



Datum: 24.2.2014

Mreža za prostor  
IPoP - Inštitut za politike prostora, koordinator mreže  
Tržaška 2  
1535 Ljubljana

RS Ministrstvo za infrastrukturo in prostor  
Langusova 4  
1000 Ljubljana

Delovna skupina za prostorsko načrtovanje  
Delovna skupina za načrtovanje in dovoljevanje objektov in ureditev državnega pomena

### Zadeva: **Predlogi glede sodelovanja javnosti in vloge NVO v prostorskem načrtovanju**

Mreža za prostor je ministrstvu že 31.5.2012 in 21.9.2012 posredovala dve zakonodajni pobudi, ki sta se nanašali na boljše normativno ureditev sodelovanja javnosti pri občinskem prostorskem načrtovanju in ureditev statusa nevladnih organizacij v javnem interesu na področju urejanja prostora. Glede tega je pripravila tudi Primerjalno-pravni pregled sodelovanja javnosti pri OPN<sup>1</sup>), ki je bil predstavljen na javnem posvetu, ki ga je organizirala mreža dne 29.5.2013 in na katerem so bili prisotni tudi predstavniki vašega ministrstva. Ugotovitve primerjalnega pregleda podpirajo v nadaljevanju predlagane rešitve, prav tako tudi neobvezujoča priporočila UNECE (Spatial Planing, Key Instrument for Development and Effective Governance, with special Reference to Countries in Trasition<sup>2</sup>),

Ker predstavniki mreže sodelujejo tudi v delovnih skupinah za prenovo prostorsko gradbene zakonodaje pri vašem ministrstvu, naslovnima delovnim skupinama posredujemo združen povzetek naših zakonodajnih predlogov. Menimo, da je potrebno zagotoviti učinkovito sodelovanje javnosti, z večjim upoštevanjem pripomb nevladnih organizacij s področja varstva okolja in urejanja prostora ter skupin združenih v lokalne pobude ali civilne iniciative. Zaradi zagotavljanja uravnoteženega upoštevanja javnega interesa bi bilo potrebno urediti tudi status delovanja nevladnih organizacij v javnem interesu ter izboljšati pravno varnost udeleženi z vzpostavitvijo učinkovitega pravnega sredstva zoper končno odločitev (v okviru prostorskega načrtovanja ali v kombinaciji načrtovanja z dovoljevanjem graditve). V smislu varovanja prostora kot skupne vrednote tako predlagamo sledeče konkretne rešitve:

#### **1. Glede sodelovanja javnosti**

1.1. poenotenje sistema sodelovanja javnosti v prostorskem načrtovanju za lokalno in državno načrtovanje na izhodiščne standarde, kot jih določa veljavni Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor te vključiti rešitve, kot so predlagane v nadaljevanju;

1.2. predlog za začetek načrtovanja mora vsebovati tudi oceno stanja, razloge za pripravo prostorskega načrta, cilje prostorskega načrta ter izhodišča za prostorsko načrtovanje;

1.3. na začetku prostorskega načrtovanja se pripravi »Procesni načrt sodelovanja javnosti«, ki teži k realizaciji učinkovitega in vsebinskega sodelovanja javnosti in vključuje najmanj:

<sup>1</sup> <http://mrezaprostor.si/objava-studije-primerjalno-pravni-pregled-sistema-prostorskega-nacrtovanja-glede-sodelovanja-javnosti/>

<sup>2</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning_e.pdf)

- časovno opredeljene načine obveščanja in vključevanja javnosti ter pri tem upošteva zgodnje vključevanje javnosti in vključevanje tekom celega postopka (prva javna obravnava na osnutek objavljenega še ne sprejetega sklepa),
- najmanj dve javni razgrnitvi in javni obravnavi po objavi tega sklepa,
- razumne roke za odziv javnosti glede na ciljne javnosti, vendar najmanj 30 delovnih dni,
- način obravnave in upoštevanja pripomb javnosti in organizirane javnosti, ki vsebuje objavo stališč do pripomb.

#### 1.4. vključevanje javnosti naj poteka po naslednjih vodilih:

- javne obravnave potekajo najmanj 30 delovnih dni;
- javne obravnave morajo biti moderirane strokovno; pomembno je namreč, da je vključevanje javnosti vsebinsko – da se izpostavi in opredeli javni interes, saj se pogosto dogaja, da gre pri javni razpravi za »spisek želja« posameznikov;
- v javni razpravi pridobljene pripombe je potrebno v večji meri upoštevati; večjo težo imajo pri tem vsekakor pripombe in predlogi organizirane javnosti;
- za organizirano javnost štejejo nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu ter neformalno organizirane skupine prebivalcev, če njihove pripombe in predloge podpira najmanj 30 prebivalcev občine. Neformalno organizirana skupina prebivalcev to izkazuje s seznamom podpornikov, iz katerega mora biti razvidno ime in priimek posameznika, naslov ter podpis;
- stališča do pripomb je potrebno objaviti v svetovnem spletu najkasneje z objavo sprejetega dokumenta, ki je bil predmet javne obravnave.

