih centrov (Urban center), žirije/porote prebivalcev (Citizens Jury), European Awareness Scenario Workshop (EASW), menjave/igranja vlog različnih akterjev urejanja prostora, Open Space Technology in dogodkov na terenu/terenski ogledi (Tamburini, 2009 in Genius Loci, 2015).

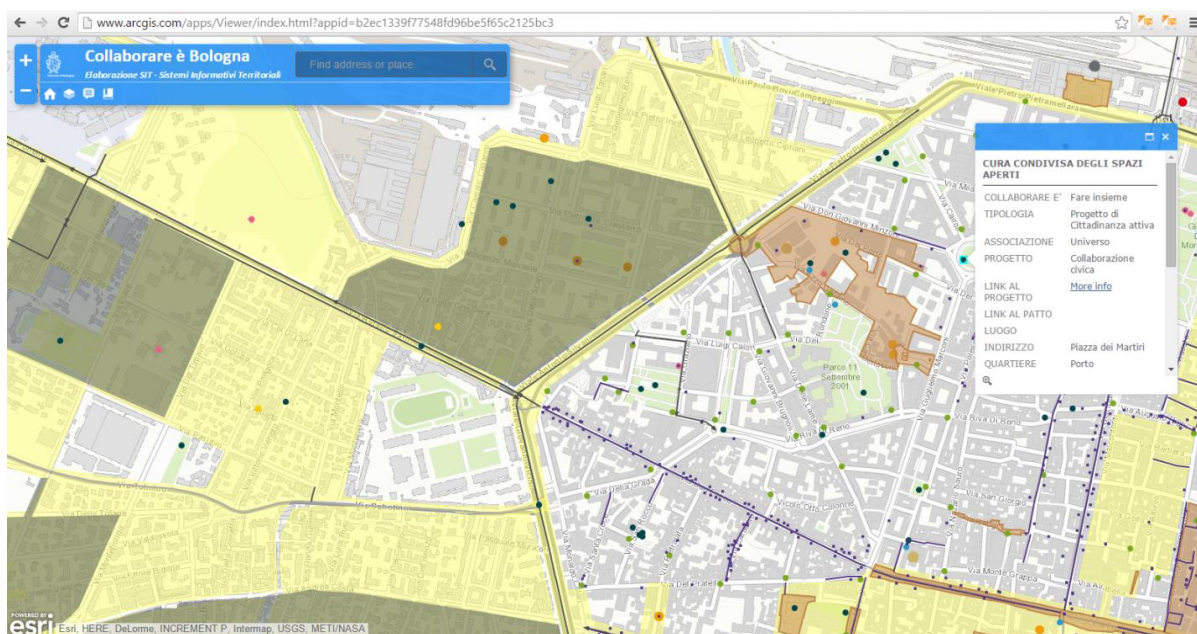
Med temi je zelo zanimiva metoda fokus skupin z lastnimi interaktivnimi moderatorji (Genius Loci, 2015). V primerjavi z metodo uporabe moderatorja in mediacije se je izkazala kot bolj produktivna. Metoda temelji na lastno izbranih predstavnikih ali moderatorjih s strani samih fokus skupin (npr. prizadetih) in njihova javna interakcija z zagovarjanjem stališč skupine. Tak način je vsekakor bolj sprejet, bolj upoštevan in dosega boljše rezultate v odnosu stroka-politika-civilna družba ter v postopkih sprejemanja aktov in posegov v prostor. Razlog za to lahko utemeljujemo le v večji stopnji zaupanja v moderatorja. Predlagani predstavniki v večini primerov nimajo izobrazbe s področja prostorske stroke, niso predstavniki ostalih strok ali politike, temveč so le predstavniki določenih interesov lokalnega prebivalstva, prizadete javnosti ali prizadetega območja.

Podobna metoda je tudi ustanovitev žirij/porote prebivalcev (Tamburini, 2009). Ta se razlikuje le v tem, da so člani žirije (12 do 24 članov) iz območja predvidenega posega izbrani naključno. V prvi fazi se člani žirije s pomočjo nevtralnih strokovnjakov in moderatorjev poučijo o predlaganem posegu. Nato se (lahko) sestanejo s širšo skupino prizadetih in oblikujejo skupno stališče o posegu. V naslednjih cikličnih srečanjih (ne več kot 5) pa svoja vprašanja in stališča podajajo raznim strokovnjakom ali predstavnikom lokalne skupnosti. Člani žirije so plačani.

Z uporabo takih predstavništev istočasno dodatno preprečujemo tudi zaznan problem participativne prenasitnosti oz. utrujenosti civilne družbe. Civilna družba je tako preko predstavnikov ažurno in redno vključena ter informirana. Na podlagi pridobljenih informacij se lahko sama odloča, ali bo nadaljnjim aktivnostim na področju urejanja prostora sledila in se jih udeležila. Sama se lahko odloča tudi o tem, kako, kje in na kakšen način bo sodelovala; ali so potrebna dodatna srečanja, informacije, razlage, variantne rešitve; ali je poseg sprejemljiv ali ne itd. Predstavniki imajo v obratni smeri tudi vlogo posrednika teh informacij, odločitev in ostalih predlogov vodilnim akterjem področja urejanja prostora. S takim pristopom je krog informacij in sporočil sklenjen, dvosmerno komuniciranje steče, je dobro organizirano in tudi za vse razumljivo. Ponovno se gradi tudi boljši odnos in večje zaupanje med vsemi vpletenimi.

Na podlagi tujih primerov neformalnih načinov sodelovanja javnosti je dobre rezultate dosegla tudi organizacija dogodkov na terenu - terenski ogledi (Tamburini, 2009 in Genius Loci, 2015). Potekali so v obliki predstavništev, fokus skupin ali pa kot odprti dogodki za vso interesno javnost. Na dogodkih so lahko prisotni vsi vpleteni akterji urejanja prostora: politika, stroka, investitorji in pripravljavci akta. V primerih, kjer je predvideno sodelovanje nevtralnih zunanjih sodelujočih, so lahko prisotni tudi moderatorji, nevladne organizacije, predstavniki lokalnih agencij, pisarn ipd.

Dober primer tuje prakse je tudi organizacija večfunkcijske pisarne, ki ponuja podporo civilni družbi pri postopkih urejanja prostora. Pisarne so opremljene z različnimi informacijami, nevtralnimi predstavniki, strokovnjaki, tehnologijo itd. Poleg tega nudijo tudi izobraževanje laične javnosti, organizacijo raznih javnih dogodkov in posredovanje oz. vez med strokovnimi službami javne uprave in civilno družbo. Tak primer pisarne so Urbani centri – Urban center (Tamburini, 2009). Njihova ustanovitev temelji na podlagi participativnega urbanizma, širitvi ter dvigu urbane kulture med prebivalci in uporabniki prostora. Navadno so organizirane v večjih mestih regije na različnih lokacijah. Lahko se nahajajo tudi drugje, kjer se pojavi potreba. Obenem so Urbani centri pomembni tudi zato, ker gradijo in spodbujajo uporabo elektronskih virov, načinov komuniciranja ter interakcije, ki je v sodobnem času že na splošno s strani družbe dobro sprejeta in vedno bolj v uporabi. V Urbanih centrih so, na primer, razvili tudi mnoge digitalne portale z aplikacijami, ki sodobnemu preobremenjenemu človeku olajšajo sodelovanje, seznanjanje z različnimi prostorskimi ukrepi in posegi ter omogočajo število dodatnih digitalnih storitev (Urban Center Bologna, 2015). Poleg tega Urbani Centri nudijo tudi osebne analogne storitve. Neveščim tega področja nudijo tudi razna izobraževanja in pomoč pri uporabi modernih digitalnih tehnologij.

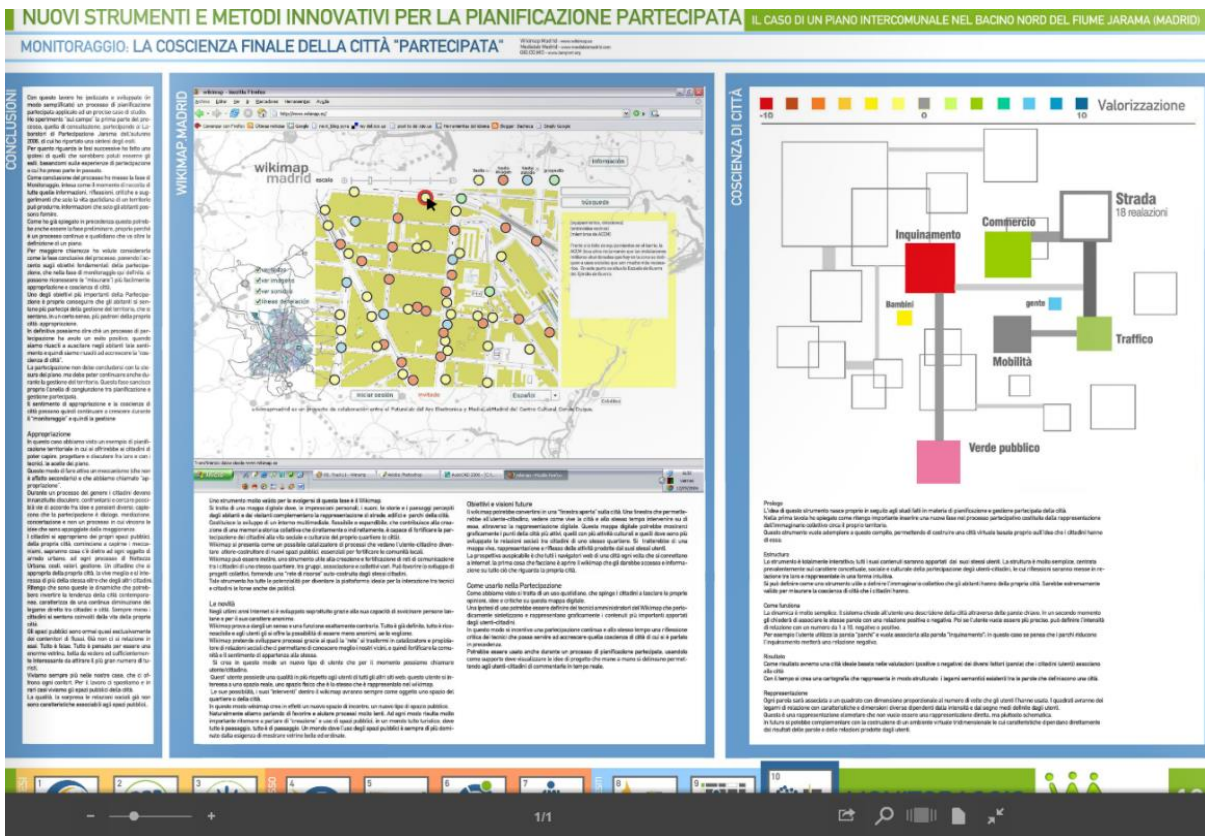


Slika 5: Interaktivna GIS aplikacija Urbanega centra Bologna, 2015.

Figure 5: Interactive GIS application Urban center, Bologna, 2015.

(Vir:<http://www.arcgis.com/apps/Viewer/index.html?appid=b2ec1339f77548fd96be5f65c2125bc3>, 2015)





Slika 6: Interaktivna aplikacija GIS Wikimap, 2015.

Figure 6: Interactive GIS application Wikimap, 2015.

(Vir: <http://urbanohumano.org/it/citta-condivisa/nuovi-strumenti-e-metodi-innovativi-per-la-pianificazione-partecipata/>, 2015)

Glede na vedno večjo uporabo in vlogo elektronskih medijev v sodobnem času se je razvilo še mnogo drugih različnih digitalnih načinov ali orodij sodelovanja javnosti. Zelo zanimive in produktivne so predvsem Electronic Town Meeting, World Cafe' in Bar Camp. Orodje Electronic Town Meeting temelji na ameriškem sistemu neposredne demokracije, kjer so že v prejšnjem stoletju javno obravnavali pobude prebivalcev (Tamburini, 2009). Orodje so uporabili tudi v poznem primeru Listening to the city, kjer so zbirali pobude in predloge civilne družbe pri rekonstrukciji lokacije World Trade Centra po letu 2001. Hkrati je sodelovalo tudi do 4.300 oseb.

World Café je metodologija z digitalnimi orodji, ki temelji na principu (starih) kavarn, kjer so se ljudje srečevali in izmenjavali mnenja glede različnih tematik (Tamburini, 2009 in Genius Loci, 2015). Spletne klepetalnice z zastavljenimi vprašanji ali področjem raziskave so prosto dostopne vsakomur. S tem orodjem se želi predvsem spodbuditi interakcijo ljudi s prosto izmenjavo mnenj, graditvi širšega dojemanja različnih tematik, zbiranju teh debat ter analizi njihovega poglobljenega mnenja.

Bar Camp je mednarodna spletna mreža t.i. »ne-konferenc« (Tamburini, 2009). Po navadi jih ustvarijo sami uporabniki, istočasno ob svetovnih konferencah (npr. o emisijah toplogrednih plinov). Zelo so priljubljene tudi med strokovno javnostjo, ki gostuje na uradni konferenci.

### 9.7 Sklepne ugotovitve analiz sodelovanja in soodločanja javnosti ter predlogi izboljšav

V zaključku vseh opravljenih analiz vsebin vhodnih virov lahko povzamemo sledeče:

- kljub temu, da stroka in vodilni akterji civilno družbo na različne načine informirajo, pozivajo, izobražujejo, spodbujajo k sodelovanju in soodločanju strateških dokumentov in vizij, je odziv slab,
- v veliko primerih se javnost na vabila in prošnje k predhodnemu sodelovanju oz. zbiranju informacij (z anketami, sestanki, razprave, oddaji predlogov ipd.) slabo odziva,
- nekoliko bolje se javnost odziva na vabila na javne predstavitve, razstave, tribune ipd.,
- najboljše se javnost odziva na spletne objave,
- civilna družba svoja mnenja navaja brez dodatnih argumentov (npr. smo proti, poseg nesprejemljiv, popolnoma neustrezno ipd.). Pri tem ne poda tudi opisa, zakaj je poseg nesprejemljiv, kako si poseg predstavlja ali na kakšen način bi se predviden poseg lahko dopolnil, da bi bil boljše sprejemljiv. Ta pojav vsekakor nakazuje potrebo po večjem izvajanju (osebne) neposredne komunikacije s civilno družbo. Samo z neposrednim pogovorom je namreč mogoče vzpostaviti dvosmerni dialog s kroženjem informacij ter znanja, razumljivo predstaviti vsebine in podrobno raziskati stališča javnosti.

Večino omenjenih tujih primerov metod, tehnik in orodij uporabljamo v različnih oblikah in z drugačnimi imeni tudi v Sloveniji. Največji zaostanek v primerjavi s tujino ima Slovenija predvsem pri uporabi večfunkcijskih GIS platform – portalov. Vsekakor je to velika škoda, saj so take storitve med uporabniki zelo dobrodošle. Sodobnemu človeku prihranijo predvsem veliko dragocenega časa in dodatnih stroškov ter preprečujejo preobremenjenost z informacijami. V zadnjem obdobju se tudi v Sloveniji razvoj usmerja ravno v te tehnologije. Kot predlog izboljšave sodelovanja s civilno družbo glede na zaznane ugotovitve sodobnih pristopov in tehnologij vsekakor predlagamo naslednje:

- nadgradnjo in večjo uporabo digitalnih tehnologij,
- pripravo raznih večfunkcijskih platform, portalov, informacijskih sistemov s pomočjo GIS orodij,
- nujno ustanovitev Urbanih centrov (javnih informacijsko-izobraževalnih pisarn),
- uvedbo mediacije med vsemi deležniki preko raznih neprofitnih in neodvisnih organizacij,
- večje informiranje in število ostalih javnih dogodkov,
- načrtovanje z vsemi deležniki in situ (na konkretni lokaciji).

V zaključku lahko sklepamo, da ne glede na vse **predlagane formalne in neformalne dobre prakse, še vedno lahko pričakujemo zaplete na področju sodelovanja z javnostjo. Dodatne razloge za to lahko utemeljujemo tudi zaradi splošnih negativnih vplivov trenutne situacije, t. i. »ekonomske krize in krize varnosti«**. Posledice teh se vsekakor odražajo tudi v krizi celotnega družbenega okolja. Ugotavljamo, da se splošno nezadovoljstvo ljudi neposredno prenaša tudi na nezadovoljstvo in zavračanje katerekoli novosti ali spremembe. Slednje se močno odraža tudi pri procesih prostorskega planiranja in načrtovanja. V Sloveniji se s tem pojavom srečuje večji del občin in tudi država. Ta pojav je v že tako težkem obdobju »ekonomske krize in krize varnosti« tudi dodatni temeljni razlog stagnacije ali celo nazadovanja razvoja prostora in celotne lokalne skupnosti nasploh.

## 10 ANALIZA POSTOPKOV SODELOVANJA JAVNOSTI Z VIDIKA PREDSTAVNIKOV STROKE

Postopek analize in raziskave opredeljenih problemov smo razširili na področje strokovne javnosti predvsem zaradi treh razlogov. Prvi se navezuje na to, da je stroka **formalno opredeljena kot deležnik v postopkih urejanja prostora**. Drugi se navezuje na ugotovitve izbrane literature in virov. Izkazalo se je, da stroka ni samo **pripravljaec postopkov**, temveč predstavlja tudi glavnega **posrednika**, vez med različnimi akterji urejanja prostora. Pomembna je predvsem raziskava vloge stroke kot posrednika (informacij in razlag strokovnih rešitev) za civilno družbo. Tretji, najpomembnejši razlog, pa smo ugotovili v postopku analiz raziskave odnosov civilne družbe v urejanju prostora na podlagi izbranih vhodnih virov (9. in 10. poglavje). Problem se kaže predvsem v obliki **visoke stopnje nezaupanja v stroko ter strokovne rešitve s strani civilne družbe**. Problem se kaže tudi v obratni smeri. **Stroka pomanjkljivo razume poglede in reakcije javnosti ter tem pojavom ne posveča dovolj pozornosti**.

Analizo smo izvedli na podlagi **poglobljenih nestrukturiranih intervjujev (razprav) s (petimi) predstavniki različnih strok**. Kvalitativna analiza mnenj stroke je potekala na podlagi osebne individualne razprave s posameznim izbranim predstavnikom. Izbor možnih udeležencev je potekal naključno. Izbirali smo predstavnike stroke, ki že dlje časa delujejo na področju urejanja prostora in sodelovanja javnosti ter imajo pri tem tudi številne izkušnje. Po opravljenem širšem izboru so sledila povabila k sodelovanju v razpravi (s kratko predstavitvijo razloga in vsebine razprave). V to so vsi vabljeni privolili. Za začetno fazo razprave smo izbrali (vsaj) **pet strokovnjakov z različnih področij**. Udeležena stroka je bila (po primarni izobrazbi) z naslednjih področij: arhitekture, krajinske arhitekture, gradbeništva ter psihologije.

- S področja arhitekture je bil izbran predstavnik, ki pokriva področje konkretnega urejanja prostora ter tudi pedagoškega izobraževanja.
- S področja krajinske arhitekture sta bila izbrana dva predstavnika, ki pokrivata področje konkretnega urejanja prostora ter tudi pedagoškega izobraževanja.
- S področja gradbeništva je bil izbran en predstavnik, ki se ukvarja s področjem voda v vlogi izdelovalca strategij, konkretnih posegov in sodelovanja pri nastajanju veljavne področne zakonodaje.
- S področja družboslovne stroke je bil izbran en predstavnik - psiholog, ki pokriva področje postopkov vključevanja javnosti v procese urejanja prostora, kognitivne in okoljske psihologije ter tudi pedagoškega izobraževanja.

V splošni analizi stališč stroke smo upoštevali tudi mnenje mentorja magistrskega dela, ki je predstavnik družboslovne stroke – sociologije. Konkretno razpravo zaradi neposredne vpletenosti (v vlogi mentorja) in iskanju neodvisnih stališč z njim nismo izvedli.

V kolikor bi se izkazalo, da se strokovna mnenja izbranih predstavnikov stroke v veliki meri razhajajo, bi se število udeležencev povečalo. Razpravo bi izvajali, dokler bi se pojavljala nova dejstva in mnenja. Razprava je potekala neposredno (osebno) s posameznim udeležencem, na podlagi okvirnega vprašalnika, ki je služil le kot oporno izhodišče moderatorju razprave. Vlogo moderatorja sem

prevzela sama. Vprašanja so se navezovala na zastavljena področja obdelave ter cilje raziskave. Sestavljena so bila po lastni presoji in dokončno oblikovana s pomočjo mentorja. Udeležencev med seboj nismo seznanjali ali navajali. Glede anonimnosti so se udeleženci strinjali in pri nikomur anonimnost ni predstavljala predhodnega izključujočega pogoja za sodelovanje. Zaradi zagotavljanja neodvisnosti razprav smo se odločili, da bodo mnenja posameznika anonimna. Celotne posnetke razprav hranimo v lastnem arhivu izdelave magistrskega dela.

Razpravo smo zaradi pridobivanja podatkov za nadaljnje raziskave usmerjali le deloma, večinoma je potekala prosto. V kolikor je razpravljavec svoja stališča podal v prosti razpravi, mu nismo dodatno postavljali konkretnih vprašanj iz vprašalnika. V primeru, da udeleženec vsebin, na katere so se navezovala zastavljena vprašanja, ni poznal, smo mu jih v nadaljevanju razprave na kratko obrazložili. **Potek posamične razprave je bil ocenjen na približno 90 minut.** Udeleženci so bili o časovnem terminu predhodno obveščeni. Podrobnejši opis razprave z vprašalnikom se nahaja v Prilogi A.

V kvalitativni analizi mnenja strokovne javnosti smo raziskovali tri ključna področja. Prvo področje obsega vidike stroke v povezavi z veljavno področno zakonodajo. Raziskovali smo predvsem pogled na formalne predpise s področja okolja, prostora in sodelovanja javnosti. Poseben del smo posvetili tudi raziskavi mnenja o formalnih predpisih s področja voda, kateri urejajo posege v morje in obalni pas (priobalno zemljišče). Preverili smo tudi kognitivne zaznave tega območja iz vidika stroke.

V drugem delu analize smo preverili mnenja stroke glede trenutnega stanja (zapletov) in doseganju legitimnosti posegov v okolje in prostor. Preverili smo tudi mnenja stroke glede kognitivne zaznave morja in obale med civilno družbo.

Tretji del smo namenili raziskavi konkretnih primerov ali predlogov stroke glede formalnih, še posebno pa neformalnih postopkov sodelovanja s civilno družbo.

Po izvedbi vseh petih razprav smo ugotovili, da se mnenja v veliki meri ne razhajajo. Pojavljala se niso niti nova dejstva. Glede na to ni bilo potrebno vključevati novih predstavnikov stroke. Število udeležencev je bilo zadostno. Rezultate razprave smo podrobneje predstavili v nadaljevanju.

S kvalitativno analizo mnenj stroke v razpravi smo želeli opredeliti predvsem:

- poznavanje formalnih predpisov, definicij in postopkov prostorskih posegov v območje morja in obalnega pasu,
- stališča stroke glede formalnih opredelitev in posegov v območje morja in obalnega pasu ter kognitivne zaznave tega območja,
- mnenja stroke glede kognitivne zaznave civilne družbe morja in obalnega pasu,
- stališča stroke glede formalnega in neformalnega sodelovanja (ter odločanja) javnosti v teh primerih,
- predloge za izboljšave formalnih predpisov,
- predloge za izboljšavo integracije in zaupanja med stroko in civilno družbo v urejanju prostora ter

- predloge za uspešnejše postopke sprejemanja prostorskih aktov in konkretnih posegov v prostor, kar bi privedlo tudi k ustvarjanju kvalitetnejšega (bivalnega) okolja obalnega območja.

### 10.1 Rezultati in ugotovitve razprave s predstavniki stroke

Razprave s stroko smo opravili zelo uspešno. Podale so tudi številna dragocena izhodišča, izkušnje in predloge, ki so za raziskavo zelo pomembne. Taka metoda analize je kljub podaljšanju časovnega termina izdelave magistrskega dela vseeno opravičila njeno izvedbo, saj je podala številne dodatne informacije, ki jih v izbrani literaturi ni bilo mogoče zaslediti.

Rezultate in ugotovitve bomo glede na prisotna manjša razhajanja mnenj stroke predstavili po sklopih. Prvi sklop se navezuje na skupna dejstva (strinjanja ali nestrinjanja). Drugi sklop se navezuje na predstavitev mnenj posamezne stroke ali posameznih tem razprave. Tretji sklop predvideva pogloblitve predloge, ugotovitve in usmeritve glede na posamezna področja.

Vsi sodelujoči se strinjajo, da je območje morja in obalnega pasu v vseh vidikih zelo dragocen prostor, ki predstavlja za človeka visoko stopnjo privlačnosti in velik potencial za preživljanje prostega časa. Stroka je tudi mnenja, da je čustvena navezanost na slovensko morje in obalo zelo visoka.

Menijo pa, da je stanje na Slovenski obali nevzdržno, saj je ta prostorsko slabo urejena in zasičena s številnimi panogami. Poleg tega so mnenja, da sta morje in obala v formalnih predpisih neprimerno (preveč birokratsko) opredeljena in urejena.

Strinjajo se tudi, da je območje pokrito s prevelikim številom zakonodaj ter s preveč razdrobljenimi, med seboj neusklajenimi formalnimi predpisi (tudi varstvenimi režimi). Vsi poudarjajo potrebo po večji fleksibilnosti formalnih predpisov in tudi formalno vpletenih akterjev teh postopkov.

Podobno menijo tudi za področje sodelovanje javnosti. Vsi poznajo načela Aarhuške konvencije ter tudi to, da je sodelovanje javnosti formalno predpisano v določenih postopkih poseganja v okolje in prostor. Sicer pa se strinjajo, da je za uspešno izvajanje posegov v okolje in prostor sodelovanje javnosti nujno potrebno. Poudarjajo tudi, naj tehnične in strokovne rešitve ter odločitve ostanejo v domeni predstavnikov stroke, ne javnosti. Vsi predstavniki stroke so že bili, neposredno ali posredno, udeleženi v postopkih sodelovanja z javnostjo. Vsi tudi navajajo, da so pri postopkih sodelovanja javnosti večinoma prisotne številne zagate, ki niso prostorske narave. Navedli so tudi nekatere pojave oz. odzive, ki so jih zaznali med civilno družbo. To so nezaupanje v vse deležnike urejanja prostora, prepričanje o prisotnosti korupcije v javni upravi, agresivnost, pasivnost, splošno neprimerno obnašanje in izražanje, prikriti interesi, nefleksibilnost, nekompetentnost, nerazumevanje, občutek marginacije, egocentričnost, »ozkoglednost«, nezadovoljstvo in nizka stopnja urbane kulture ter standardov o zadovoljivosti urejenega bivalnega okolja. Vsi so tudi mnenja, da je sodelovanje z javnostjo zelo zapleteno in zanj ni natančnega postopka. Zato morajo biti postopki odprti in fleksibilni.

Po t. i. pojavu »ekonomske in varnostne krize« navajajo vsi tudi večje občutno poslabšanje splošnega stanja v odnosu do prostorskih posegov in deležnikov urejanja prostora. Za izboljšanje sodelovanja z javnostjo nimajo konkretnega oz. detajlnega predloga. Predvsem so mnenja, da je potrebno z javnostjo

tudi neformalno sodelovati in sicer neprekinjeno ter fleksibilno že od začetnih faz z različnimi pristopi in orodji. Te je potrebno prilagajati glede na posamezno situacijo. Udeleženci so mnenja, da temelji uspešno sodelovanje z javnostjo predvsem na recipročnem zaupanju, nato pa na razumljivem sporazumevanju oz. konstruktivnemu dialogu. Vsi so tudi mnenja, da je poglobljeni problem pri vseh procesih in deležnikih prevelika formalizacija (prisotnost pravil) oziroma premajhna fleksibilnost.

Uporabi zgodnejših ali neformalnih postopkov vključevanja javnosti sodelujoči ne nasprotujejo. Vsi pa so mnenja, da zgolj izvajanje takih postopkov ne rešuje in ne bo rešilo prisotne problematike posegov v prostor. Menijo tudi, da formalizacija neformalnih načinov sodelovanja javnosti ni nujno potrebna. Poudarjajo pa, da je neformalne postopke sodelovanja javnosti nujno potrebno izvajati ter rezultate teh v formalnih postopkih in odločitvah tudi upoštevati. Tudi pri izbiri in izvajanju postopkov sodelovanja javnosti je potrebno predvideti večjo fleksibilnost. Izbira izvedbe celotnih postopkov (formalnih ali neformalnih) je odvisna od značilnosti vsakega posameznega primera.

Glede lastništva ter upravljanja morja in obalnega pasu imajo udeleženi sicer nekoliko različna mnenja. Vsi pa se strinjajo, da je žal lastništvo edina gotova varovalka (pa še to ne vedno) za neželene posege. Glede na to ne nasprotujejo določitvi, da sta morje in obalni pas večinoma v državni lasti in definirana tudi kot javno dobro. Vsi so tudi mnenja, da bi morale imeti lokalne skupnosti ali regije nekoliko večje pristojnosti pri urejanju teh območij, ne pa tudi v lastništvu. Možnosti uvedbe privatne lastnine na teh območjih vsi odločno nasprotujejo. Zagotavljanje izvajanja določenih dejavnosti predlagajo s pomočjo dolgoročnih pogodb, koncesij, stavbnih pravic ipd. Predlagajo tudi stalno izvajanje kontrol nad temi postopki na več nivojih javnih uprav. Pri sprejemanju predvidenih ali že izvedenih posegov v teh območjih vsi udeleženi poudarjajo tudi večje izvajanje nadzora z večjimi sankcijami v primeru nepravilnosti. Predstavniki stroke so tudi mnenja, da bi lahko samo tak pristop vrnil zaupanje v urejanje prostora in vse njegove deležnike (še posebno stroke).

V nadaljevanju smo predstavili mnenja stroke o področjih razprave, ki se med seboj razlikujejo. Zaradi lažjega razumevanja bomo v nadaljevanju udeležence opredelili s kraticami. Predstavnika s področja **arhitekture: ARH**. Predstavnika s področja **krajinske arhitekture: KA1, KA2**. Predstavnika s področja **gradbene stroke: GR**. Predstavnika s področja **družboslovne stroke - psihologije: PSI**.

Razpravo strokovne javnosti smo zaradi potreb izvedbe kvalitativne analize in raziskave opredeljenega problema razdelili na tri ključna področja. Prvi del razprave obsega vidike stroke, povezane z veljavno področno zakonodajo. Raziskovali smo predvsem pogled na formalne predpise s področja okolja, prostora in sodelovanja javnosti. Preverili smo tudi kognitivne zaznave tega območja iz vidika stroke.

Določila formalnih predpisov in definicij s področja voda (območje morja in obalnega pasu) so trije (KA1, KA2 in ARH) deloma poznali, PSI ni poznal, GR pa zelo dobro. Ostali trije udeleženci so bolje poznali predpise glede celinskih voda (reke, jezera, mokrišča, ipd.) kot morja in priobalnega zemljišča. Vsi so bili mnenja, da je definicija obalne linije opredeljena po pravilnih kriterijih, vendar jo je potrebno v prostor aplicirati glede na konkretne prostorske danosti (npr. razlike na območjih klifov in nižin, urbanih in naravnih območjih, območja raznih gospodarskih dejavnosti ipd.). Z definicijo priobalnega zemljišča se vsi deloma strinjajo. Določen pas ob morju je potrebno varovati in nameniti javni uporabi. Širine tega pasu naj se ne določa zgolj arbitrarno, temveč tudi glede na značilnosti

posameznega prostora, namenske rabe ali specifične dejavnosti. Vsi so tudi mnenja, da je pojem obalnega pasu mnogo bolj kompleksen in tudi širši kot formalno opredeljeno priobalno zemljišče. Strinjajo se, da je za določitev definicije in poteka obalnega pasu potrebno pripraviti različne strokovne presoje in rešitve z udeležbo stroke različnih profilov. Enako predlagajo tudi za vse ostale zakonodaje. Pri tem naj poleg pravnikov sodeluje vsaj še prostorska stroka, stroka s področja okolja ter po potrebi tudi družboslovna stroka. Vsi so tudi mnenja, da se lahko raziskave kognitivnih zaznav javnosti vključi v strokovne podlage za pripravo predpisov. Menijo tudi, da javnosti ni nujno potrebno neposredno vključevati v pripravo zakonodaje. Javnost lahko svoje predloge podaja na osnutke zakonov.

Glede posegov v območje morja in priobalnega zemljišča (po ZV-1 25. metrski pas) menijo, da je potrebno to območje ohranjati prosto in vanj čim manj posegati z gradnjo. Zatečeno stanje se lahko ohranja in obnavlja. ARH sicer predlaga, da bi se lahko dovolila postavitve začasnih – premičnih objektov (pomoli, rampe za plovila, privezi, objekte za gospodarske in turistične dejavnosti ipd.), GR pa temu odločno nasprotuje in meni, da sodijo taki posegi izven priobalnega zemljišča. Stališče vseh je, da je meja 25 metrov preveč arbitrarna in se lahko tik izven tega pasu (npr. 26 metrih) postavlja tudi večje objekte, kar pa tudi ni najbolje. Vsi predlagajo, da bi se morale prostorske posege bolj nadzorovati ter tiste brez dovoljenj tudi odstraniti. To bi veliko pripomoglo k graditvi ponovnega zaupanja s strani civilne družbe.

Glede aktov in režimov varovanja se vsi strinjajo, da jih je preveč, predstavljajo pa dobro dodatno varovalko (poleg lastništva) pri preprečevanju neustreznih posegov v prostor. Kjer je to možno, je vsekakor potrebno prostorske umestitve ter režime varovanja med seboj prilagajati in izoblikovati sprejemljive predloge posegov (zagotavljati trajnostni razvoj). KA2 predlaga zanimivo opredelitev območij varovanj. Na območju morja in obalnega pasu bi lahko veljal ločen »krovni varovalni akt« s posameznimi manjšimi območji varovanja (habitati, najdišča ipd.).

V drugem delu razprave smo preverjali mnenja stroke glede trenutnega stanja (zapletov) in doseganja legitimnosti pri posegih v okolje in prostor. Preverili smo tudi mnenje stroke glede sprejemljivosti kognitivne zaznave civilne družbe za morje in obalni pas.

Kot že omenjamo se vsi strokovnjaki strinjajo, da je sodelovanje javnosti sicer zapleteno, vendar potrebno pri doseganju legitimnih posegov v prostor. KA1 in GR menita, da je formalno predpisano sodelovanje dovolj. KA1 meni, da se neformalno zgodnejše vključevanje javnosti lahko izvaja, vendar ni prepričan, da bi bilo to tudi produktivno. GR predlaga celo, da se pripombe lahko podaja zgolj v okviru javnih razgrnitev in obravnav na pisni način (analogno ali digitalno), opremljene z imenom in priimkom. Vsi so tudi mnenja, da so organizirane javnosti (morda celo s predstavniki) za postopke sodelovanja mnogo boljše kot neorganizirane. Predlagajo tudi, da je za doseganje kompetentnega sodelovanja (predvsem razumljivosti sporočil) najprej potrebno javnost informirati, podučiti in šele nato nadaljnje aktivno vključevati v procese urejanja prostora. Poleg reševanja te problematike je gotovo pri posegih v območje morja in obalnega pasu prisoten velik vpliv kognitivne in emocionalne zaznave tega območja. Močna kognitivna in emocionalna zaznava (navезanost) na določene prostore ali grajene strukture predstavlja za posege v prostor vedno dodatne zaplete. Potrebno jo je dobro raziskati in ji posvetiti posebno pozornost.

Vsebino Protokola ICZM poznata samo ARH in GR, KA2 ve, da Protokol obstaja, zato smo vsebino predlogov protokola na kratko predstavili. Glavna novost, ki jo protokol prinaša, je uvedba priobalnega pasu. Ta se razširi od obalne linije na območje sto metrov proti kopnem. Območje pasu lahko niha med 0 – 100 m od obalne linije, v katerem se lahko določa različne cone urejanja. Vse parametre določa posamezna država. Te lahko opredeli glede na obstoječe stanje, rabo prostora ali posebnih potreb. ICZM predvideva tudi večje sodelovanje javnosti. V Sloveniji je protokol ratificiran. Postavlja pa se vprašanje (postavi se ga tudi v razpravi), v katero zakonodajo(e) bi se ga lahko vključilo (ZV, ZPNačrt, ZVO, ZUPUDPP, Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja).

Z uvedbami protokola, še posebno uvedbi priobalnega pasu stotih metrov in samostojnemu zakonu integralnega planiranja na območju morja in obalnega pasu, se vsi strinjajo. Vsi tudi predlagajo, naj se za to območje predvidi enotni samostojni akt, morda ločen »medobčinski ali delni regionalni načrt«. Obenem tudi menijo, da uvedba Protokola stanja urejanja prostora na slovenski obali ne bo rešila. Predlagajo tudi, da se vsebine vseh določil s strani Evropske unije ne uvaja dobesedno, temveč prilagaja glede na domače značilnost in potrebe. ARH celo predlaga, da se območje priobalnega pasu proti zaledju razširi na širino vsaj dvestopetdesetih metrov ali več.

Tretji del razprave je namenjen raziskavi mnenja stroke o konkretnih primerih sodelovanja javnosti. Preverjali smo izkušnje in mnenja formalnih, še posebno pa neformalnih postopkov sodelovanja s civilno družbo in predloge stroke za morebitne izboljšave. V prvem delu smo podali različna mnenja in predloge posameznih predstavnikov stroke, v nadaljevanju pa skupna mnenja in splošne ugotovitve raziskave mnenja stroke.

#### Povzetki različnih mnenj in predlogov stroke

GR nima veliko izkušenj s področja neformalnega sodelovanja »laične javnosti«, številne pa s področja sodelovanja »strokovne javnosti«. Zato se predlogi večji del nanašajo samo na sodelovanje predstavnikov stroke. GR predlaga uvedbo raznih strokovnih delavnic s fokus skupinami, vizij (scenarijev) razvoja, uporabo moderatorja, javni posveti različnih strok, igranje (izmenjave) vlog ipd. Glede sodelovanja civilne družbe predlaga uvedbo posrednikov (npr. Regionalni razvojni center) med stroko, politiko in civilno družbo. Sicer pa je mnenja, da se »laični javnosti« nameni strokovne razlage vsebin projekta le v sklopu javne razgrnitve in obravnave. Glede na lastne izkušnje predlaga večjo uporabo digitalnih medijev. Navede dobro izkušnjo strokovnega posveta z uporabo video konferenc in moderatorji.

KA1 meni, da je potrebno raziskati predvsem kognitivne in vizualne zaznave civilne družbe. Vsebine predlogov je za boljše razumevanje potrebno predstavljati na vizualno zanimiv način (scenariji, simulacije). Predlaga ustanovitev raznih neodvisnih strokovnih svetov z mešanimi predstavniki, predvsem zaradi kontrol kakovosti, upravičenosti in prikritih interesov posameznega posega. Kot dobre prakse navede izvedbo manjših posvetov ali okroglih miz s čim manj mediji. Sicer pa se medije lahko vključi v zrelejši fazi postopka. Civilna družba naj bo pri sodelovanju organizirana preko predstavnikov z mediatorji. Navede tudi nekaj dobrih praks iz sistema družbenega planiranja. Mnenja in predlogi vseh naj se predstavijo in obravnavajo javno. Poudari, da je potrebno ponuditi razvoj in dobrobit vsakemu, ne samo določenim.



KA2 meni, da je potrebno graditi predvsem na predhodnem sodelovanju javnosti, na primer že pri oblikovanju predloga strategij. Javnosti je potrebno spodbujati k sodelovanju in ji pomagati pri boljšemu razumevanju vsebin. Zelo poudarja uporabo neformalnih načinov sodelovanja, npr. delavnice, okrogle mize, razprave z moderatorji z možnostjo dvosmerne komunikacije in argumentacije. Teh sicer ni potrebno formalizirati, pomembno jih je izvajati in upoštevati. Pri tem je pomembna predvsem interakcija vseh deležnikov. Primer dobre prakse so tudi referendumi družbenega sistema planiranja, kjer so bile možnosti za odločanje večje, vendar s posledicami oz. odgovornostmi (samoprispevki).