Obrazložitev: Za doseganje večje legitimnosti odločitev v prostorskem načrtovanju je pomembno zgodnje in kvalitetno vključevanje javnosti. Na to napotuje tudi Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah<sup>3</sup> (7. člen v povezavi s 3., 4. in 8. odstavkom 6. člena). Ta določa, da je treba pri pripravi načrtov, povezanih z okoljem zagotoviti pregledno in pravično udeležbo javnosti. Pri tem se zagotovi sodelovanje javnosti na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje. Zagotoviti je treba ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje. Pri sprejemu odločitve pa se ustrezno upošteva izd udeležbe javnosti. Za učinkovito sodelovanje javnosti je zato potrebno ob začetku načrtovanja pripraviti in sprejeti procesni načrt vključevanja javnosti z opredelitvijo vsebin, kot so predlagane.

Roki javnih razgrnitev in javnih razprav, ki jih določa zakon so kratki. Čeprav je 30 dnevni rok določen kot minimum, se v praksi praviloma spoštuje le ta. V odnosu do pripravljalcev načrta je javnost že v izhodišču v šibkejšem položaju. Od trenutka, ko izve za razgrnitev, se mora z njo seznaniti, nato morda pridobiti dodatne informacije ali strokovna mnenja ter pripraviti strokovno utemeljene predloge in pripombe. To je časovno zelo zahtevno, poleg tega posamezniki kot taki ali združeni v lokalne pobude delajo to lahko le v svojem prostem času, prostovoljno. Glede na to so sedanji minimalni roki prekratki. Zato predlagamo, da bi bil rok 30 delovnih dni, kar bi nekoliko podaljšalo in izboljšalo pogoje za sodelovanje javnosti.

Posebej je pomembno, da se pripombe preučijo in v čim večji meri upoštevajo, saj je to celoten namen sodelovanja javnosti, ki se v tej smeri prostovoljno angažira. Prav zgodnje vključevanje, ko so e vse možnosti odprte pa naredi ta proces vsebinsko smiseln. Na predloge in pripombe je potrebno podati zato pisna stališča, ki naj se objavijo najkasneje ob objavi samega sprejete odločitve, ki je predmet javne obravnave. Menimo, da pa je potrebno mnenja in pripombe skupin prebivalstva bolj upoštevati, kot mnenja posameznikov. Skupine posameznikov kot civilne iniciative ali lokalne pobude ali druge neformalno organizirane skupine, ki prav na področju urejanja prostora naraščajo kot artikuliran glas javnosti, ter nevladne organizacije, nedvomno imajo večjo »težo« kot mnenja zgolj posameznikov.

<sup>3</sup> <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=200470>

Opredelili smo jih kot organizirano javnost. Pripombe, ki jih izražajo te skupine pogosto presegajo zgolj interes posameznikov (ali želja v smislu NIMBY efekta) ter so zato tudi glas javnega interesa, tistega, ki je v skupno dobro širši skupnosti. Tudi če skupine prebivalstva niso formalno organizirane kot pravne osebe, jim pravni red nedvomno priznava določeno vlogo. Ta je institucionalizirana na primer skozi pravico predlaganja sprememb ustave (30 tisoč volivcev), predlaganja zakona ali sprememb zakona (5 tisoč volivcev), v lokalni skupnosti skozi pobudo za referendum, zbor občanov ali skozi ljudsko iniciativo (5% volivcev v občini). Posebej bi opozorili, da pojem »skupina prebivalstva« uporablja tako Aarhuška konvencije (4. točka 2. odstavka 2. člena) in Zakon o prostorskem načrtovanju (1. odstavek 5. člena). Večji skupini občanov tako nedvomno je potrebno priznati lastnost nosilca širšega javnega interesa v lokalni skupnosti, ki ga je oblastni organ za doseganje legitimnosti svojih odločitev dolžan upoštevati in spoštovati. Tako predstavljajo uravnotežanje javnega interesa, saj je javni interes, ki ga zagovarja oblast pogosto pod vplivom nosilcev moči in kapitala. S tako skupino občanov bi se moral pripravljalec načrta pogovarjati, dopustiti izražanje in soočanje strokovnih mnenj in razlogov ter interesov različnih strani. Za take skupine prebivalcev Predlagamo, da bi v primeru, ko organizirana javnost poda pripombe in predloge, pripravljalec načrta z njimi organiziral posvet, preden sprejme odločitev, ki je predmet javne obravnave v določeni fazi načrtovanja.