ARH navaja, da bi za boljši nadzor in upravljanje lahko ponovno uvedli Skupnost Obalnih Občin, ki je bila ukinjena v začetku 90. let. Na primeru dobre prakse iz sosednje Istrske županije meni, da je potrebno uvesti regije in regijske načrte tudi v Sloveniji. Poudari, da naj lokalna skupnost spodbuja participativni pristop družbe z neformalnimi pristopi z obsežnim transparentnim seznanitvenim delom. Na podlagi analize interesov te faze se pripravi nadaljnji načrt sodelovanja. Primer dobre prakse so neposredno osebno izvedene razprave s fokus skupinami ali posamezniki ter individualno načrtovanje na lokaciji posega. ARH meni, naj bodo rešitve fleksibilne tudi za (manjše) korekcije v fazi izvajanja posega. Za ARH formalna in neformalna javna množična sodelovanja niso produktivna (občutek nelagodja v javnem izražanju in nastopanju). Enako velja za posredne ankete (participativna preutrujenost).

PSI ima zelo veliko izkušenj z neformalnim sodelovanjem civilne družbe. Predlaga predvsem izmenjavo predstav o prostorskih ureditvah med deležniki, transparentno obveščanje in nadzor nad posegom s strani prizadete javnosti v vseh fazah (tudi že izvedenemu), uvedbo raznih lokalnih pisarn (s posredniki, izobraževalci, mediatorji in moderatorji), enakopravno obravnavo vseh in tudi javni prikaz tega (»poseg vsakemu nekaj prinese in nekaj odvzame«), čim večje vključevanje javnosti (»sistem brez povratne zveze je obsojen na propad« ter »kar je moje, ne more biti ravno slabo«) in dobro pripravljenost z argumenti zagovarjanja predvidenega posega (če teh ni, ne vztrajamo).

### **10.1.1 Skupna mnenja in splošne ugotovitve raziskave mnenja stroke**

Splošna mnenja predstavnikov stroke v večjem delu sovpadajo z ugotovitvami pregledane literature in predhodnih opravljenih analiz vhodnih dokumentov. Slednje lahko opredelimo tudi kot splošne ugotovitve analize razprave s stroko:

- Sodelovanje vseh deležnikov je odvisno predvsem od interesov posameznika ali skupine. V kolikor takih interesov ni, se pojavi pasivnost, nezainteresiranost ali celo popolno zavračanje posega. »Laična javnost« neupoštevanje lastnih interesov večkrat prikrito utemeljuje z nezaupanjem do določenega projekta.
- Med predstavniki »laične javnosti« se pojavlja velika stopnja nezaupanja, manjvrednosti, zapostavljenosti in občutku izigravanja s strani vseh ostalih deležnikov urejanja prostora.
- Posledično se pojavi odklanjanje in nasprotovanje vsakemu predlogu sprememb v prostoru. To vpliva tudi na sodelovanje. V večini primerov so taki primeri upravičeni.
- Med predstavniki vseh deležnikov se pojavlja pretirana subjektivnost, »ozkoglednost« in egocentričnost, kar pa je legitimno.

- Za uspešno sporazumevanje in sodelovanje vseh deležnikov urejanja prostora je potrebno zagotavljati skupni razpravljalni prostor. Sodelovanje in izmenjava informacij sta najbolj produktivna, če temeljita na transparentnem osebnem neposrednem načinu s posamezniki ali fokus skupinami.
- Prostorsko načrtovanje je interdisciplinarno, ne pa sektorsko.
- »Laično javnost« je potrebno obveščati in izobraževati. Samo tako bo lahko pripravljena na kompetentno sodelovanje. To se predvidi tudi za vse ostale deležnike. Sodelovanje javnosti je najboljše prepustiti družboslovni stroki.
- Neizpolnjevanje (skupno) oblikovanih pobud in obljub ali t. i. pojav »molka organa« (državna ali lokalna uprava) predstavlja za zaupanje in sodelovanje civilne družbe najhujše negativne posledice.
- Splošnega navodila, kako uspešno izvajati vključevanje in sodelovanje javnosti, ni. Potrebna je kombinacija različnih načinov, ki so prilagojeni glede na zaznane potrebe posameznega prostorskega posega.
- Potrebno je raziskati tudi družbena okolja, v katera se posega in iz katerih vpletena družba izhaja. Graditi je potrebno predvsem na zaupanju in transparentni izmenjavi informacij.
- Neformalnih postopkov ni potrebno preveč formalizirati, važno je njihovo izvajanje.
- Upoštevanje številnih pravil pri izvajanju posegov predstavlja zaplete, kar pomeni tudi večje število kršitev teh pravil. Posledično se pojavi nezadovoljstvo in nezaupanje med ljudmi.
- Ugotovitve ter dogovore teh postopkov je potrebno upoštevati in izvajati.

Analiza mnenj predstavnikov stroke je pokazala, da je sektorska razčlenitev na posamezna strokovna področja prejšnjega sistema urejanja prostora še vedno prisotna. Vsaka stroka je namreč mnenja, da je sodelovanje vseh udeleženih v urejanju prostora dobra in nujno potrebna, pri tem pa poudarja predvsem vidike in zagate lastnega področja. Najbolj je to opazno pri predstavniku gradbene in družboslovne stroke. Mnenja predstavnika gradbene stroke so izrazito usmerjena na lastno področje. Mnenja predstavnika družboslovne stroke so izrazito širše usmerjena, predvsem na področje zaznav okolja in prostora, neformalnega sodelovanja civilne družbe ter doseganju legitimnosti postopkov.

V izhodišču smo med predstavniki stroke pričakovali izrazitejšo poudarjanje le vidikov in stališč posamezne (lastne) stroke. Po opravljeni razpravi ugotavljamo nasprotno in sicer, da so mnenja udeležencev širše (večdisciplinarno) usmerjena. Ugotovitve so za zagotavljanje sodobnega večdisciplinarnega odprtega urejanja prostora spodbudna. Ne glede na to, stanje v praksi še vedno ni zadovoljivo. Zatikanja so še vedno prisotna predvsem pri usklajevanju med vsemi deležniki, zagotavljanju skupnega razpravljalnega polja/prostora, dvosmernem kroženju razumljivih informacij ter iskanju kompromisnih rešitev. Vsekakor je v primerjavi s sektorskim pristopom urejanja prostora prejšnjega sistema stanje veliko boljše. Glede na rezultate razprave lahko zaključimo (razprava ni reprezentativna), da se stanje vse bolj usmerja k odprtemu pristopu urejanja prostora sodobnih demokratičnih družbenih sistemov. V prihodnosti bi bilo za potrditev naših zaključkov potrebno izvesti širšo in natančnejšo analizo tega področja.

## 11 SPLETNA ANKETA MED PREDSTAVNIKI CIVILNE DRUŽBE

Za dodatno preveritev in raziskavo mnenja civilne družbe glede posegov v območje morja in obalnega pasu smo izvedli tudi avtorsko oblikovano **nereprezentativno spletno anketo**. Vzorec je slučajnostni. **V vzorec je bilo vključenih 317 oseb**. V nasprotju s preverjanjem mnenja deležnikov v analizi vhodnih virov (v postopkih so sodelovali zaradi določenih interesov) smo tokrat želeli preveriti predvsem splošno neodvisno mnenje civilne družbe.

Anketo smo sestavili glede na ugotovitve predhodnih analiz. Vsebine so bile za širšo javnost sestavljene splošno in razumljivo. Preverjali smo:

- kognitivne in emocionalne zaznave morja in obalnega pasu,
- predstave o prostorski razsežnosti območja obale – obalnega pasu,
- mnenja o sedanjih izrabi območja ter predloge bodočega razvoja,
- mnenje o sodelovanju in upoštevanju posameznega predloga za posege v to območje,
- mnenje o možnosti in načinih sodelovanja pri urejanju prostora,
- zaupanje v strokovne rešitve,
- zaupanje v javne institucije in
- interes udeleževanja in sodelovanja na javnih dogodkih v urejanju prostora na terenu.

Anketo z naslovom **Posegi v morje in obalni pas** smo oblikovali s pomočjo **prosto dostopne aplikacije na spletu - Apester, Storytelling 2.0**. Program samostojno beleži število izpolnjevalcev ter izračuna odstotke pri posameznem odgovoru ankete. Objavljena je bila samo preko digitalnih medijev (elektronska sporočila, forumi in socialna omrežja). Pripravili smo direktno povezavo (link) na anketo s kratko razlago namena izvajanja ankete ter prošnjo o nadaljnjem pošiljanju (širjenju) ankete. Anketo smo poslali tudi na večje število naslovov elektronske pošte lastnih stikov. Objavili smo jo tudi na Facebooku, Twitterju, aplikaciji Google drive, spletnem forumu na strani med.over.net in zadovoljna.si. **Aktivna je bila od 23. oktobra do 21. novembra 2015**. Na vprašanja so anketiranci odgovarjali ali izbirali med ponujenimi odgovori. Do zadnjega dne delovanja spletne objave je anketo izpolnilo 317 posameznikov. Rezultate smo numerično obdelali in predstavili v odstotkih. Anketni vprašalnik se nahaja v Prilogi B. V nadaljevanju povzemamo analizo in interpretacijo rezultatov.

### 11.1 Analiza in interpretacija spletne ankete

Med anketiranci smo zaznali zelo močno kognitivno zaznavo in emocionalno navezanost na morje in obalni pas, kar potrjuje predhodne ugotovitve. To je možno zaznati v visokih odstotkih (88 %) odgovora, da vzbujata morje in obala pozitivna čustva in spomine ter višjemu odstotku (57 %) odgovora, da sega obalni pas do »meje« subjektivne kognitivne zaznave morja. Poleg tega anketiranci menijo (71 %), da je potrebno ta območja dodatno ščititi in ne izkoriščati. Samo 5 % jih meni, da je sedanje stanje zadovoljivo.

Kot uporabniki tega prostora se ne počutijo preveč omejeno/nadzorovano (24 %) in jim sedanje stanje ustreza (58 %). Glede vloge obale oz. doživljanja obale kot javnega ali zasebnega prostora je mnenje izenačeno. 50 % si na obali želi individualnosti, miru, osamitve, počitka. Ostalih 50 % pa meni, da je

to javni prostor, namenjen vsem. Glede izrabe prostora menijo, da je na obali predvsem premalo ponudbe (50 %). Nato sledi mnenje, da je obala preveč pozidana in obremenjena z dejavnostmi (41 %). Samo 9 % jih meni, da je trenutno stanje zadovoljivo.

Rezultati so presenetljivi, saj se je v predhodnih analizah izkazala prevlada mnenja, da je obala z vsemi posegi preveč zasičena. Razlog je lahko utemeljen zaradi analiz mnenj neposredno vpletenih »interesnih deležnikov« (večinoma interesi lokalnih prebivalcev) v razne predvidene posege v prostor. V tem primeru pa je anketo izpolnjevala neodvisna javnost, ki ni neposredno vpletena v konkretne posege. Glede na to, da sta morje in obalni pas javno dobro, torej namenjena vsem pod enakimi pogoji, je vsekakor pomembno tudi mnenje ostalih »neodvisnih uporabnikov«, ne samo lokalnega prebivalstva.

Glede sodelovanja pri urejanju prostora na območju morja in obalnega pasu menijo, da njihove želje ne bodo uslišane in jih zato ne podajajo (58 %), oziroma želje podajajo, vendar niso upoštevane (28 %). Le 14 % želje podaja in meni, da so tudi upoštevane.

Rezultati nakazujejo na negativne izkušnje v sodelovanju, oziroma na prisoten zelo negativen predsodek o podajanju lastnih želja in upoštevanju teh v postopkih sodelovanja. Rezultati kažejo na prevlado mnenja, da se predlogom civilne družbe ne posveča dovolj pozornosti. Kot že navedeno, tak pristop nedvomno privede do večje stopnje nezadovoljstva in občutka manjvrednosti.

Potrdili smo tudi ugotovitev, da želi biti sodobna družba o posegih najprej obveščena (seznanitve v predhodnih fazah). Na podlagi seznanitve bi se nato po lastni presoji odločila o sodelovanju (64 %). Samo 22 % udeleženi bi aktivno sodelovalo v postopkih urejanja prostora. To še dodatno potrjuje ugotovljeno dejstvo o prisotnosti informacijske in participativne zasičenosti ter utrujenosti.

Pri preverjanju zaupanja v strokovne rešitve in javne institucije smo potrdili tudi že ugotovljeno dejstvo, da je v sodobni družbi prisotna zelo velika stopnja nezaupanja. V strokovne rešitve ne zaupa 64 % anketirancev. To je možno interpretirati tudi kot nezaupanje v stroko. Javnim institucijam oz. njihovi glavni vlogi zagovarjanja in upoštevanja javnega mnenja pa ne zaupa kar 75 % anketirancev. Samo 4 % menijo, da javne institucije zagovarjajo in upoštevajo javno mnenje. Vsekakor je ta podatek zelo alarmanten.

Glede na predstavljene rezultate (še posebno v stopnji zaupanja deležnikom urejanja prostora) je **nujno potrebno sestaviti načrt za doseganje ponovnega (večjega) zaupanja v javne institucije in stroko**. Brez tega je vsak predviden poseg neuspešen in nelegitimen. To bi povzročilo nazadovanje razvoja kraja in bivalnega okolja človeka, kar bi vodilo v še večje nezadovoljstvo in pomanjkanje zaupanja s strani civilne družbe.

V anketi smo podali tudi inovativen predlog načina sodelovanja v predvidenih posegih. Predlog temelji na vseh ugotovljenih dejstvih predhodnih analiz in raziskav. Predlagali smo **informativno delavnico na samem območju posega**. S tako delavnico bi lahko zagotovili potrebo po večji predhodni fazi informiranja in sodelovanja, osebni stik ter interakcijo med vsemi deležniki, konkretno spoznavanje fizičnega prostora in posega, boljše predstave umestitve posega v prostor, dodatne

strokovne razlage ali informacije, oblikovanje »soodločevalskih rešitev in situ«, večjo vpletenost javnosti, odpravljanje občutka manjvrednosti, dvig urbane kulture ter nizke stopnje zadovoljivosti s tehničnimi in okoljskimi standardi. Tak skupinski pristop bi koristil tudi za razprave o prepričanju civilne družbe, da je lastnina svetinja. Z razpravami bi skušali podati predvsem razmislek o pomembnosti vrednosti družbenega okolja, večanju stopnje produktivnega sodelovanja in zaupanja.

Presenetljiv je zelo dober odziv na predlog načina sodelovanja z delavnico na območju posega v prostor. Kar 75 % anketirancev meni, da je to dobra iniciativa. 42 % bi se takih delavnic udeležilo, 39 % morda (verjetno v odvisnosti interesa do posega ali poseganja v bivalno okolje). 19 % anketirancev se takih delavnic ne bi udeležilo.

Rezultati sicer temeljijo na nereprezentativnem slučajnostnem vzorcu, vsekakor pa nakazujejo na dobro opravljene predhodne analize, raziskave in razumevanje področja obdelave ter zaznanih problemov. Posledica tega je tudi dobro zastavljen predlog pristopa, ki predvideva reševanje vseh zaznanih težav na področju urejanja prostora in sodelovanja javnosti. Dodatno to potrjujejo tudi zelo dobri odzivi udeležencev v anketi. Anketa je sicer nereprezentativna, vendar so visoki odstotki pri pozitivnem odzivu glede predloga večjega informiranja in izvajanja javnih delavnic na terenu vsekakor spodbudni.

Razlog nižjih odstotkov (19 %) pri vprašanju o udeležbi na terenskih delavnicah lahko pojasnimo z odgovori predhodnega vprašanja, kjer so anketiranci izrazili željo, da bi o posegih bili raje najprej obveščeni ter se nato sami odločali o sodelovanju. **Pričakujemo lahko, da bi v primeru zgodnjega informiranja javnosti omogočali tudi primernejše odločanje posameznika o sodelovanju pri določenem posegu v prostor. S tem bi lahko pripomogli tudi k večji aktivni (produktivni) udeležbi javnosti v urejanju prostora ter tudi na terenskih delavnicah.**

Taka oblika sodelovanja bi med civilno družbo prispevala predvsem k:

- večanju občutka upoštevanja v primerjavi z ostalimi deležniki urejanja prostora,
- ugoditvi želje in potrebe javnosti po zgodnejši udeležbi in soodločanju v postopkih urejanja prostora,
- ustvarjanju skupnega razpravljalnega prostora s kroženjem znanja in informacij med deležniki,
- boljšemu razumevanju vsebin predvidenih ureditev,
- soustvarjanju bivalnih okolij in prostorov,
- transparentnosti in kontroli postopkov,

V kolikor bi se zgoraj navedene cilje v praksi doseglo, bi posredno ali neposredno vplivali tudi na večjo stopnjo zaupanja med javnostjo in ostalimi predstavniki urejanja prostora. Pričakovali bi lahko tudi to, da bi se s tem dosegala tudi večja legitimnost posegov v prostor. V zaključku lahko potrdimo, da rezultati ankete nedvomno nakazujejo zadovoljive predloge rešitev ter primerno zasnovane predloge pristopov sodelovanja s civilno družbo na nivoju sodobnih sistemov urejanja prostora.

## 12 POGLAVITNE RAZLIKE MED AKTERJI UREJANJA PROSTORA IN PREDLOGI IZBOLJŠAV ODNOSOV MED TEMI

V postopku sprejemanja prostorskih aktov lahko ugotovimo, da je proces kateregakoli posega v okolje in prostor z vidika **formalnega in neformalnega sodelovanja ter soodločanja civilne družbe zelo kompleksen večdisciplinaren postopek**. Zapostavljanje javnosti v postopkih urejanja prostora ni smiselno, izključevanje pa celo nezakonito. Sicer pa izkušnje na tem področju kažejo, da predpisani postopki sodelovanja javnosti ne zadostujejo za doseganje legitimnih prostorskih ureditev. Postopek urejanja prostora postane tako še toliko bolj zahteven in zapleten, kot že v osnovi je. V kolikor se znotraj celotnega postopka urejanja prostora posveti **enako pozornost tudi vključevanju in soodločanju javnosti**, se k osnovnim prostorskim postopkom priključi še dodaten proces. Ta se torej ne nanaša več samo na urejanje fizičnega prostora in okolja, ampak se razširi tudi na področje družbenega subjektivnega dojetja tega prostora ter predvidenega posega. Tak proces je lahko zaradi individualnega doživljanja prostora po zahtevnosti še bolj kompleksen, obsežen in tudi dolgotrajen kot sami procesi urejanja prostora. Pri tem izstopa predvsem usklajevanje velikega števila dojetanj in interesov posameznih skupin, v »postmoderni« družbi pa predvsem individualnih dojetanj in idej o prostoru. Sledeče se odraža predvsem kot zaviralec oziroma velik izziv načrtovanja prostora »postmoderne« obdobja.

Pri zavzemanju odločitev in vodenju postopkov urejanja prostora imata v **Sloveniji državna in lokalna javna uprava** zelo pomembno vlogo. **Javne institucije morajo pri izvajanju vseh svojih nalog primarno zagotavljati legalnost in legitimnost in biti hkrati tudi učinkovite, družba pa mora javno upravo, ki na tak način deluje, spoštovati**. Seveda je ta odnos dvosmeren. V primeru, da javna uprava ni legitimna in učinkovita, je tudi družba ne more spoštovati. Pojav gre tudi v obratni smeri. V kolikor družba ne spoštuje in ne sledi formalnim ukrepom javne uprave, ta ne more biti učinkovita. **Zgraditi je potrebno primeren proces oz. odnos med javno upravo in civilno družbo, ki bi zadovoljeval potrebe obeh strani**. Ta mora temeljiti na konkretni spremembi odnosa do javnosti in pravzaprav vseh deležnikov urejanja prostora, ki bi vodil h gradnji oziroma ponovni rasti zaupanja med vsemi akterji urejanja in načrtovanja prostora. S tem bi vsekakor dosegli tudi večjo učinkovitost in zadovoljitev vseh pričakovanj civilne družbe, povezanih z javno upravo in urejanjem prostora.

**Predstavniki stroke** ugotavljajo, da je v sodobnih družbah v praksi **potrebno izvajati odprt »soodločevalski« postopek urejanja okolja in prostora z obravnavanjem pobud različnih interesnih skupin in posameznikov**. To pa predstavlja take postopke odločanja, ki omogočajo in celo spodbujajo sodelovanje vseh zainteresiranih v teh procesih. **Zaradi delovanja prostorske stroke v družbeno zelo pogojenem, občutljivem in nezaupljivem okolju je doseganje takega procesa sodelovanja v tako kompleksni in interesno konfliktni dejavnosti še težje**. Pri doseganju večje legitimnosti in izvedbi (celotnih) posegov v »postmodernih« družbah predstavlja tak pristop sicer velik korak naprej. Po izkušnjah v urejanju prostora vodi tak pristop nedvomno k zagotavljanju bolj **transparentnih in učinkovitih postopkov**. Neposredno vpliva tudi **na večanje stopnje zaupanja ter spoštovanja do države, javne uprave, stroke** ter tudi k odobravanju prostorskih ureditev s strani civilne družbe.

Med civilno družbo smo na podlagi analiz zaznali predvsem močan pojav **nizke stopnje zaupanja v vse akterje urejanja prostora in prepozno (formalno) fazo vključevanja v postopke urejanja prostora**. Javnost se zaradi tega počuti **izključeno ter prisiljeno k potrditvi že oblikovanih prostorskih posegov**. Zaradi tega nima posebnih interesov sodelovanja za katerikoli poseg v prostor. S takimi postopki dobi javnost občutek nepomembnosti oziroma neupoštevanja s strani lastne lokalne skupnosti. Pasivno sodelovanje in interes civilne družbe za posamezen prostorski projekt ne pomeni nujno tudi odobravanja ali odsotnosti konfliktov. Situacije so od primera do primera zelo različne ter nepredvidljive in večkrat (upravičeno) povzročajo zelo neproduktivne reakcije in mobilizacije javnosti.

S pomočjo analiz smo ugotovili, da se ob vključitvi **civilne družbe v postopke urejanja prostora** pojavljajo predvsem **pogojevanja** teh ureditev na podlagi lastninske pravice ali individualnih interesov. Zaznani pojavi pri reševanju enega izmed **ključnih problemov** posegov v prostor, to je **predstava o nedotakljivosti lastnine** posameznika, zadeve še močneje zapletejo. Pojav je prisoten tudi pri urejanju prostora območja morja in obalnega pasu. **Deležniki urejanja prostora** se v konkretnem primeru **posegov v območja javnega dobra morja in obalnega pasu primarno spopadajo z dejstvom** (predvsem močno prepričanostjo), da je vsak posameznik (lokalni in prebivalci celotne države) tudi delni (neposredni) lastnik takih območij. Posledično **javnost sklepa**, da ima pri postopkih urejanja prostora **poleg vseh pravic**, ki se nanašajo na **varovanje zdravja, okolja človeka in soodločanja** tudi **vse pripadajoče lastninske pravice**, čeprav neposredne.

V analizah smo predstavili tudi predlog sodelovanja in soodločanja javnosti pri urejanju prostora na primeru UOP Občine Piran. Na UOP smo za **sodelovanje s civilno družbo pripravili odprt »soodločevalski sistem« urejanja prostora** s čim večjim **spodbujanjem, fleksibilnostjo in seznanitvami**. Sistem temelji na **uporabi neformalnih postopkov sodelovanja ter dvosmerni razumljivi komunikaciji »od spodaj navzgor« in obratno**. Ugotovili smo, da je pri takem pristopu nujno predvideti **dober načrt komuniciranja s civilno družbo** in pripraviti **več neformalnih načinov njenega sodelovanja**. Ugotavljamo tudi, da taki postopki pripomorejo k večjemu odobravanju družbe in legitimnosti prostorskih posegov, jih pa ne zagotovijo popolnoma.

Glede na konkretne izkušnje **pri urejanju območja morja in obalnega pasu** ugotavljamo, da tudi v primeru izvajanja inovativnih načinov sodelovanja javnosti s poudarkom na zgodnjem informiranju in vključevanju lahko vseeno **pričakujemo zelo negativne in burne odzive javnosti**. Pri tem si zastavimo vprašanje, ali je vzrok v napačno izvedenih (sicer uveljavljenih in z dobrimi odzivi) načinih sodelovanja javnosti, ali je problem vezan na močno čustveno navezanost do morja in obale, ali je morda nasprotovanje posledica splošnega nezadovoljstva družbe. Na tej točki se deležniki urejanja prostora najdemo v zapleteni situaciji, ki predstavlja presek mnogih dejavnikov. Po navadi predstavljajo take situacije tudi zaključne točke predvidenih posegov. To seveda ne sledi **temeljnemu izhodišču stroke prostorskega načrtovanja**, ki bi morala **spodbujati in zagotavljati prostorski, ekonomski in družbeni razvoj**. V praksi so sicer odločitve o **prekinitvi postopka** večkrat narekovane s strani **političnih predstavnikov**, ki nočejo povzročati velikih nasprotovanj in nezadovoljstva s strani volivcev. Prekinitve postopkov se večkrat pojavijo tudi s strani **pobudnikov – investitorjev**, ki preprosto ne vidijo več ekonomske upravičenosti projekta. Prepričanje investitorjev, da bi bilo poseg na drugi lokaciji možno lažje izvesti, je napačno. Primeri iz praks so nam pokazali, da

posegi večinoma niso vezani na dejavnik prostora, zato se lahko tudi pri spremembi – novi lokaciji posega pričakuje pojav nasprotovanja določenih skupin ali celotne lokalne skupnosti.

Ne glede na te odločitve bi se morala **stroka in pripravljavci akta** vseeno zavzemati za nadaljevanje iskanja kompromisnih rešitev ter doseganja legitimnosti posega. V resnici se to zgodi le v redkih primerih. Stroki bi morali nuditi podporo predvsem **politični in državni predstavniki**, ki bi, ne glede na posledice nezadovoljstva vseeno ščitili javni interes ter nudili možnost soodločanja javnosti s sočasnim spodbujanjem trajnostnega razvoja in razvoja kraja.

Pri iskanju rešitev boljšega sodelovanja civilne družbe in doseganja legitimnosti posega se nam je takoj pojavila dilema, **kako naj laična javnost sploh sodeluje** pri sprejemanju predvidenih posegov v prostor, če za to sploh **ni pripravljena oz. kompetentna?** Kako naj se na podlagi teh ugotovitev lahko javnost sploh pravilno informira, vključuje, produktivno sodeluje, sklepa kompromise ali celo vsebino akta in posege podpre? **Za kompetentno sodelovanje in odločanje** moramo civilno družbo o posegih v prostor **predhodno seznanjati, spodbujati ter tudi primerno strokovno opremiti.**

**Civilna družba je preobremenjena z vsemi informacijami** vsakdana in je zaradi tega naveličana, nezainteresirana in informacijsko utrujena. Zaradi tega pogosto odklanja kakršnekoli dodatne obremenitve iz okolice. Interesi za sodelovanje in odzivi na dolgoročne strateške dokumente in razne vizije razvoja so še toliko slabši. Za postopke odprtega načina prostorskega načrtovanja, soustvarjanja strateških vizij območja in zgodnjega informiranja ter vključevanja javnosti je ta pojav zelo slab. **Strateški dokumenti in vizije razvoja** so za bodoč prostorski razvoj in konkretne posege v prostor zelo pomembni za vse uporabnike prostora. Predvsem so pomembni za raziskavo mnenja, zbiranje predlogov in vizij o prostoru s strani civilne družbe. Mnogokrat bi lahko že v tej **fazi predvideli veliko ukrepov**, ki bi zmanjšali bodoče težave konkretnega poseganja v prostor. V strateških dokumentih se javnost načeloma strinja z vsemi vsebinami in nima specifičnih vsebinskih pripomb. Ob pričetku izvajanja konkretnih aktivnosti strateško predvidenih posegov pa jih javnost skoraj v celoti zavrača. Na podlagi konkretnih primerov smo ugotovili, da pojav **pasivnosti družbe ne velja za izvedbene akte** na lokacijah, kjer ima javnost interese v obsegu **širšega pojma lastnine, zdravega - kakovostnega življenja ali drugih individualnih interesov**. V teh primerih civilna družba aktivneje sodeluje in predvidenim ureditvam tudi bolj nasprotuje.

Izkušnje so nam pokazale, da morajo **vlogo izobraževanja in posredovanja** informacij »laični javnosti« vsekakor primarno prevzeti **predstavni stroke in pripravljavci akta**, ki vodijo postopek sprejemanja aktov v javni upravi (npr. predstavniki strokovnih služb lokalnih skupnosti). Pri predstavitvah posegov je s strani javnosti zaželena tudi **prisotnost pobudnikov (investitorjev) in političnih predstavnikov.**

V zaključku ugotavljamo, da čeprav smo postopke v večini primerov v praksi tako izvedli, so se kljub temu vseeno pojavile zagate s civilno družbo. Glede na to pri javnem informiranju in predstavitvah prostorskih ureditev priporočamo, da se stroka in vodilni poslužujejo **uporabi moderatorja, mediacije in neodvisnih zunanjih strokovnjakov**. Sicer je glede na izkušnje tak postopek bolj produktiven, vseeno pa ne dosega želenih ciljev boljšega sodelovanja. Zaradi tega v zadnjem obdobju civilni družbi ponujamo, da naj v postopku predvidenega posega (poleg udeležbe posameznika)



predlaga vključitev **lastnih izbranih predstavnikov**. Te se že od začetne faze urejanja prostora vključi in informira. Predstavniki predstavljajo tudi **posrednike informacij** za širše kroge interesentov. Predlagamo tudi **ustanovitev raznih združenj - fokus skupin, lokalnih agencij, predstavništev, pisarn, nevladnih organizacij, nadzorov ipd.**, ki bi kakorkoli pripomogle pri doseganju boljšega sodelovanja, spodbujanja in predvsem graditvi ponovnega zaupanja v akterje prostorskega urejanja (predvsem stroke) s strani civilne družbe.

### **12.1 Predlog postopka soudeležbe in soodločanja civilne družbe v urejanju prostora kot primer dobre prakse**

Postopek mora primarno izhajati iz temeljite **spremembe trenutnega odnosa** vseh ključnih akterjev urejanja prostora do javnosti. Biti mora tudi **odprt in fleksibilen**. Vsebovati mora **časovno daljši** in obsežnejši **analitični del** prostorskih in okoljskih sestavin ter družbenih značilnostih okolja. Postopek moramo izvajati že pri **oblikovanju strateških vizij razvoja** in ne šele v izvedbenih fazah posegov v prostor. Potrebna je zgodnejša soudeležba javnosti s poglobljeno seznanitveno fazo, ki temelji na enakovrednosti, dvosmernem komuniciranju in razumevanju vseh udeleženi.

To lahko dosežemo s **stalnim informiranjem in pozivanjem k sodelovanju na skupnih sestankih, delavnicah, javnih tribunah, seznanitvah** ipd. V primeru slabega odziva je potrebno javnost dodatno in vztrajno spodbujati k udeležbi ter ji **prikazati pomembnost izražanja lastnih pobud pri strateških odločitvah razvoja prostora**. Sodelovanje lahko dodatno spodbudimo in približamo javnosti tudi z večjo uporabo digitalnih aplikacij (npr. spletnih interaktivnih večfunkcijskih prostorskih portalov oziroma platform), izvajanjem javnih terenskih delavnic ter uvedbo informacijsko-izobraževalnih pisarn na javnih mestih (Urbani centri). Natančen nabor in opredelitev vseh sredstev, ki jih na podlagi konkretnih izvajanj priporočamo pri izvajanju produktivnega sodelovanja z javnostjo, so predstavljeni v podglavju 9.3.1.

Pri nadaljnjem procesu urejanja prostora je pomembno predvsem **soodločanje javnosti med predlogi**, ki so pripravljene na podlagi upoštevanja **vseh zakonskih določil, omejitev in standardov urejanja okolja in prostora**. To fazo lahko imenujemo faza seznanjanja in soodločanja. V tej fazi je **ključno predvsem seznanjanje in izobraževanje javnosti** o zakonskih določilih in vseh omejitvah, ki jim je potrebno pri urejanju prostora slediti. Javnost o teh določilih ni seznanjena, jih ne razume in ne sprejema, zato je ta **faza večkrat zapletena in dolgotrajna**. Potrebno je veliko število **kontinuiranih javnih dogodkov z obsežnimi razumljivimi predstavitvami in soodločanjem** civilne družbe o zakonsko in strokovno možnih izvedljivih različicah. V tem delu procesa je pomembna predvsem **faza enakovrednega usklajevanja med vsemi akterji urejanja prostora z dobro in razumljivo argumentacijo**. Želje in vizije razvoja prostora so s strani civilne družbe zelo individualne in različne narave. Pričakovanja so zelo velika, ravno tako nezadovoljstva. Potreben je predvsem **odprt fleksibilen proces usklajevanja med vsemi udeleženi in formiranju kompromisnih končnih predlogov**. Teh je lahko več, morajo pa biti realni in podprti s strani vseh udeleženi. V kolikor takega rezultata ne moremo doseči, postopek soodločanja ponavljamo, dokler ne **uspemo izdelati vsaj enega širše sprejetega (podprtega) predloga rešitve**. Tudi v tem primeru lahko izvajamo delavnice s fokus skupinami, individualne sestanke s prizadetimi ali terenske delavnice. Stalno tudi ažuriramo in spremljamo odzive na javnih portalih in v informacijskih pisarnah.

Po tej fazi predvidevamo še preveritveno fazo, kjer ponovno javno predstavimo nabor skupno formiranih predlogov rešitev in jih glede na **zakonsko in strokovno sprejemljive pripombe dopolnimo**. Ta faza je pomembna predvsem zaradi preverjanja podanih pobud javnosti, ki se lahko zaradi **daljših terminov predhodnih faz** ali hitro spreminjajočih potreb sodobne družbe mnogokrat

spreminjajo. Tudi v tem primeru lahko izvajamo delavnice s fokus skupinami, individualne sestanke s prizadetimi ali terenske delavnice. Stalno tudi ažuriramo in spremljamo odzive na javnih portalih in informacijskih pisarnah. V kolikor se v tej fazi pojavijo nerešljivi zapleti, postopek ponovno vrnemo v **fazo soodločanja**. Postopke oziroma faze ponavljamo do strinjanja sprejetega predloga rešitev s strani vseh udeleženi v postopku.

Po preveritveni fazi sledi še **neformalna javna predstavitev možnih predlogov strategij razvoja**. V tej fazi ponovno preverimo odzive javnosti in vnesemo manjše sprejemljive predloge s strani vseh udeleženi, upoštevajoč zakonska določila in ostale omejitve. Šele nato lahko pričnemo izvajati **celoten postopek trenutno predpisanega sprejemanja posegov v prostor**. Postopki se začnejo s Sklepi o začetku postopka priprave prostorskih strateških ali izvedbenih aktov. Trenutno veljavni formalni postopek je v celoti prikazan v podpoglavju 6.3.1.

Pristop sodelovanja javnosti s **poglobljeno predhodno seznanitveno fazo** je primeren za celotno ali posamezno fazo strateškega, predvsem pa izvedbenega urejanja prostora. V izvedbenih aktih so predvideni projekti, ki fizično posegajo v prostor in bivanjsko okolje človeka. Zato so nasprotovanja civilne družbe v večini teh primerov še večja. Zaticanja sprejemanja izvedbenih aktov lahko v praksi pričakujemo ne glede na »soodločene strateške dokumente s poglobljenim sodelovanjem« civilne družbe. Iz prakse smo ugotovili, da so pri posegih v lastnino ali kakovost bivanjskega okolja človeka nasprotovanja s strani javnosti zelo velika in v nemalokrat primerih tudi neuskladljiva. Civilno družbo je potrebno v takih primerih predvsem **podučiti o dodani vrednosti urejenega javnega – družbenega prostora in ne samo zasebne lastnine**. Za doseganje tega je potrebno prej doseči **temeljni kvalitativni miselni preskok družbe**. To lahko dosežemo predvsem z vzgajanjem in izobraževanjem celotne družbe, s posebnim poudarkom na mlajših generacijah. Proces je torej v praksi priporočljiv oziroma nujno potreben za sprejemanje za civilno družbo pomembnih izvedbenih aktov ali konkretnih projektov.

### 13 ZAKLJUČEK

V uvodnem delu smo si zastavili tri delovne hipoteze. Opredelili smo jih na podlagi izhodiščne hipoteze. Ta opredeljuje, da problematika sodobnega urejanja prostora ni prostorska zagata, temveč je treba težavo iskati v vse kompleksnejših načinih družbene konstrukcije in dojemanja prostorov. S to predpostavko postane področje urejanja prostora še širše in kompleksnejše. Hipoteze predstavljajo podlago pri oblikovanju vsebine magistrskega dela, izbiri podatkov in metod dela.

V teoretičnem delu smo predstavili pregled in analizo načel in omejitev zakonskih aktov, ki določajo, kakšni posegi v območje morja in obalnega pasu so dopustni in pod kakšnimi pogoji. Z drugimi besedami: kaj in kako je sploh mogoče posegati v območje morja in obalnega pasu ter katere varstvene ukrepe je treba pri tem zagotavljati. V ločenem delu smo predstavili in analizirali tudi postopek urejanja in upravljanja obalnega pasu sosednjih držav in nekaterih držav Evropske unije. V naslednjem sklopu smo predstavili in analizirali še načela in omejitve zakonskih aktov, ki definirajo, kako in na kakšen način lahko civilna družba sodeluje pri postopkih urejanja prostora.

V uvodnem sklopu analitičnega dela naloge smo predstavili analizo in sintezo izbrane literature glede na področje obdelave. Nato sledita analiza in sinteza formalnih in neformalnih postopkov sodelovanja civilne družbe pri konkretnih primerih urejanja prostora v Sloveniji in tujini.

V naslednjem sklopu analitičnega smo izvedli:

- analizo in sintezo mnenj civilne družbe glede urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu,
- poglobljene nestrukturirane intervjuje (razprave) s predstavniki stroke z različnih področij urejanja prostora z analizo mnenj ter
- javno dostopno nereprezentativno spletno anketo z analizo mnenj civilne družbe.

V zaključnih delih poglavij smo predstavili prednosti in slabosti posameznega postopka, predloge izboljšav ali možnih rešitev.

#### **Hipoteza 1:**

*Formalni predpisi urejanja prostora in voda pomanjkljivo obravnavajo posege v območje morja in obalnega pasu. Sprememba te zakonodaje bi pripomogla k izboljšanju postopkov urejanja prostora teh območij.*

Hipotezo smo preverili s pomočjo pregleda in analize zakonodaje postopkov urejanja prostora, okolja, področja voda v Sloveniji in tujini. Preverili smo tudi hierarhijo oziroma odnos med državnimi in občinskimi prostorskimi akti ter njihovimi postopki sprejemanja. Preverili smo tudi režime upravljanja prostora in možne posege v območje morja in obalnega pasu. Na podlagi analiz in sintez glede na vsebino zastavljene hipoteze smo prišli do naslednjih ugotovitev.

V Sloveniji obalni pas ali obala nista zakonsko jasno opredeljena. Zakon o vodah (ZV-1), ki ureja to območje, predpisuje zgolj priobalno zemljišče morja. To predstavlja pas 25 metrov od predpisane obalne linije morja. Priobalno zemljišče meji na parcelo k. o. Morje. Obalna linija je določena deloma

na podlagi naravnih danosti (najvišje plime s povratno dobo stotih let ter valovanja) in deloma na administrativnih oziroma arbitrarnih določitev. Obalna linija je enaka plastnici na nadmorski višini 1,73 nmv. Po ZV-1 naj bi obala predstavljala pas med najnižjo oseko in najvišjo plimo. Najnižja oseka še ni bila natančno opredeljena.