Kar se tiče reprezentativnosti neformalno organizirane javnosti. Določanje te bi moralo povzročiti le minimalno reguliranje, na način, da se upošteva dejansko stanje glede obstoječih civilnih iniciativ oziroma lokalnih pobud. Te so praviloma bolj ali manj ohlapno organizirane, temeljijo pa na seznamu podpornikov/pristopnikov/članov, ki so podpisniki liste v podporo določene vsebine. Predlagamo enostavno ureditev po zgledu kriterija članstva za društva, ki želijo pridobiti status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja po Zakonu o varstvu okolja. Po Pravilniku o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu mora imeti društvo za pridobitev statusa 30 članov.

Nevladne organizacije, predvsem tiste, ki imajo priznan status delovanja v javnem interesu delujejo v javnem interesu na področju podeljenega statusa in so s tem upravičene do dajanja pripomb in predlogov. Poslanstvo takih organizacij je med drugim tudi zagovorništvo, to je uveljavljanje javnega interesa s svojega področja pri sprejemanju odločitev. Ker status javnega interes pridobijo lahko le na podlagi svoje strokovnosti in tudi zagovorniških aktivnosti, so kompetentni za podajanje bolj strokovnih pripomb v procesih odločanja, kot splošna javnost oziroma posamezniki. Zato je primerno, da se njihove pripombe obravnavajo v argumentiranem soočenju.

## **2. Glede statusa delovanja nevladnih organizacij v javnem interesu na področju urejanja prostora**

2.1. opredelitev nevladne organizacije na področju urejanja prostora, ki delujejo v javnem interesu: status nevladne organizacije, ki na področju urejanja prostora (tudi stanovanjske politike, energetike, prometa) v Republiki Sloveniji deluje v javnem, lahko pridobi nevladna organizacija, ki izpolnjuje sledeče pogoje:

- je ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova ali kot druga pravna oseba v skladu z zakonom, ki ureja nevladne organizacije,
- njen ustanovitelj ni država, občina, druga oseba javnega prava ali politična stranka,
- je neodvisna od organov oblasti in političnih strank,
- ima dejavnost urejanja prostora opredeljeno v ustanovnem aktu,
- aktivno deluje na področju urejanja prostora najmanj dve leti in izkazuje pomembnejše dosežke na področju urejanja prostora,
- ima izdelan program bodočega delovanja, ki vsebuje redno izvajanje dejavnosti na področju urejanja prostora.

Minister predpiše podrobnejše pogoje in merila za ugotavljanje njihovega izpolnjevanja. Pravilnik bi bil lahko smiselno podoben Pravilniku o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis\\_PRAV5959.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_PRAV5959.html)

2.2. določitev statusa: minister z odločbo podeli status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora nevladni organizaciji iz prejšnjega člena, ki izpolnjuje predpisane pogoje. Vloga za pridobitev statusa mora vsebovati:

- ustanovitveni akt pravne osebe, ki prosi za podelitev statusa,
- dokazilo o registraciji ali vpisu v sodni register,
- poročilo o delu v zadnjih dveh letih,
- dokazila o pomembnejših dosežkih na področju urejanja prostora,
- delovni program za tekoče leto,
- sklep pristojnega organa pravne osebe, da želi pridobiti status nevladne organizacije v javnem interesu.

Minister z odločbo status nevladne organizacije osebi iz prvega odstavka tega člena odvzame, če ta ne izpolnjuje več predpisanih pogojev ali na njeno zahtevo.

2.3. register nevladnih organizacij: ministrstvo vodi in vzdržuje register nevladnih organizacij. Vpis v register iz prejšnjega odstavka se opravi po pravnomočnosti odločbe o podelitvi statusa. Register nevladnih organizacij vsebuje zlasti naslednje podatke: 1. ime nevladne organizacije, 2. sedež in naslov ter 3. dejavnost nevladne organizacije. Podatki iz registra nevladnih organizacij so javni. Minister predpiše podrobnejšo vsebino in način vodenja registra iz prvega odstavka tega člena. Smiselno bi bil lahko podoben Pravilniku o vodenju registra nevladnih organizacij s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja<sup>5</sup>.

2.4. pravice nevladnih organizacij: 1. da jih ministrstvo v zgodnji fazi povabi k oblikovanju politik, strateških dokumentov in predpisov v zgodnji fazi njihove priprave; 2. da jih ministrstvo povabi k delu posvetovalnih teles ministrstva; 3. da jih ministrstvo obvešča o začetku postopkov prostorskega načrtovanja; 4. pravico sodelovanja v vseh upravnih in sodnih postopkih s področja urejanja prostora (po zgledu statusa nevladnih organizacij po Zakonu o ohranjanju narave) OZIROMA priznan položaj stranskega udeleženca v novih postopkih prostorskega načrtovanja/graditve.