Na območju morja in obalnega pasu sta za področje, postopke in posege urejanja prostora prisotna ključna režima. To sta liniji oziroma meji k. o. Morje in obalna linija morskega javnega dobra. Meja k. o. Morje prikazuje lastninski status. Lastnik je država. Meja oziroma območje morskega dobra je pravni režim, katerega raba in uživanje sta določena z ZV-1. Vodno zemljišče morja predstavlja naravno morsko javno dobro. Grajeno morsko javno dobro pa so objekti na vodnem ali priobalnem zemljišču, če se jih nameni splošni rabi (npr. grajena morska obala, valolom, pristajalni pomol ipd.).

Ob umestitvi teh meja v konkretni prostor je razvidno, da lahko meji morskega dobra in obale močno odstopata od stanja v naravi ali območja k. o. Morje, napačen potek obalne linije pa je še bolj očiteno. Napake obalne linije so prisotne predvsem zaradi tega, ker njena določitev ni potekala na podlagi analiz stanja v prostoru, območij veljavnih prostorskih izvedbenih aktov in stavbnih zemljišč v skladu s temi akti. To posledično povzroča nekatere posebnosti pri določitvi območja k. o. Morje, neskladja v zemljiškem katastru in nejasnosti veljavnih prostorskih aktov.

Razmejitev med k. o. Morje in kopnim je na področju urejanja prostora pomembna predvsem zaradi določanja režimov, nivojev (postopkov sprejemanja) prostorskih aktov, pristojnosti in upravljanja. Na območju k. o. Morja se lahko sprejme le akte na nivoju države, torej državne prostorske načrte. Sprejemati je možno tudi akte na lokalnem nivoju, vendar le z dogovorom in privolitvijo takega postopka s strani države. Pridobivanje gradbenega dovoljenja za posege v k. o. Morje je torej možno le na podlagi državnih izvedbenih aktov. V primeru, da investitor ni država, se za take posege potrebuje tudi vodno soglasje (zanj je potrebna vodna pravica) ter stavbno pravico ali služnost (odvisno od vrste posega oz. gradnje). Za posebno rabo morja (npr. odvzem vode iz morja) pa je potrebno pridobiti še dodatne koncesije za posebno rabo vode. V primeru, da predviden poseg ni v skladu z izvedbenim prostorskim aktom, je potrebno akt spremeniti ali na novo sprejeti. Na območju priobalnih zemljišč in obale se lahko sprejema tudi akte regionalnega ali lokalnega nivoja po veljavni prostorski zakonodaji in v skladu z omejitvami vrst posegov v prostor, ki jih določa zakon o vodah.

Zaradi takih določil imajo občine (v primerjavi z državo) na področju urejanja prostora v območju morja in priobalnih zemljišč na lokalnem nivoju zelo malo pristojnosti. Dodatno omejitev pri tem predstavlja tudi Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP), ki opredeljuje kot prostorske ureditve državnega pomena na območju vodnega zemljišča morja skoraj vse posege. Na lokalnem nivoju ostanejo možni le nekateri posegi, ki se jih prekorači v skoraj v vseh primerih predvidenih ureditev in se jih zato mora sprejemati z akti državnega nivoja. Občinam pri postopkih urejanja in razvoja območja morja in priobalnega prostora taka določila vsekakor ne pomagajo in ne ustrezajo.

Iz opravljenih analiz smo ugotovili, da dejansko stanje med kopnim zemljiščem (priobalnim zemljiščem) in vodnim zemljiščem morja ni popolnoma usklajeno. Postopki urejanja prostora se že zato soočajo s številnimi problemi, ki izhajajo iz preteklih postopkov, kateri s sedanjo urejenostjo

predpisov ne ustrezajo več prostorskemu razvoju obalnega prostora. Tudi izkušnje s področja urejanja prostora pričajo, da je taka opredelitev aktov in posegov vsekakor neustrezna. Za olajšanje postopkov urejanja prostora smo predstavniki različnih strokovnih skupin večkrat predlagali, da bi lahko opredelitev priobalnega zemljišča sicer ostajala, vendar bi bilo nujno potrebno vpeljati novo opredelitev širšega območja obalnega pasu. Najbolje kar po predlogu protokola ICZM.

**Zastavljeno hipotezo lahko torej v celoti potrdimo in sprejmemo.**

Predlog izboljšav oziroma rešitve:

Nazornejši pregled odstopanj in prekrivanj različnih stanj ter interesov v območju morja in obalnega pasu bi lahko predstavljala izdelava obsežne strokovne podlage. Ta bi morala vsebovati predvsem analizo stanja v naravi, prostorskih strateških in izvedbenih aktov, stanja zemljiškopravnega in katastrskega stanja, vodnega zemljišča morja, poteka obalne linije, režimov varovanja in upravljanja, vodnih pravic, stanja javne infrastrukture ipd. Strokovna podlaga ureditve obalnega prostora z morjem bi bila lahko odlična podlaga za nadaljnje strategije razvoja, usklajevanje glede aktivnosti v tem območju ter tudi nujna podlaga za katerikoli akt ali poseg na tem območju.

Naštete ugotovitve so v razpravi omenili tudi predstavniki stroke. Strinjajo se z novo oziroma primernejšo rešitvijo urejanja območja morja in obalnega pasu ter z dopolnitvijo ali spremembo vodne in prostorske zakonodaje predvsem v smislu razporeditve pristojnosti v urejanju prostora med državnim, regionalnim in lokalnim nivojem.

V vodno in prostorsko zakonodajo je nemudoma potrebno vnesti tudi določila ratificiranega protokola ICZM, ki predvideva uskladitev režimov in rab v stometrskem priobalnem pasu. Ta lahko nadomesti ali spremeni vse predpise na državni ravni. Najboljši predlog protokola je ureditev oziroma vzpostavitev morskega (vsaj dvesto metrov) in priobalnega pasu (vsaj sto metrov). Te se vzpostavi s posebnim samostojnim ali podzakonskim aktom, na podlagi samostojnega zakona ali spremenjenega sektorskega zakona. Predpis bi določal območje priobalnega pasu vzdolž slovenske obale, strategije razvoja, režime rab in dopustnost gradnje (prostorske izvedbene pogoje) v posameznih prostorskih enotah znotraj priobalnega pasu ter določbe o celovitem upravljanju priobalnega pasu (pristojnosti, upravljanje, sodelovanje deležnikov itd.). Pravni režim bi se uveljavljal preko smernic in mnenj nosilcev urejanja prostora v postopku sprejemanja vseh prostorskih aktov, ki se nanašajo na območje priobalnega pasu. Določbe predpisa o priobalnem pasu bi bilo mogoče izvrševati tudi v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj skozi instrument okoljskega poročila, presoje vplivov na okolje, projektnih pogojev in soglasij. Vzpostavitev priobalnega pasu v posebnem predpisu je priporočljiva, saj je hitro izvedljiva in tudi učinkovita.

Za učinkovitejše postopke urejanja prostora bi lahko na celotnem območju ali večjem delu morja ter obalnega pasu sprejeli tudi samostojni strateški in izvedbeni prostorski akt. Ta bi lahko predstavljal posebni del regionalnega akta (Regionalnega prostorskega načrta) ali novo obliko »medobčinskega akta« (na nivoju Občinskega prostorskega načrta) vseh obalnih občin. Akt bi moral seveda temeljiti na podlagi prostorskih in naravnih danosti, celotne zakonodaje, obsežnih strokovnih podlag ter neformalnega in formalnega sodelovanja vseh deležnikov urejanja prostora (vsa civilna družba). Z uvedbo takih aktov bi lahko v primerjavi s trenutnim stanjem predvidene posege hitreje sprejemali in

tudi izvajali. Lažje bi pridobivali tudi gradbena dovoljenja za manjše (okoljsko in prostorsko sprejemljive) posege. Zaradi dodatne kontrole nad temi postopki bi lahko nadzor še vedno izvajala država.

Zaradi zagotavljanja dodatnih varnostnih mehanizmov pri postopkih urejanja prostora na teh območjih je najbolj priporočljivo, da ostajata lastništvo in status javnega dobra po trenutno veljavnem sistemu. Območje k. o. Morje bi ostalo v lasti države, morje in priobalno zemljišče pa bi še vedno predstavljala javno dobro.

### **Hipoteza 2:**

*Odprava omejitev in problemov pri vključevanju civilne družbe v proces odločanja pripomore k doseganju legitimnosti pri prostorskih posegih.*

Hipotezo smo v uvodnem delu preverjali s pomočjo pregleda in analize zakonodaje, ki predvideva postopke urejanja prostora, okolja in voda v Sloveniji in tujini. Večji del smo namenili pregledu in analizi obstoječe literature ter zakonodaje postopkov sodelovanja javnosti. Opravili smo tudi pregled neformalnih postopkov in dobrih praks sodelovanja javnosti.

V aplikativnem delu smo v devetem poglavju analizirali primere konkretnega izvajanja formalnih in neformalnih procesov sodelovanja javnosti pri urejanju prostora na različnih področjih oziroma ureditvah. Po opravljenih analizah smo predstavili tudi prednosti in slabosti posameznih postopkov. Hipotezo smo preverjali tudi pri izvedbi in analizi razprave s predstavniki stroke in izvedbi spletne ankete med civilno družbo. Pri postopkih sodelovanja javnosti smo opredelili zaznane omejitve in probleme ter pripravili nabor možnih izboljšav. Ugotovitve so pokazale, da problemi večinoma niso prostorske narave, temveč so posledica vse kompleksnejših značilnosti sodobnih družb in njihovih vizij prostorskega razvoja. Navkljub vsem prostorskim tehničnim in formalnim preprekam je bila sicer večina posegov v obalni prostor ustrezno pripravljena, postopki pa so se ne glede na to vseeno ustavili v trenutku predpisanega (formalnega) vključevanja javnosti. Pojav ni presenetljiv, saj gre po sedaj veljavnih predpisih predvsem za obveščanje javnosti o predvidenem posegu in ne za njihovo aktivno vključevanje. V analizi primerov, kjer so bili uporabljeni neformalni inovativni procesi sodelovanja javnosti, se je legitimnost pri prostorskih posegih lažje dosegala.

Ugotovitve kažejo, da je upoštevanje javnega mnenja v okoljskih in prostorskih posegih sicer nujno, ni pa to tudi zadosten pogoj za doseganje njihove legitimnosti. Zagate so se glede na izkušnje urejanja prostora v območju obalnega pasu pojavljale tudi pri uporabi zgodnejšega neformalnega (inovativnega) sodelovanja civilne družbe.

Na podlagi vseh opravljenih analiz in sintez lahko ugotovimo, da odprava omejitev in problemov pri vključevanju civilne družbe v proces odločanja le pripomore k doseganju legitimnosti pri prostorskih posegih, je pa ne zagotovi popolnoma. Naštete ugotovitve so v razpravi omenili tudi predstavniki stroke.

Zastavljeno **hipotezo lahko torej v celoti potrdimo in sprejmemo.**

### Predlog izboljšav oziroma rešitve:

Za odpravo omejitev in problemov vključevanja civilne družbe v proces odločanja je potrebno predvsem temeljno spremeniti odnos do javnosti. Nujno moramo tudi vzpostaviti odprt fleksibilen sistem prostorskega planiranja s skupnim (recipročnim) razpravljalnim prostorom ter večjo stopnjo sodelovanja in zaupanja med vsemi deležniki urejanja prostora. Civilno družbo je potrebno nenehno informirati na razumljiv način in spodbujati k sodelovanju. Potrebno je tudi dvigniti stopnjo zadovoljivosti glede (posrednih in neposrednih) dodanih vrednosti bivalnega okolja in prostora.

### **Hipoteza 3:**

*Formalni pristopi sodelovanja civilne družbe v prostorskem urejanju niso dovolj. Za reševanje zagat v postopkih urejanja prostora, ki se pojavljajo v civilni družbi, je potrebna večja in konstantna integracija civilne družbe preko neformalnih pristopov sodelovanja javnosti (z različnimi metodami, načini, orodji), kasneje pa tudi njihova formalizacija. Sodelovanje javnosti (civilne družbe) pri načrtovanju in urejanju prostora olajša tudi njihovo realizacijo.*

Hipotezo smo v uvodnem delu preverjali po enakem postopku preverjanja druge hipoteze. Dodatno smo opravili pregled *neformalnih pristopov in primerov dobrih praks (z različnimi metodami, načini, orodji)* sodelovanja javnosti.

V aplikativnem delu smo v devetem poglavju analizirali primere konkretnega izvajanja formalnih in *neformalnih pristopov ter primerov dobrih praks sodelovanja javnosti (z različnimi metodami, načini, orodji)* pri urejanju prostora na različnih področjih oziroma ureditvah. Po opravljeni analizi smo predstavili tudi prednosti in slabosti posameznih pristopov, metod in orodij. Posebno pozornost smo namenili analizi primerov, kjer so bili pri izvajanju zaznani pozitivni odzivi javnosti. Hipotezo smo preverjali tudi pri izvedbi in analizi razprave s predstavniki stroke ter izvedbi spletne ankete med civilno družbo.

Na podlagi ugotovitev druge hipoteze lahko sklepamo, da odprava omejitev in problemov pri vključevanju civilne družbe v proces odločanja sicer pripomore k doseganju legitimnosti pri prostorskih posegih, je pa ne zagotovi popolnoma. To lahko izboljšamo predvsem z izvajanjem neformalnih zgodnejših inovativnih pristopov sodelovanja javnosti. Ugotovitve aplikativnega dela (poglavja devet, deset in enajst) kažejo, da so v občutljivem območju morja in obalnega pasu nujno potrebne drugačne, ustrežnejše metode vključevanja javnosti v postopke prostorskega načrtovanja. V analizi primerov, kjer so izvajali neformalne inovativne pristope sodelovanja javnosti, so prav tako kot legitimnost pri prostorskih posegih lažje dosegali tudi njihovo izvedbo. Naštete ugotovitve so v razpravi omenili tudi predstavniki stroke. Strinjajo se tudi s pogostejšim izvajanjem neformalnih pristopov v postopkih urejanja prostora in njihovo formalizacijo, ki pa ni nujna. Z izvajanjem takih pristopov se pri analizi mnenj nereprezentativne ankete strinja tudi širša javnost. Ključnega pomena je tudi to, da je civilna družba bolj pripravljena sodelovati v neformalnih pristopih kot v formalnih.

Zastavljeno **hipotezo lahko torej v celoti potrimo in sprejmemo.**

Predlog izboljšav oziroma rešitve:

V tujih primerih in tudi domačem sistemu urejanja prostora je izvajanje neformalnih inovativnih pristopov sodelovanja javnosti zelo priporočljivo. Dobre rezultate lahko dosežemo predvsem z uvedbo fokusnih skupin z lastnimi interaktivnimi moderatorji, Urbanih centrov, žirije/porote prebivalcev, izdelave scenarijev, menjav oziroma igranja vlog različnih akterjev urejanja prostora in dogodkov na terenu (terenski ogledi ali delavnice).

Glede na vedno večjo uporabo in vlogo elektronskih medijev v sodobnih družbah se v zadnjem obdobju razvija še mnogo različnih digitalnih načinov ali orodij sodelovanja javnosti. Zelo zanimiva in produktivna je izdelava javne spletne aplikacije – platforme, ki ponuja novo metodo in orodje za participativno urejanje prostora. Aplikacija deluje v obliki več funkcijske platforme na podlagi GIS orodij. Uporabniku ponuja različne aktivnosti in interakcije z ostalimi udeleženi. Aplikacija temelji na digitalni karti območja, kjer lahko uporabniki svoje kognitivne zaznave prostora pripisujejo neposredno v povezavi z določenimi prostori ali elementi mesta (ceste, ulice, parki, soseske, trgi ipd). Rezultat tega je nov brezmejni fleksibilni multimedijski prostor. Opredelimo ga lahko tudi kot nov javni multimedijski prostor (virtualne) interakcije. Ljudje se s pomočjo takega digitalnega orodja oziroma aplikacije lahko sočasno srečujejo, izmenjujejo mnenja, izkušnje, stališča, podajajo pripombe, opravljajo upravne postopke, izvajajo kontrole nad procesi, se informirajo ipd.

Dobre odzive javnosti dosežemo tudi z organizacijo Urbanih centrov oziroma pisarn, ki nudijo uporabniku vse informacije in podporo pri postopkih urejanja prostora. Urbani centri večkrat nudijo tudi vlogo izobraževanja in delujejo kot izobraževalne ustanove. Odlične odzive javnosti lahko dosežemo tudi z izvedbo javnih terenskih ogledov in delavnic na konkretnih lokacijah predvidenih posegov. Pri izvedbi delavnic morajo biti prisotni vsi ključni deležniki urejanja prostora. Uvedba Urbanih centrov in izvajanje javnih terenskih delavnic bi tako združevala vse zaznane potrebe (transparentnost postopkov, nadzor, informiranje, izobraževanje, kroženje informacij, soodločanje, sodelovanje ipd.) vseh deležnikov urejanja prostora. Primarno se centre in delavnice ustanovi z namenom spodbujanja sodelovanja »laične javnosti«.

Naštete ugotovitve so v razpravi omenili tudi predstavniki stroke. Z izvajanjem takih pristopov se pri analizi mnenj nereprezentativne ankete strinja tudi širša javnost. Spodbudni so bili rezultati pri pripravljenosti sodelovanja v terenskih delavnicah na konkretnih lokacijah posega. 75 % anketirancev meni, da je to dobra iniciativa. 42 % bi se takih delavnic udeležilo, 39 % morda (verjetno v odvisnosti vrste posega ali poseganja v bivalno okolje), 19 % pa se takih delavnic ne bi udeležilo.

Z izvajanjem terenskih delavnic in organizacijo Urbanih centrov – pisarn bi lahko predvsem zadovoljili zaznano potrebo civilne družbe po razumljivem individualnem ali skupinskem, osebem ali posrednem sodelovanju, izobraževanju, informiranosti in nadzoru pri posegih v prostor. Vodenje bi lahko dodelili nevladnim oziroma neodvisnim organizacijam. Pri sodelovanju javnosti je ključnega pomena tudi to, da se mora dogovore spoštovati ter načrtovane posege izvrševati. V nasprotnem primeru pridobljeno zaupanje v deležnike urejanja prostora ponovno upade. Temu se lahko izognemo tako, da predvidimo posege manjšega oziroma izvedljivega obsega (okoljsko, prostorsko, časovno, denarno ipd.). V praksi je dokazano, da realizacija dogovorjenih posegov močno povečuje stopnjo zaupanja civilne družbe v vse deležnike urejanja prostora.



Za lažjo ustanovitev, organizacijo in delovanje Urbanih centrov (pisarn) bi bilo priporočljivo določene inovativne postopke tudi formalizirati. Ostale načine se lahko, po prosti presoji v posameznem primeru, izvaja le kot primere dobrih praks. Izkušnje kažejo, da prevelika formalizacija kateregakoli postopka ni ravno najboljša za njegovo izvajanje v praksi.

## 14 POVZETEK

Magistrsko delo obravnava prostorske posege na območju obale in priobalnega pasu z vidika sodelovanja javnosti pri izvajanju takih posegov. Posegi v območje morja in obalnega pasu so zapleteni že zaradi fizičnih prostorskih, okoljskih in naravnih danosti teh področij. Poleg tega ta območja sprožajo zelo močne subjektivne predstave različnih družbenih skupin, ki pogosto temeljijo na nasprotujočih si kognitivnih, emocionalnih ter doživljajskih konstruktih. Slovenci dojemamo morje in obalni prostor kot enega od nacionalnih simbolov. Čustven odnos do te kolektivne simbolike še dodatno krepi odprto vprašanje južne meje s sosednjo Hrvaško.

Urejanje prostora na tem območju že veliko let stagnira, medtem pa se nenačrtovano udejanjajo spontani posegi in dejavnosti v prostoru glede na trenutne potrebe. V zadnjem času je zaznati celo pojav strokovno vprašljivih vizij razvoja, ki temelji na parcialnih interesih oziroma pobudah predstavnikov ozkih interesnih skupin. Posledica je močno nazadovanje ali celo propadanje naravnega prostora, človekovega bivalnega okolja ter ohromitev razvoja obalnega pasu. Necelovit pristop k prostorskemu načrtovanju obalnega pasu povzroča veliko nezadovoljstva v civilni družbi. Za urejanje tako občutljivega prostora, kot je obalni pas z morjem, je nujno vzpostaviti dobro interdisciplinarno sodelovanje med vsemi deležniki tega procesa, ki naj ima kot rezultat strokovno izdelane študije in legitimnost posegov. Te ne smejo temeljiti zgolj na ekonomskih vidikih, temveč tudi na značilnostih prostora in okolja ter na zagotavljanju kakovostnega okolja za ljudi in potrebe posameznih družbenih skupin.