Obrazložitev: Nevladne organizacije kot kvalificirana javnost lahko bistveno pripomorejo k večji kvaliteti sodelovanja javnosti in sprejetih določitev. To je splošno prepoznano že na največji skupini nevladnih organizacij, ki so organizirani kot društva. Po Zakonu o društvih (30. člen) se društvu lahko podeli status društva, ki deluje v javnem interesu, če deluje na področju kulture, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, izvajanja družinske politike, varstva človekovih pravic, varstva okolja, varstva živali, športa, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, gospodarstva, kmetijstva, gozdarstva, veterinarstva ali prehrane, zunanjih zadev, razvoja demokracije ali na drugih področjih, če njihovo delovanje presega interese njegovih članov in je splošno koristno. Bistveni pogoji so, da njegovi ustanovitelji in člani niso osebe javnega prava, da deluje najmanj dve leti pred vložitvijo vloge za pridobitev statusa in da lahko izkaže pomembnejše dosežke svojega delovanja. Glede slednjega ministri, pristojni za področja, na katerih društva delujejo, s podzakonskim aktom podrobneje določijo kriterije za izpolnjevanje tega pogoja, če kriteriji niso določeni že v zakonu (kot je to na primer za nevladne organizacije v Zakonu o varstvu okolja). Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je na pobudo Mreže za prostor v pripravi takega pravilnika, na podlagi katerega bodo lahko društva pridobila status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora. Ker pa na področju urejanja prostora delujejo kot nevladne organizacije tudi zavodi, lahko pa tudi ustanove, bi bilo smiselno za vse nevladne organizacije enotno urediti status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora v zakonu. Tako smo predlagali smiselno podobno kot to določa Zakon o varstvu okolja za nevladne organizacije s področja varstva okolja (152. do 155. člen) in Zakon o ohranjanju narave za nevladne organizacije s področja ohranjanja narave (137. člen).

Nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu, katerih glas bi bil bolj upoštevan, bi pomembno prispevala k bolj transparentnim, legitimnim in v javnem interesu uravnoteženim odločitvam

<sup>5</sup> 42/2009)

na področju urejanja prostora. Njihova pomembna funkcija je v smislu nadzora nad zapletenimi procesi prostorskega načrtovanja prepletenimi s postopki varstva okolja. To je posebej pomembno glede na to, da je v prostorski in okoljski zakonodaji reguliran molk organa kot domneva strinjanja. Taka poenostavitev pa terja večjo transparentnost in možnost dostopa do pravnih sredstev tudi kvalificirane javnosti. Okrepiti je potrebno tudi nadzorno funkcijo nad občinskim prostorskim načrtovanjem, tako bi se nevladne organizacije deloma razbremenile državne inštitucije (z večjim upoštevanjem njenih pripomb in dostopom do pravnih sredstev), kar bi dolgoročno pripomoglo k boljšim odločitvam.

### **3. Glede pravnih sredstev**

V postopku prostorskega načrtovanja-graditve naj se vzpostavi pravno-procesno drugačen postopek prostorskega načrtovanja, tako, da bi bila možna tudi zoper odločitev o načrtovanju pritožba v upravnem sporu oziroma upravni spor.

Obrazložitev: prostorsko načrtovanje tako na občinskem nivoju (po Zakonu o prostorskem načrtovanju) in državnem nivoju (po Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor) v svoj postopek nima vgrajene možnosti učinkovitih pravnih sredstev. Namreč posamezniki ali njihove organizacije lahko v tem postopku (ker je prostorski načrt splošni pravni akt) sprožijo le postopek presoje ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem. Za to morajo izkazovati pravni interes, kar je glede na zavzeto stališče Ustavnega sodišča postalo praktično nemogoče. Od leta 2007 dalje stoji na stališču, da je potrebno za izkazovanje pravnega interesa v tovrstnih zadevah najprej izčrpati vsa pravna sredstva (odločbo U-I-275/07), kar pa se lahko zgodi le skozi postopek izdaje gradbenega dovoljenja.

Možnost jasnega postopka s pravnim sredstvom po zaključku bi pripomogla tudi k varnosti investorjev, saj bi bilo jasno, kdaj in kakšni so roki in vloge posameznih subjektov. Sedaj pa sicer učinkovitih pravnih sredstev ni, vendar pa vseeno obstaja možnost izpodbijanja, zaradi česar investitor ne more biti gotov, kdaj je postopek povsem zaključen.

Pripravila  
Senka Vrbica, PIC

Marko Peterlin  
Kordinator Mreže za prostor