Formalnemu izhodišču postopkov urejanja okolja in prostora predstavljajo veliko oviro obsežna, razpršena, neuskkljena, zapletena in med seboj izključujoča zakonodaja ter množica podzakonskih aktov. V primerjavi s formalnimi opredelitvami in že ustaljenimi postopki na področju urejanja prostora na kopnem je območje morja in ožjega obalnega pasu vsekakor zapostavljeno in premalo opredeljeno. Zakonodaja in postopki urejanja prostora na morju in obalnem pasu so potrebni pregleda, uskladitve in prenove. V zakonodaji manjka predvsem samostojni krovni formalni predpis, ki bi urejal celotno območje morja in obalnega pasu (ne pa samo priobalnega zemljišča 25 metrov od obalne linije) na razvojni strateški in izvedbeni ravni. Predlogi novega načina urejanja okolja in prostora na območju morja in obalnega pasu so sicer v teku, vendar niso še dokončno opredeljeni. Na področju uvajanja pomorskega prostorskega načrtovanja, v katerem je zajet tudi obalni pas, je bilo izvedenih že veliko aktivnosti v okviru integralnega pomorskega prostorskega načrtovanja s koordinacijo med upravami držav EU. Velika pozornost je namenjena sodelovanju z javnostjo, ki temelji na boljšem obveščanju in zgodnejšem vključevanju.

Sodelovanje javnosti je v primerjavi s postopki prostorskega planiranja iz preteklih obdobij v zadnjih nekaj desetletjih pridobilo veliko pomembnejši status in težo pri odločanju o posegih, predvsem pa se je povečala informiranost javnosti o okoljski ter prostorski aktivnosti. Določitev sorazmerno ozkega problemskega pristopa izhaja tudi iz analize in posledičnih ugotovitev ob že izvedenih konkretnih posegih v prostor in sprejetih prostorskih aktih o ureditvi priobalnega in obalnega pasu. Iz navedenega sledi, da je treba v najkrajšem času pristopiti k reševanju situacije na območju morja ter obale s celostno in premišljeno prostorsko razvojno strategijo. V razvitih družbah si ljudje vsekakor želijo ter

tudi zahtevajo večjo obveščenost o dogajanju, večjo stopnjo sodelovanja in tudi (so)odločanja. Sodelovanje mora temeljiti na dobri kombinaciji vključevanja in omejevanja pravic, predvsem v postopkih odločanja. Pri posegih v okolje in prostor je potrebno slediti načelu in priporočilih vključevanja javnosti, najbolje v najzgodnejših fazah ter na več, tudi formalno nepredvidenih načinov.

Opravljenе raziskave v nalogi kažejo, da problemi urejanja obalnega prostora ne izhajajo iz prostorskih prvin, temveč iz kompleksnih značilnosti sodobne družbe ter njenega doživljanja prostora. V javnosti je v opisanih posegih še posebej zaznaven pojav »NIMBY - »načeloma soglašam, vendar ne na mojem dvorišču«. Pojav je še posebej zanimiv zaradi odzivov lokalnih prebivalcev in tudi večjega dela ostalih uporabnikov prostora, ki nakazujejo zaznavo morja in obmorskega pasu kot »svoje dvorišče« in do njega gojijo močno čustveno navezanost. Čeprav širša javnost po eni strani poudarja, da sta morje in obmorski pas javna dobrina in sta torej last vseh in morajo imeti vsi enake pogoje uporabe, si glede na analize odzivov vsak posameznik lasti uporabo in pristojnost o odločanju oziroma določanju posegov v tem prostoru.

Poleg občutljivosti in kritičnega odnosa do posegov v okolje in prostor se v »postmodernih« razmerah pojavlja tudi vse večje nezaupanje v javne institucije. Tu moramo še posebej poudariti problem doseganja oziroma zagotavljanja legitimnosti pred javnostjo in prepričljivost javne avtoritete za posege v okolje in prostor, s tem pa se razpon pomembnih obravnav v urejanju prostora močno razširi.

Poglobljeno razpravljanje o »postmodernističnih« družbeno prostorskih razmerah je izhodiščni pogoj za zagotavljanje legitimnosti pri posegih v prostor. Navkljub prostorskim, tehničnim in formalnim preprekam se določeni posegi v obalni prostor ustrezno pripravijo, a se postopki ustavijo v trenutku formalnega vključevanja javnosti, saj gre po sedaj veljavnih predpisih predvsem za obveščanje javnosti o predvidenem posegu in ne za njihovo vključevanje. Zagate se glede na izkušnje v območju obalnega pasu pojavijo tudi pri predhodnem neformalnem sodelovanju civilne družbe.

Vključitev javnosti je formalno predpisana šele v fazi javne razgrnitve in v praksi pomeni samo seznanitev z načrtovano ureditvijo. Postopki priprave prostorskih aktov se tako večinoma zaustavljajo ravno na tej točki. Slednje se v aktualnih prostorskih posegih izrazito izkazuje predvsem v zadnjih nekaj letih, ko se že za vsak manjši poseg v prostor organizira različne mobilizacije proti tem posegom. Ugotovitve torej kažejo, da so v območju morja in obalnega pasu potrebne drugačne, ustrežnejše metode vključevanja javnosti v postopke prostorskega načrtovanja.

Vsebina magistrskega dela je razdeljena na dva poglavita sklopa. Prvi sklop obsega analizo in sintezo izbrane literature, načel in omejitev zakonskih aktov, definira, kaj in kako je sploh mogoče posegati v območje morja in obalnega pasu ter katere varstvene ukrepe je treba pri tem zagotavljati. Drugi sklop se nanaša na analizo stališča stroke ter ostale civilne družbe glede posegov v prostor morja in obalnega pasu in sodelovanja javnosti. V drugem delu predvsem s pomočjo kvalitativnih analiz vhodnih virov, izvedbo poglobljenih nestrukturiranih intervjujev (razprav) s predstavniki stroke (leto izvedbe 2015, št. sodelujočih je 5) ter nereprezentativne spletne ankete (leto izvedbe 2015, velikost vzorca je 317), raziščemo individualna mnenja ter stališča stroke in civilne družbe. Z vidika posameznika oz. družbe (javnosti) analiziramo tudi doživljanje ter mnenje, kateri so sprejemljivi posegi za specifični prostor morja in obalnega pasu. Ugotovitve nato kvalitativno analiziramo in na podlagi sinteze še vseh ostalih

obravnanih vsebin pripravimo nov predlog načrta sodelovanja javnosti. Načrt predlagamo v obliki sodelovanja z neformalnimi pristopi z zgodnejšimi časovnimi termini. Podamo tudi usmeritve za boljše in hitreje reševanje konfliktov ter večje odobravanje in sprejemanje posegov v prostor s strani javnosti nasploh ter za specifično območje morja in obalnega pasu.

Uporabni rezultat magistrskega dela je torej nabor predlogov izboljšav oziroma aplikacija novih možnih pristopov v procesu urejanja prostora in sodelovanja javnosti. Predloge lahko uporabimo kot primere dobre prakse oziroma kot priporočila uporabe alternativnih pristopov pri vključevanju, sodelovanju in informiranju javnosti za vse udeležence v procesih prostorskega načrtovanja. Predloge lahko tudi formalno predpišemo kot nadgradnjo oziroma spremembo obstoječe prostorske zakonodaje ali sestavimo predlog popolnoma nove zakonodaje.

V nadaljevanju dela smo predstavili ključne predloge izboljšav oziroma rešitev, ki se nanašajo na vsako področje obdelave zastavljenih izhodiščnih hipotez. Za učinkovitejše postopke urejanja prostora bi lahko na celotnem območju ali večjem delu morja ter obalnega pasu sprejeli samostojni strateški in izvedbeni prostorski akt. Ta bi lahko predstavljal posebni del regionalnega akta (Regionalnega prostorskega načrta) ali novo obliko »medobčinskega akta« (na nivoju Občinskega prostorskega načrta) vseh obalnih občin. Akt bi moral temeljiti na podlagi prostorskih in naravnih danosti, celotne zakonodaje, obsežnih strokovnih podlag ter neformalnega in formalnega sodelovanja vseh deležnikov urejanja prostora (vsa civilna družba). Z uvedbo takih aktov bi lahko v primerjavi s trenutnim stanjem predvidene posege hitreje sprejemali in tudi izvajali. Lažje bi pridobivali tudi gradbena dovoljenja za manjše (okoljsko in prostorsko sprejemljive) posege. Zaradi dodatne kontrole nad temi postopki bi sicer lahko nadzor še vedno izvajala država.

Za odpravo omejitev in problemov vključevanja civilne družbe v proces odločanja moramo nujno vzpostaviti odprt fleksibilen sistem prostorskega planiranja s skupnim (recipročnim) razpravljalnim prostorom ter večjo stopnjo sodelovanja in zaupanja med vsemi deležniki urejanja prostora. Civilno družbo moramo tudi neprestano informirati na razumljiv način, spodbujati k sodelovanju ter dvigniti stopnjo zadovoljivosti glede (posrednih in neposrednih) vrednosti bivalnega okolja in prostora. Na podlagi ugotovitev opravljenih raziskav lahko sklepamo, da odprava omejitev in problemov pri vključevanju civilne družbe v proces odločanja sicer pripomore k doseganju legitimnosti pri prostorskih posegih, je pa popolnoma ne zagotovi.

To lahko izboljšamo z izvajanjem neformalnih zgodnejših inovativnih pristopov sodelovanja javnosti. Ugotovitve aplikativnega dela (poglavja devet, deset in enajst) kažejo, da so v občutljivem območju morja in obalnega pasu nujno potrebne drugačne, ustrežnejše metode vključevanja javnosti v postopke prostorskega načrtovanja. V analizi primerov, kjer so se izvajali neformalni inovativni pristopi sodelovanja javnosti, se je prav tako kot legitimnost pri prostorskih posegih, lažje dosegala tudi njihova izvedba. Ključnega pomena je tudi to, da je civilna družba bolj pripravljena sodelovati v neformalnih pristopih kot v formalnih. Primeri iz domačih in tujih praks v sistemu urejanja prostora nakazujejo, da je izvajanje neformalnih inovativnih pristopov sodelovanja javnosti zelo priporočljivo. Sledeče se je izkazalo tudi po opravljenih raziskavah.

V zaključku magistrskega dela smo oblikovali predlog izboljšave sodelovanja z javnostjo, ki temelji predvsem na spremembi odnosa do javnosti in uporabi neformalnih pristopov sodelovanja. Ta predvideva uvedbo Urbanih informacijskih centrov (pisarn) in izvajanje javnih terenskih delavnic. S tem bi lahko zagotovili vse zoznane potrebe (transparentnost postopkov, nadzor, informiranje, izobraževanje, kroženje informacij, soodločanje, sodelovanje ipd.) vseh deležnikov urejanja prostora. Primarno bi centre in delavnice ustanovili predvsem z namenom spodbujanja sodelovanja »laične javnosti«. Za lažje ustanavljanje in delovanje centrov bi lahko te tudi formalizirali. Ostale načine lahko, po prosti presoji, v posameznem primeru izvajamo le kot primere dobrih praks. Izkušnje namreč kažejo, da prevelika formalizacija kateregakoli postopka ni ravno najboljša za njegovo izvajanje v praksi.

## 15 SUMMARY

This master's thesis deals with the spatial interventions in the coastal and littoral area from the perspective of public cooperation in performing such interventions. Any interventions in the sea and the coastal strip area are complicated due to the physical space limitations, and environmental and natural possibilities in these areas. In addition, these areas trigger very strong subjective ideas in various social groups which are often based on controversial cognitive, emotional and empirical constructs. The Slovenians view the sea and the coastal strip as one of their national symbols. The emotional attitude to the collective symbolism is only strengthened by the unresolved south border issue with Croatia.

With the spatial planning having been stagnant in this area for quite some time, unplanned changes and activities adhering to current needs have been taking place in the area. Recently we have also noted the appearance of professionally questionable visions of development, based on partial interests or incentives by representatives of narrow interest groups. The consequence of this is the deterioration or even degradation of the natural space, the human living environment and a paralysis of the development of the coastal strip. The incomplete approach to spatial planning of the coastal strip area causes a lot of dissatisfaction in the public. To regulate a delicate space, such as the coastal strip area with the sea, it is necessary to establish a good working relationship between all the participants in this process, which should result in expert studies and legitimacy of interventions. These cannot be based solely on the economic point of view, but have to take into consideration the characteristics of space and environment and guarantee quality environment for people and needs of individual social groups.

The formal starting point for the environmental and spatial planning processes is inhibited by vast, dispersed, uncoordinated, complicated and mutually exclusive legislation and a mass of statutory instruments. Compared to the formal definitions and set procedures regulating spatial management on the mainland, a definite neglect and lack of regulations in the sea and narrow coastal strip area are noted. Legislation and spatial management procedures in the sea and coastal strip need to be revised, adjusted and updated. Above all, the legislation is missing an independent comprehensive legal act which would regulate the entire area of the sea and the coastal strip (not only the 25 metres of land from the coastline) in terms of development, strategy and implementation. The proposals for the new manner of environment and spatial management at the coastal and sea region are in progress, but have not been definitely determined. Within the framework of integral marine spatial planning, coordinated with the governments of the EU member states, there have been many activities for implementing marine spatial planning, which includes the coastal strip. A lot of attention has been focused on public cooperation, especially by keeping the public informed and including it earlier.

Compared to past spatial planning procedures, public cooperation has achieved a much more important status and holds significant weight when deciding on interventions, above all the public has been increasingly better informed on environmental and spatial activities. The designation of a relatively narrow problem approach also stems from the analysis and consequential findings from the already implemented spatial interventions and the implemented spatial acts on the planning in the littoral and coastal strip. From the above stated is it clear that the situation in the sea and coastal strip

area has to be addressed in the shortest time possible and with a well thought out spatial development strategy. In the developed society people definitely wish and demand to be informed of the events taking place, to be involved in them and have the possibility to decide. The cooperation has to be based on a balanced combination of inclusion and limitation of rights, especially in the decision making processes. With spatial and environment interventions, the principle and recommendations for inclusion of public have to be followed, preferably in the early phases and in several, even formally unplanned, ways.

The research done in this master's thesis show that the problems of coastal strip planning do not arise from the elements of space but rather from the complex characteristics of the modern society and its perception of space. Considering all the described interventions, the so called 'NIMBY' (I agree, but Not In My BackYard) phenomenon is noticeably present. This phenomenon is especially interesting due to the responses of local residents and the majority of other users of space, which indicates that they perceive the sea and the coastal strip as "their own back yard", and have a strong emotional attachment to it. Even though the general public stresses that the sea and the coastal strip are public domain and therefore everyone's property to which every person should have access, according to the analysis of the responses, each individual claims use and privilege to decide upon or define interventions in this space.

In addition to sensitivity and critical attitude towards spatial interventions, the "postmodern" situation is marked by an increasing distrust towards public institutions. We have to stress the problem of achieving or guaranteeing legitimacy to the public and persuasiveness of the public authority for spatial intervention, which significantly expands the scope of important treatments in spatial management. The in-depth discussion of "postmodern" social spatial conditions is the basic condition for guaranteeing the legitimacy for spatial interventions. Despite spatial, technical and formal impediments, certain plans for coastal area are prepared correctly, but all procedures come to a halt the moment the public is formally included, because in compliance with the regulations currently in effect the public is predominantly informed on the planned intervention, rather than included in the planning. According to the past experience in the coastal strip, the complications also occur when the public is informally included in advance.

The inclusion of public is formally requisite only when the project reaches the public display of plans stage, and in practice only informs the public of the planned management, in most cases this being the point where the preparation procedures for the spatial planning come to a halt. This has been strongly present in current spatial interventions in the recent years, where even a small intervention in the space mobilises different groups against such interventions. According to our findings, the sea and coastal area need different, more appropriate inclusion of public into the spatial planning procedures.

The contents of the master's thesis are divided into two major parts. The first part includes analysis and synthesis of the selected literature, principles and limitations of legislative acts, defines what and how it is possible to intervene in the area of the sea and coastal strip and which protective measures have to be guaranteed while doing so. The second part pertains to the analysis of the position of the profession and the rest of the public, regarding the interventions in the sea and coastal strip area, and public participation. The second part explores individual opinions, and positions of the expert community and

the public, predominantly by using quality analysis of the entry sources, implementation of in-depth unstructured interviews (discussions) with the members of the expert community (conducted in 2015, with 5 participants), and non-representative online survey (conducted in 2015, sample size 317). From the viewpoint of the individual or society (public), the experience and opinion on acceptable interventions for the specific area of the sea and coastal strip are also analysed. The findings are then quality analysed, and a new suggestion of a plan for public cooperation is prepared based on the synthesis of all other contents discussed herein. The proposed plan takes form of early informal approach to public cooperation. Guidelines for better and more efficient problem solving are also given, along with guidelines for public's greater approval and acceptance of interventions in the space in general and specifically in the sea and coastal area.

The useful result of the master's thesis is a set of proposals for improvements, or an application of possible new approaches in the spatial management process and public cooperation. The proposals can be used as examples of good practice, or as recommendation to use alternative approaches for including, informing, and inviting cooperation of public, for all participants in the spatial planning processes. The proposals can also be formally set as an upgrade or change of the existing spatial legislation or as a proposal for a completely new legislation.

In the following segment of the thesis, the key propositions of improvements or solutions, pertaining to each area treating the initial hypotheses are presented. An independent strategic spatial implementation act could be adopted in the entire – or at least greater – sea and coastal strip area to provide more efficient procedures of spatial management. This act could be a special part of a Regional act (Regional Spatial Plan), or a new form of “inter-municipality act” (on the level of Local planning document) for all the municipalities at the coast. The act should be based on spatial and natural possibilities, legislation, extensive expert basis, and informal and formal cooperation of all people involved in the spatial management (all public). Compared to the current status, implementing such acts could enable faster acceptance and implementation of the proposed procedures. There would be fewer complications in obtaining building permits for smaller (environmentally and spatially acceptable) interventions. Because of the additional control over these procedures, the supervision could still be performed by the state.

To remove limitations and problems of including the public in the decision making process, it is necessary to establish an open, flexible spatial planning system with a reciprocal discussion field, and a greater level of cooperation and trust between all the participants in the spatial management. The public has to be constantly informed in a comprehensive way, encouraged to participate and rise the degree of satisfaction with the (direct and indirect) values of living environment and space. Based on the findings of the conducted research, we may conclude that the removal of limitations and problems of including the public into the decision making process does contribute to achieving the legitimacy in spatial interventions, but does not guarantee it completely.

This can be improved by implementing informal, innovative early approaches of public cooperation. The findings of the applicative part (chapters nine, ten, eleven) show a necessity for a different, more appropriate methods of including the public into the spatial planning procedures. The analysis of examples where informal innovative approaches of public cooperation were employed shows that the



legitimacy of spatial interventions, as well as their implementation, were achieved with greater ease. It is also of key importance that the public is readier to cooperate when the approach is informal than when it is formal. The examples from domestic and foreign practice in the spatial management systems show that it is highly recommendable to use an informal innovative public cooperation approach. The following was also proven by the research conducted.

In the conclusion of the master's thesis we have formed a preposition for improving public cooperation, based predominantly on the attitude change towards the public and use of informal cooperation approach. The suggestion plans for introduction of Urban Information Centres (offices) and holding public field workshops. These could meet all the detected needs (procedure transparency, control, information, education, circulation of information, co-deciding, cooperation etc.) of all the participants in the spatial management. The centres and workshops would be primarily set up for the purpose of stimulating 'lay public' cooperation. To facilitate the founding and operations of these centres, they could be formalised. The other methods can be used as examples of good practice, to one's discretion. The experience namely shows that an extensive legalisation of any procedure does not benefit its performance in practice.

## 16 VIRI

Aarhuška konvencija v Sloveniji. 2002. 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: 169 str.

Ažman Momirski, L. 2013. Obalne preobrazbe: Izola vzhod. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo: 120 str.

Balaban, J. et al. 1998. Razvojni projekt Koper 2020 povzetki razvojnih študij. Koper, Mestna občina Koper: 213 str.

Battelino, L. 2012. Constructions and civil engineering works in coastal area. Predstavitev. Mednarodna urbanistična in arhitekturna delavnica Obalne preobrazbe: Izola vzhod. Izola.

Brezovšek, M. 2000. Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa 37, 2: 264-278 str.

Capobianco M. 1999. EU Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management, Role and Use of Technologies in relation to ICZM, Technomare S.p.A., Venezia, Italy.

Cerar, A., Tančič, M. 2014. Od odziva do pobude: potencial kontributivne participacije. Urbani izziv 25, 1: 24-36 str.

Cotič, B. 2012. Brownfield regeneration (in practice). Predstavitev. Mednarodna urbanistična in arhitekturna delavnica Obalne preobrazbe: Izola vzhod.

Drevenšek, M., Pek Drapal, D. 2008. Pomen družbene sprejemljivosti za uresničevanje okoljskih in prostorskih projektov: predlog sistematizacije merjenja. Teorija in praksa 45, 6: 752-777 str.

Furman Oman, G. 2015a. Tehnike managementa prostora. Doseganje legitimnosti pri izdelavi mestnih načrtov. Metro SR, zavod za prostor Savinjske regije.  
<http://www.metro-sr.org/uploads/legitimnost.pdf> (Pridobljeno 01. 07. 2015.)

Furman Oman, G. 2015b. Tehnike managementa prostora. Strateški pristop pri urejanju mestnega prostora. Metro SR, zavod za prostor Savinjske regije.  
<http://www.metro-sr.org/uploads/strat.pdf> (Pridobljeno 01. 07. 2015.)

Gabrijelčič, P. et. al. 2004. Program upravljanja z obalnim območjem CAMP Slovenija. Podrobnejša zasnova prostorskih ureditev obalnega pasu. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo: 152 f.

Gantar, D. 2012. Tipi scenarijev in njihova uporaba v prostorskem načrtovanju. Geodetski vestnik 56, 3: 499-512 str.

Genius Loci. 2015.  
<http://www.loci.it/?id=785&s=4> (Pridobljeno 15. 09. 2015.)

Gibson J. et. al. 1999. Legal and Regulatory Bodies: Appropriateness to Integrated Coastal Zone Management, MacAlister Elliot and Partners Ltd., Hampshire, UK, 1999. LII. Towards an European Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Strategy: General Principles and Policy Options, Office for Official Publications of the European Communities.

- GIS Bologna. 2015. Interaktivna mapa.  
<http://www.arcgis.com/apps/Viewer/index.html?appid=b2ec1339f77548fd96be5f65c2125bc3>  
(Pridobljeno 01. 10. 2015.)
- Gruban, B. et al. 1997. Pristop k odnosom z javnostmi. Ljubljana, Pristop: 203 str.
- Kos, D. 2000. Rizično komuniciranje z lokalnimi skupnostmi. IB revija 34, 3-4: 20-27 str.
- Kos, D. 2002a. Sociološke podobe Ljubljane. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede. Knjižna zbirka Teorija in praksa: 20, 46-47: 291-294 str.
- Kos, D. 2002b. Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 168 str.
- Kos, D. 2003. Postmoderno prostorsko planiranje? Teorija in praksa 40, 4: 647-657 str.
- Kos, D. 2006. Urbanistični diskurzi med strokovnostjo in strokovnjaštvom. Urbani izziv 17,1-2: 85-92 str.
- Kos, D. 2010. Prostorsko urejanje med »stroko« in »piarom«. Teorija in praksa 47, 2-3: 413-434 str.
- Kralj, M. 2010. Problematika načrtovanja prostorskih ureditev na lokalnem nivoju. Magistrsko delo. Ljubljana, (M. Kralj): 199 str.  
[http://drugg.fgg.uni-lj.si/1832/1/PUM\\_0063\\_Kralj.pdf](http://drugg.fgg.uni-lj.si/1832/1/PUM_0063_Kralj.pdf)  
(Pridobljeno 09. 06. 2015.)
- Kumer, A., Lenarčič, F., Zakrajšek, F., Ivanič, L., Prelog, M. 2008. Zbirka predpisov o prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč. Ljubljana, Nebra d.o.o.: 301 str.
- Kukoč, V. 2013. Lastnina kot dejavnik načrtovanja javnih mestnih prostorov v socializmu in kapitalizmu. Maribor. LeXonomica, Revija za pravo in ekonomijo, letnik 5, številka 2, str:125–139).  
[http://www.lexonomica.com/journal/images/volume\\_5/No\\_2/Kukoc%20-%20Lastnina%20kot%20dejavnik%20na%C4%8Drtovanja%20javnih%20mestnih%20prostorov.pdf](http://www.lexonomica.com/journal/images/volume_5/No_2/Kukoc%20-%20Lastnina%20kot%20dejavnik%20na%C4%8Drtovanja%20javnih%20mestnih%20prostorov.pdf)  
(Pridobljeno 10. 09. 2015.)
- Kušar, S. 2008. Aktualizacija učnih vsebin z vidika vrednost prostora in participacije javnosti v procesu prostorskega planiranja. Dela 29: 37-41 str.
- Lynch, K. 2010. Podoba mesta. Novo mesto, Goga, Zbirka Anagoga: 225 str.
- Marušič, I. 1999. Okoljevarstvene presoje v okviru prostorskega načrtovanja na ravni občine, 1. Zvezek. Varstvo okolja v občini: zakonodaja, problemi, poti za njihovo razreševanje. RS MOP, Ljubljana, Geoinformacijski center RS: 47 f.
- Marušič, I. 2007. Nemoč strateškega prostorskega planiranja v Sloveniji. Geodetski vestnik 51, 2: 226-232 str.
- Matevžič, G., Divjak, T. 2008. NVO. Kako lahko sodelujem pri odločanju v svoji lokalni skupnosti. Ljubljana, NVO – PIC: 16 str.
- Mežnarič, I. et al. 2008. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Ljubljana, RS MJU: 63 str.

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP). 2015. Medijsko središče.  
[http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1328/6108/](http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/6108/)  
(Pridobljeno 25. 06. 2015.)

Mlinar, Z. 1971. Izbrana poglavja iz sociologije lokalnih skupnosti. Skripta. Ljubljana, FSPN: 363 str.

Moretti, M. 2012. Valorisation of waterfronts for sustainable development in cities on water. Predstavitev. Mednarodna urbanistična in arhitekturna delavnica Obalne preobrazbe: Izola vzhod. Izola.

Mreža za prostor. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov. 2011.  
<http://mrezaprostor.si/kaj-lahko-nevladne-organizacije-delajo-poleg-ali-namesto-drzave/>  
(Pridobljeno 10. 06. 2015.)

Mumel, D., Bošnjak, B. 2001. Pomen odnosov z javnostmi v lokalni skupnosti. Teorija in praksa 38, 4: 629-649 str.

Načrt upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja 2009-2015. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za vode, Inštitut za vode Republike Slovenije: 524 str.

Ogorelc, B. 1995. Komuniciranje z javnostjo - priročnik za urbaniste. Ljubljana, Urbanistični institut RS: 41 str.

Ogorelec Wagner, V. 1995. Agenda 21 za Slovenijo. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.  
<http://www.umanotera.org/publikacija/agenda-21-za-slovenijo-prispevek-nevladnih-organizacij/>  
(Pridobljeno 10. 06. 2015.)

Partecipazione e governo del territorio. Dispensa elaborata per Legambiente Pavia a cura di RB. Linee Guida del Progetto SFIDA, Regione Lombardia.  
<http://scuolacittadinanzapv.altervista.org/sources/PGT/guida-RB.pdf> (Pridobljeno 15. 09. 2015.)

Pek Drapal, D. in Drevenšek, M. 2001. Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi pri prostorskem planiranju. Teorija in praksa 38, 4: 608-628 str.

Pek Drapal, D., Kralj, M., Železnik, N. 2005. Metodologija ocene družbenih vidikov uresničljivosti prijave za sodelovanje v postopku umeščanja NSRAO, ARAO, Ljubljana.

Peterlin, M. et. al. 2014. Trajnostno živeti z morjem. Načrt upravljanja morskega okolja. Začetna presoja morskih voda v pristojnosti Republike Slovenije: določitev dobrega stanja morskega okolja, ciljnih vrednosti in kazalnikov. Inštitut za vode Republike Slovenije, Ljubljana..  
[http://evode.arso.gov.si/direktive/MSFD\\_P/2014/2014\\_I\\_3\\_6\\_11\\_PZS\\_01\\_01.pdf](http://evode.arso.gov.si/direktive/MSFD_P/2014/2014_I_3_6_11_PZS_01_01.pdf)  
(Pridobljeno 15. 06. 2015.)

Plan Coast project. Integralno pomorsko prostorsko načrtovanje v okviru integralnega upravljanja z obalnim območjem. 2008. RRC Koper.  
<http://www.rrc-kp.si/images/stories/dokumenti/pdf/Integralno-pomorsko-prostorsko-nacrtovanje-v-okviru-integralnega-upravljanja-z-obalnim-obmocjem.pdf> (Pridobljeno 11. 04. 2015.)

Pogačnik, A. 1992. Urejanja prostora in varstvo okolja. Ljubljana, Založba Mladinska knjiga: 179 str.

Pogačnik, A. 1999. Urbanistično planiranje. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 41-52 str.

Pogačnik, A. 2005. Prispevek k integraciji prostorskega, gospodarskega in okoljskega načrtovanja. Dela 24: 49-59 str.

Pogačnik, A., Lavrač, I., Marušič, J., Ravbar, M. 2005. Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 62 str.

Pogačnik, A. 2006. Kako izdelamo prostorske načrte. Maribor, Založba Obzorja: 300 str.

Polič, M. et al. 2002. Spoznavni zemljevid Slovenije. Ljubljana, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.

Polič, M. (ur.). 2013. Ljudje in jedrska energija: od navdušenja do stigme. Ljubljana, Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani: str. 91-137 str.

Prosen, A. 1993. Sonaravno urejanje podeželskega prostora. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje: 180 str.

Prosen, A. 2003. Urejanje podeželskega prostora - naloga integralnega ali sektorskega načrtovanja?. Urbani izziv 14, 1: 32-40 str., 117-122 str.

Prosen, A. 2007. Planiranje podeželskega prostora - utopija ali realnost. Geodetski vestnik 51, 2: 304-320 str.

Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (REC). 2015.  
[http://www.rec-lj.si/o\\_rec-u/poslanstvo](http://www.rec-lj.si/o_rec-u/poslanstvo) (Pridobljeno 25. 06. 2015.)

RS Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. 2013. Načrt upravljanja morskega okolja. Začetna presoja morskih voda v pristojnosti Republike Slovenije. Izhodišča za pripravo Načrta upravljanja morskega okolja.  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/NUMO\\_strokovna\\_zakonodajna\\_izhodisca.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/voda/NUMO_strokovna_zakonodajna_izhodisca.pdf) (Pridobljeno 15. 06. 2015.)

RS MOP DP. 2011. Priporočilo občinam za zgodnejše vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov v lokalni skupnosti. Priporočila občinam st. 35001-161/4.  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni\\_dokumenti/priporocila/9\\_priporocila\\_vkljucevanje\\_javnosti.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/priporocila/9_priporocila_vkljucevanje_javnosti.pdf) (Pridobljeno 15. 06. 2015.)

RS MOP. 2015. Ažuriranje kart rab na morju. Kartografska in geoinformacijska podpora za prikaz stanja prostora za območje slovenskega dela Jadranskega morja. Končno poročilo – izvleček.  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/ragionalno\\_prostorsko\\_nacrtovanje/pomorsko\\_prostorsko\\_nacrtovanje\\_strokovne\\_podlage.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/ragionalno_prostorsko_nacrtovanje/pomorsko_prostorsko_nacrtovanje_strokovne_podlage.pdf) (Pridobljeno 15. 12. 2015.)

RS MOPE. 2004. NPVO, Sodelovanje javnosti. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru Ministrstva za okolje, prostor in energijo, RS MOPE, Ljubljana.

Rydin, Y., Pennington, M. 2000. Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. Local Environment.

Simoneti, M., Zavodnik Lamovšek, A. 2009. Prostor za vsakdanjo rabo. Ljubljana, MOP: 53 str.

Steinman, F., Gosar, L. 2001. Integralno gospodarenje vodama mora i kopna. V: Tropan, L.: Prošireni obuhvat zaštite voda i obalnog mora u okviru integralnog gospodarjenja vodama, (Biblioteka

Vodnogospodarska osnova Hrvatske). Zagreb: Hrvatske vode, Zavod za vodno gospodarstvo: 39–48 str.

Steinman, F., Gosar, L. 2002. Otok pred Izolo. An island in front of Izola. Urbani izziv 13, 1-5: 101–104 str.

Shaping an Holistic Approach to Protect the Adriatic Environment between Coast and Sea (SHAPE) project, Sustainable projects of EU, Analysis at the national / regional level – Slovenia. 2012. Koper, RRC.

Steinman, F., Gosar, L. 2012. Legal regimes, technical and operational boundary conditions for the islands construction in Slovenian sea. Predstavitev. Mednarodna urbanistična in arhitekturna delavnica Obalne preobrazbe: Izola vzhod. Izola.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS). 2015. MOP, Prostorski razvoj na nacionalni ravni. [http://www.mop.gov.si/si/delovna\\_podrocja/prostorski\\_razvoj\\_na\\_nacionalni\\_ravni/prenova\\_strategij\\_e\\_prostorskega\\_razvoja\\_slovenije/](http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/prenova_strategij_e_prostorskega_razvoja_slovenije/) (Pridobljeno 15. 10. 2015.)

Šolar, H. 2015. Vključevanje javnosti v postopke priprave državnih prostorskih načrtov. Referat. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor. [http://tretjaos.com/img/files/Vkljucivanje\\_javnosti\\_v\\_postopke\\_priprave\\_DPN\\_referat.pdf](http://tretjaos.com/img/files/Vkljucivanje_javnosti_v_postopke_priprave_DPN_referat.pdf) (Pridobljeno 27. 06. 2015.)

Tamburini, P. 2009. Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici. Bologna. Centro Stampa Regione Emilia-Romagna. <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/Guida%20Partecipazione%20RER.pdf> (Pridobljeno 15. 09. 2015.)

Urban Center Bologna. 2015. <http://www.urbancenterbologna.it/laboratori-urban-center-bologna> (Pridobljeno 01. 10. 2015.)

Usmeritve za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov za daljnovode in plinovode. 2014. [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/dpn/navodila\\_priporocila/procesni\\_nacrt\\_vkljucovanja\\_javnosti\\_daljnovodi\\_plinovodi.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/dpn/navodila_priporocila/procesni_nacrt_vkljucovanja_javnosti_daljnovodi_plinovodi.pdf) (Pridobljeno 15. 05. 2015.)

Varuh človekovih pravic RS. 2015. Analiza sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, na lokalni ravni. 2010. [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/prispevki\\_zaposlenih/JM\\_-\\_Analiza\\_sodelovanja\\_javnosti\\_pri\\_sprejemanju\\_predpisov\\_-\\_Matjasic\\_-\\_22-12-2010.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/prispevki_zaposlenih/JM_-_Analiza_sodelovanja_javnosti_pri_sprejemanju_predpisov_-_Matjasic_-_22-12-2010.pdf) (Pridobljeno 27. 06. 2015.)

Vrišer, I. 1978. Regionalno planiranje. Ljubljana, Založba Mladinska knjiga: 356 str.

Vugrin, M. 2005. Definiranje pojma javno dobro. Geodetski vestnik 49, 3: 418-420 str.

Wikicity, Wikimap. 2015. Urbano Humano. <http://urbanohumano.org/it/citta-condivisa/nuovi-strumenti-e-metodi-innovativi-per-la-pianificazione-partecipata/> (Pridobljeno 30. 09. 2015.)

Zavodnik Lamovšek, A. 2003. Prostorsko planiranje na poti k sistemski ureditvi. Urbani izziv 14, 1: 15-20 str.

Zavodnik Lamovšek, A., Fikfak, A. 2010. Urejanje prostora. Vaje za sodelovanje v trajnostnem prostorskem razvoju. Ljubljana, Inštitut za politike prostora: 49 str.

Zavrtanik, J., Pogačnik, A. 2012. Dileme na pobudah temeljčega prostorskega planiranja. Geodetski vestnik 56, 2: 290-307 str.

#### Področna zakonodaja, arhivsko gradivo in študije.

Direktiva 90/313/EGS - Prost dostop do informacij o okolju, 1990.

Direttiva 2000/60/CE - (Direttiva Quadro sulle Acque – DQA), Direttiva del Parlamento e del Consiglio dell' UE, 2000.

Direktiva 2001/42/ES - Evropskega parlamenta in sveta, 2001.

Direktiva 2008/56/ES - Okvirna direktiva o morski strategiji. Uradni list RS št. 164/2008.

Direktiva 2014/89/EU- Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje.

Izhodišča za OPN - Analiza stanja turizma v občini Piran. 2008. Hosting Svetovanje d.o.o. Ptuj. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Kodeks svetovanja sa zainteresiranom javnošču u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. N. n. RH, br. 140/09.

OPN strateški del, osnutek - 1. delovna faza. 2008. LUZ d.d. Ljubljana. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Presoja realizacije pozidave na potencialnih poselitvenih območjih Kampolin, Karbonar, Lucija v okviru koncepta širitve naselij v Občini Piran. 2010. U-M-A d.o.o. Lokev. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Strokovne podlage s področja varstva okolja v okviru priprave OPN občine Piran, prva - tretja faza. 2008. Prostorsko načrtovanje Aleš Mlakar s.p. Ljubljana. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Strokovne podlage za poselitev in krajino za OPN. 2008. LUZ d.d. Ljubljana. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Pomorski zakonik (uradno prečiščeno besedilo) (PZ-UPB2). Uradni list RS št. 120/2006.

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Človekove pravice.

[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/human\\_rights.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D13&obsolete=true](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/human_rights.html?root_default=SUM_1_CODED%3D13&obsolete=true)  
(Pridobljeno 20. 05. 2015.)

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Informacijska družba.

[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/information\\_society.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=31](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/information_society.html?root_default=SUM_1_CODED=31)  
(Pridobljeno 20. 05. 2015.)

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Institucionalne zadeve.

[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/institutional\\_affairs.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=01](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/institutional_affairs.html?root_default=SUM_1_CODED=01)  
(Pridobljeno 30. 07. 2015.)

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Pravica, svoboda in varnost.  
[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice\\_freedom\\_security.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=23](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security.html?root_default=SUM_1_CODED=23)  
(Pridobljeno 30. 07. 2015.)

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Okolje in podnebne spremembe.  
[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=20](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20)  
(Pridobljeno 17. 08. 2015.)

Povzetki zakonodaje EU. 2015. Okolje in podnebne spremembe.  
[http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED=20](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20)  
(Pridobljeno 17. 08. 2015.)

Pravilnik o čolnih in plavajočih napravah. Uradni list RS št. 25/08 in 3/10.

Pravilnik o podrobnejšemu načinu določanja meje obale. Uradni list RS št. 106/04 in 77/10.

Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima Izvješća o stanju u prostoru. N. n. RH br. 114/2010).

Razpršena poselitev in razpršena gradnja. 2010. U-M-A d.o.o. Lokev. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Resolucija o normativni dejavnosti. Uradni list RS št. 95/09.

Sejni zapiski (Seje od 1. Iv. Do 30. Iv. 1967) Skupščine Socialistične Republike Slovenije (1967) Republiški zbor 44. seja - 20. aprila 1967 Sejni zapiski Skupščine Socialistične republike Slovenije, Seje od 1. IV. 1967 do 30. IV. 1967.

Splošna deklaracija človekovih pravic. 2015.  
<http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/splosna-deklaracija-clovekovih-pravic/>  
(Pridobljeno 27. 06. 2015.)

Strategija razvoja turizma v občini Piran 2009-2013 2008. Hosting Svetovanje d.o.o. Ptuj. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Študija rabe morja jadranskih držav s predlogom ureditve področne zakonodaje. 2011. Biro Obala, d.o.o. Koper. Arhivsko gradivo MOK.

UN Piran, UN Portorož, UN Lucija, UN Sečovelje-Košta. Konceptualni del OPN, 1. delovna faza. 2008. LD 2000 d.o.o. Domžale. Arhivsko gradivo Občine Piran.

Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena. Uradni list RS št. 103/13.

Uredba o podrobnejši vsebini načrta upravljanja z morskim okoljem. Uradni list RS št.92/10.

Uredba o posegih v okolje za katere je treba izvesti PVO. Uradni list RS št. 51/14.

Zakon o morskem ribištvu (ZMR-2). Uradni list RS št. 115/2006.



Zakon o ohranjanju narave. Uradni list RS št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B in 46/14.

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Uradni list RS št. 48/90, 85/00 in 110/02 – ZUreP-1.

Zakon o plovbi po celinskih vodah (ZPCV). Uradni list RS št. 30/2002.

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

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list SRS št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 – ZPDF, 44/97, 9/01 – ZPPreb, 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP). Uradni list SRS št. 18/84, 15/89 in Uradni list RS št. 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, (109/12), 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO).

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

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Uradni list RS št. 80/2010 (106/2010 popr.), št. 57/2012.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list SRS št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, 43/1989, Odl.US: UI 30/89-7 in Uradni list RS št. 26/1990, 3/1991, Odl.US: U-I-30/89-18, 3/1991 Odl.US: U-I-30/89-18, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 29/1995-ZPDF, 44/1997, 54/1999 Odl.US: U-I-258/94, 9/2001-ZPPreb, 62/2001 Skl.US: U-I-227/00-30, 23/2002 Odl.US: U-I-227/00-56.

Zakon o varstvu pred utopitvami (uradno prečiščeno besedilo) (ZVU-UPB1). Uradni list RS št. 42/2007.

Zakon o vodah (ZV-1). Uradni list RS št. 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004-ZZdrI-A, 41/2004-ZVO-1, 57/2008, 57/2012.

## **PRILOGE**

PRILOGA A: RAZPRAVA S STROKO

PRILOGA B: SPLETNA ANKETA MED PREDSTAVNIKI CIVILNE DRUŽBE



## **PRILOGA A: RAZPRAVA S STROKO**

Kratice:

CD	Civilna družba
PP	Priobalni pas (obala, priobalno zemljišče - po ZV)
PZ	Priobalno zemljišče
M	Morje
ZV	Zakon o vodah
ZVO	Zakon o varstvu okolja
ARSO	Agencija RS za okolje
DPN	Državni prostorski načrt – državni akt
LS	Lokalna skupnost
JP	Javna podjetja
VKD	Varstvo kulturne dediščine
VN	Varstvo narave
JO	Javna obravnava
JR	Javna razgrnitev

Pred začetkom razprave smo udeleženi na kratko obrazložili vsebino magistrskega dela ter raziskovalno oziroma strokovno relevantnost predlagane teme. Izvedba razprav predstavlja eno izmed ključnih analitičnih metod v magistrskem delu.

Nato smo na kratko opisali potek razprave.

Z razpravo želimo predvsem izvedeti in opredeliti mnenja in stališča stroke glede:

- poznavanja zakonsko opredeljenih definicij in postopkov prostorskih posegov v morje in PP,
- mnenja in stališča glede formalnih opredelitev morja in PP, posegov na teh območjih in sodelovanja ter odločanja javnosti v teh posegih,
- izboljšav področne zakonodaje ter
- izboljšav integracije med stroko in CD pri prostorskih posegih oz. sprejemanju prostorskih aktov.

Doseči želimo predvsem:

- predloge izboljšav procesov prostorskih posegov v M in PP,
- predloge izboljšav sodelovanja in odločanja javnosti (formalni ali tudi neformalni pristopi),
- izboljšanje odnosa med stroko in CD ter posledično tudi večje zaupanje CD v stroko in
- lažje sprejemanje in realizacija prostorskih posegov v to območje.

Kot končni rezultat znanstveno raziskovalnega dela želimo oblikovati nov predlog postopka urejanja prostora v območju morja in obalnega pasu ter oblikovati nove predloge boljšega sodelovanja s CD.

Potek razprave:

- razprava se snema,
- poteka posamično,
- anonimno (avtorjev se med seboj ne razkriva, ravno tako ne njihovih stališč),
- v delu je objava rezultatov razprav anonimna (na predlog lahko tudi ne),

- posnetki razprav bodo hranjeni samo v arhivu izdelave dela (zaradi preverjanja avtentičnosti),
- avtor lahko ne glede na to zahteva avtorizacijo prepisa posnetka razprave,
- na zastavljena vprašanja se odgovarja prosto ali pa z usmerjanjem,
- pri določenih vprašanjih so predvidene tudi krajše razlage vprašanih vsebin s strani spraševalca,
- vprašanj je 34. Na nekatera se lahko odgovori z da ali ne. Če je odgovor ne, se udeležnemu ne postavlja navezujočih vprašanj,
- dolžino razprave ocenjujemo na približno 90 minut, odvisno od posameznika.

## **RAZPRAVA (POGLOBLJEN NESTRUKTURIRAN INTERVJU) S PREDSTAVNIKI STROKE**

Vprašanja so le oporne točke, izhodišča za spraševalca (moderatorja). Vlogo moderatorja sem prevzela sama.

1. Kaj je za vas obalni pas - Kako bi ga opredelili (definicija obalnega pasu)? Kako bi opredelili njegovo površino, potek, širino? Ali mislite, da je obalni pas tudi zakonsko definiran? Če DA / Ali veste, kako je definiran v zakonu?
2. Kaj je za vas meja med morjem in kopnim? Ali jo lahko definiramo kar kot obalno linijo? Kako bi jo vi opredelili (definicija te meje)? Kako bi opredelili potek, širino te meje - linije? Ali mislite, da je tudi meja med morjem in kopnim zakonsko definirana? Če DA / Ali veste, kako je definirana v zakonu?
3. Kaj menite o taki definiciji ter kriterijih določitve obalne linije in priobalnega zemljišča? Zakaj ravno najvišja plima, 25 m ipd. Zakaj ravno taki parametri? Ali so zgolj prostorski ali tudi arbitrarni (ali je zgolj arbitrarno določeno ali tudi vsebinsko strokovno določeno)? Ali bi upoštevali tudi ostale objektivne okoliščine delovanja morja na kopno in na bivanjsko okolje človeka? Ali bi morda upoštevali tudi subjektivne zaznave CD glede M in obale?
4. Se z zakonskimi definicijami strinjate? Če se z omenjenimi definicijami ne strinjate, kako bi opredelili, opisali ali določili potek obalne linije in priobalnega zemljišča ter vodnega telesa - zemljišča morja?
5. Ali veste, kateri so dovoljeni posegi v območju M in PZ?
6. Kateri posegi so pogojno dovoljeni?
7. Kateri posegi so nedovoljeni?
8. Ali se strinjate z zakonskimi določili poseganja na ta območja?
9. Kateri posegi bi bili lahko vseeno dovoljeni, pogojno dovoljeni (določeni pogoji) in popolnoma prepovedani?
10. Ali veste, čigava lastnina sta morje in priobalno zemljišče? (DRŽ, LS, posamezniki)? Kaj menite o tem (večji del v lasti države)?

11. Ali se vam zdi sprejemljivo, da sta M in PZ tudi javno dobrega značaja?
12. Ali se vam zdi sprejemljivo, da so prostorski posegi v M in PZ skoraj v celoti v pristojnosti države (DPN, ARSO, vodne pravice, razlastitve ipd.)
13. Ali bi morala imeti LS večje pravice glede lastništva ter pristojnosti pri posegih v prostor za ta območja?
14. Če NE / Kako bi si DRŽ in LS razdelila te pristojnosti? Kaj menite o želji LS po obsežnejšem lastništvu ter večjih pristojnosti pri posegih v ta območja? Morda so lahko tudi privatni lastniki?
15. Se vam zdi sprejemljivo, da sta M in PZ skoraj v celoti pod varstvenimi režimi VN in VKD (celo večkrat)?
16. Ali je za vas sprejemljivo, da lahko primer najdišča pozejdonke omejuje ali celo ustavi posege v prostor, razvoj dejavnosti in samega kraja? Ali ni omejevanje posegov v M in PZ preveliko? Ali bi ga še bolj omejili?
17. Kaj menite o sodelovanju CD pri prostorskih posegih nasploh?
18. Kaj pa glede sodelovanja CD v območju M in PZ? (Ali je last države in status javnega dobra dovolj)?
19. Ali veste, kakšni so (večinoma) odzivi CD glede predvidenih posegov v območje M in PZ?
20. Ali se vam zdi sprejemljiva tako velika ranljivost CD za posege v M in PZ?
21. Poznate – ste bi kdaj deležni take izkušnje?
22. Ali menite, da CD smiselno dojema območje M in PZ ali ga dojema preveč subjektivno? (Individualna zaznava obale CD je mnogo širša kot pas 25. m. V njem želijo prepoved vsega razen ureditev zelenih površin.)
23. Ali bi morala CD sodelovati že pri oblikovanju definicij M, PZ in obalne linije? (Predvsem glede opredelitve širine teh območij?) Mislite, da bi s tem preprečili zaplete s CD?
24. Poznate Protokol ICZM (Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, podpisan 21.01.2008) DA/NE? Če NE, je sledil kratek opis protokola.
25. Kaj menite o taki določitvi PP, omejevanju, sodelovanju CD?
26. Glede na vse omenjeno, morda razmišljate o predlogu spremembe zakona s področja voda – morja? (definicije, kriterije določitve M in PZ, lastništva, upravljanja, posegov, ipd.). Morda bi tudi tukaj definirali postopke sodelovanja CD?
27. Glede na vse omenjeno morda razmišljate o predlogu spremembe zakona s področja prostorskega načrtovanja (posegi, sodelovanje javnosti ipd.)
28. Ali naj CD sploh informiramo in ali naj sploh sodeluje ter odloča v prostorskih posegih? Kaj pa za območja M in PZ? Ali je javni interes morda že dovolj izražen preko lastništva države ter status javnega dobra?
29. Ali so za sodelovanje CD dovolj zgolj formalni pristopi (po zakonih – totalitarni sistemi) ali tudi neformalni pristopi s spodbujanjem (participativni pristop demokratične razvite družbe)?

30. Če DA / Kako naj CD vključujemo v odločanje, sklepanje kompromisov, boljše sodelovanje in lažje sprejemanje posegov v M in PZ? Ali bi se s tem izognili mnogim zapletom in težavam (civilna iniciativa, referendumi ipd.)?
31. Glede na vse omenjeno morda razmišljate o predlogu spremembe zakona s področja informiranja in sodelovanja javnosti? Večja ali manjša pristojnost CD? Ali naj CD sodeluje zgolj pri okoljskih postopkih ali (na enak način) tudi v prostorskih?
32. Imate morda konkretne izkušnje s sodelovanjem CD pri sprejemanju prostorskih aktov in posegov v prostor (še posebej z uporabo primerov neformalnih pristopov)? Naštete - opišite take primere, odzive CD ipd.
33. Razprava glede na podane primere neformalnih pristopov s strani stroke ali predlagane s strani spraševalca (delavnice, predstavitve, informiranje, pobude preko spleta, razprave, spodbujanje sodelovanja, brošure ipd.).
34. Ali menite, da splošno nezadovoljstvo družbe zaradi t. i. »obdobja ekonomske krize - recesije« vpliva na (ne)zaupanje, sodelovanje in odzive javnosti tudi v urejanju prostora?

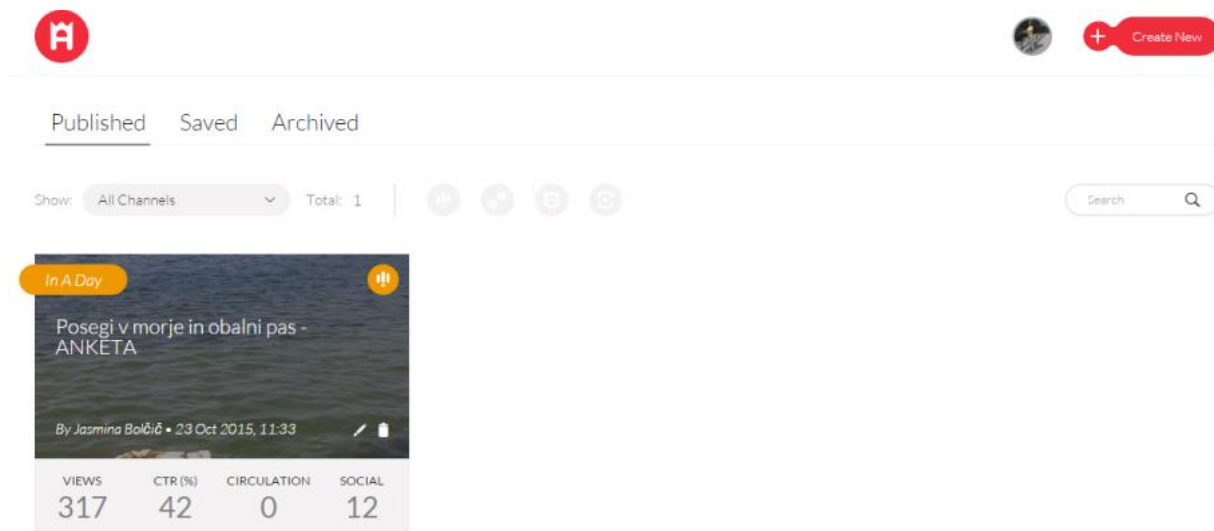
## PRILOGA B: SPLETNA ANKETA MED PREDSTAVNIKI CIVILNE DRUŽBE

Nereprezentativno spletno anketo z naslovom Posegi v morje in obalni pas smo pripravili s pomočjo programa **Apester** (<http://apester.com/>). Aktivna je bila od 23. 10 – 21. 11. 2015. Poslali smo jo na nekaj spletnih naslovov, objavili na straneh Facebook, Google drive, Twitter, spletnih forumih na med.over.net in zadovoljna.si. Prejemnike elektronskih sporočil smo prosili, da pošljejo oziroma širijo anketo dalje. Anketa je bila interaktivna. Izpolnjevala se je samo z izbiro predhodno sestavljenih oziroma ponujenih vprašanj. Rezultati so merjeni numerično (z odstotki) glede na celotno število izbora posameznega odgovora. Vzorec je slučajnostni. **V vzorec je bilo vključenih 317 oseb.**

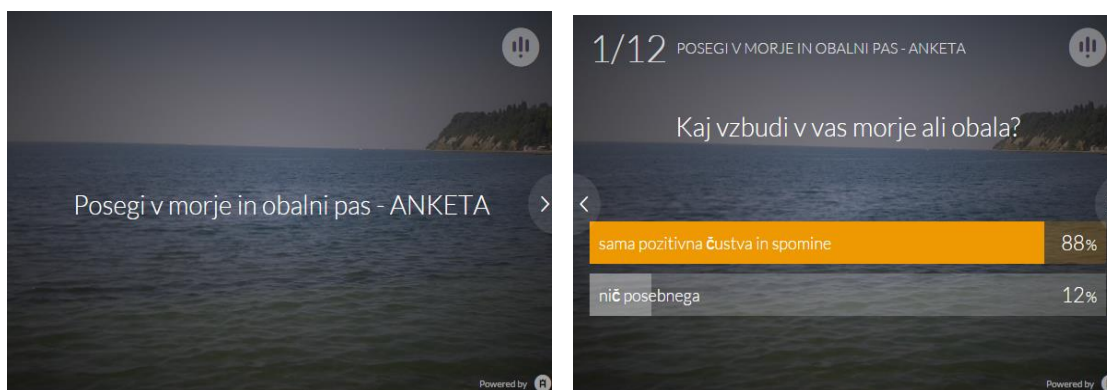
### Podatki ankete:

Posegi v morje in obalni pas – ANKETA By Jasmina Bolčič, 23 Oct 2015, 11:33.

Dne 21.11.2015 so bili rezultati sledeči.



Slika: VIEWS 317 – **velikost vzorca je 317**. SOCIAL 12 – zabeleženih je 12 objav na socialnih omrežjih.

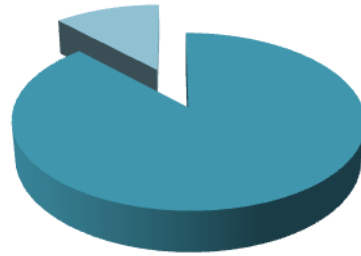


Slika: Spletna anketa

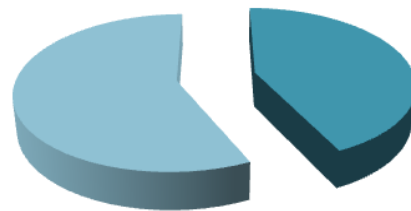


**Anketni vprašalnik:****1. Kaj vzbudi v vas morje ali obala?**

- Sama pozitivna čustva in spomine 88 %
- Nič posebnega 12 %

**2. Do kje sega po vaše obalni pas?**

- Do max 100. metrov od morja 43 %
- Do tam, kjer se še "začuti" vpliv morja 57 %

**3. Ali je potrebno morje in obalo:**

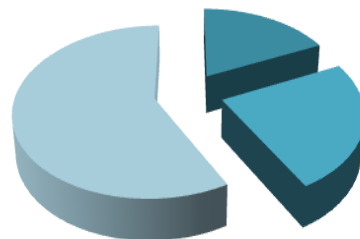
- še dodatno ščititi? 71 %
- še bolj izkoristiti? 24 %
- sedanje stanje je OK 5 %

**4. Za morje in obalo:**

- lahko prosto izražam svoje želje za razvoj in so upoštevane 14 %
- želje podajam, vendar niso upoštevane 28 %
- moje želje ne bodo uslišane, zato jih niti ne podajam 58 %

**5. Na/v morju in na obali:**

- lahko prosto počnem karkoli 18 %
- se počutim omejeno in preveč nadzorovano 24 %
- razmerje prosto/nadzorovano je ravno prav 58 %



**6. v Sloveniji je obala:**

- preveč pozidana in obremenjena z dejavnostmi 41 %
- s premalo ponudbe, potrebne so nove dejavnosti 50 %
- je v redu tako, kot je sedaj 9 %



**7. Na/v morju in obali si želim predvsem:**

- mir, počitek, osamljeni prostor za sprostitev 50 %
- to je prostor za vse, naj se ga temu tudi nameni 50 %



**8. O posegih na/v morje in obalo:**

- bi bili raje samo bolj obveščeni 14 %
- bi raje aktivno sodelovali 22 %
- prvo obveščeni, nato se odločili o sodelovanju 64 %



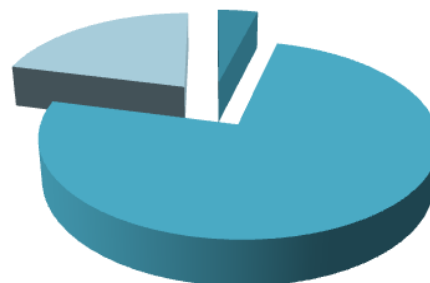
**9. Zaupate v strokovne rešitve za morje in obalni pas?**

- Da 32 %
- Ne 64 %
- Vseeno mi je 4 %



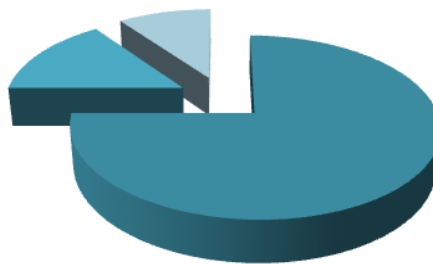
**10. Ali javne institucije dovolj zagovarjajo in upoštevajo javno mnenje?**

- Da 4 %
- Ne 75 %
- Deloma in občasno 21 %



**11. Kaj menite o informativnih delavnicah na terenu glede bodočih posegov**

- Dobra iniciativa 75 %
- Slaba iniciativa 15 %
- Vseeno mi je 10 %

**12. Bi se udeležili takih delavnic?**

- Da 42 %
- Ne 19 %
- Morda 39 %

