

ZAKLJUČNO POROČILO

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni ter ugotovitev in priporočil iz pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje

Naročnik:	Republika Slovenija, Ministrstvo za naravne vire in prostor, Direktorat za prostor in graditev
Številka in datum naročila:	4301-46/2023-22550-1, junij 2023
Projektna skupina:	Debevec Jure, Starman Marko, Ribičič Ciril, Jan Bufon Barbara
Kraj in datum:	Ljubljana, november 2023, <i>*dodatek december 2023</i>

Kazalo

Kazalo	2
Uporabljene kratice	4
1. Izhodišča	6
1.1 Uvodno.....	6
1.2 Zgodovinski vidik	7
1.3 Sistemska umestitev RPP v pravno ureditev prostorskega načrtovanja (ZUreP-3)	9
1.4 Sistemska umestitev RPP v pravno ureditev razvojnega načrtovanja (ZSRR-2)	11
Priporočila	12
1.5 Namen konkretnega zakonodajalca pri opredelitvi RPP – vir zakonodajno gradivo	13
1.6 Namen konkretnega zakonodajalca pri opredelitvi RPP – vir SPRS 2050	17
1.7 Ustava, MELLs in ZLS kot viri za pravno preveritev	19
1.8 Ustavnosodna praksa kot vir za pravno preveritev	20
1.9 Naravne danosti materije prostorskega načrtovanja lokalne ravni	28
1.10 Sklepno	30
2. Vsebina RPP.....	32
2.1 Primernost RPP kot instrumenta normativnega urejanja zadev širšega lokalnega pomena	32
Priporočila	33
2.2 Vsebinski sklopi RPP	33
2.3 Čista strateška vsebina	34
2.4 Regionalni prostorski sistemi (urbano omrežje, zeleni sistem, turistična območja)	36
Potencialno sporna ureditev	39
Priporočila	42
2.5 Zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena	42
Priporočila	46
2.6 Zasnove ciljnih prostorskih ureditev lokalnega pomena ter njihovih omrežij	46
Potencialno sporna ureditev	53

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

	Priporočila	54
2.7	Zasnove medobčinskih prostorskih ureditev	54
	Potencialno sporna ureditev	56
	Priporočila	56
2.8	Zasnove prostorskih ureditev občinskega pomena	56
	Potencialno sporna ureditev	57
	Priporočila	58
2.9	Povezave s sosednjimi območji	58
2.10	Sklepno	59
3.	Institucionalni vidiki RPP	63
3.1	Načelna pravna izhodišča in problematski sklopi	63
3.2	Priprava RPP	66
	Potencialno sporna ureditev	68
	Priporočila	72
3.3	Sprejem RPP	75
	Potencialno sporna ureditev	76
	Priporočila	78
3.4	<i>Ex post</i> evalvacija izvajanja RPP in naknadne posodobitve	80
3.5	Teritorialna veljavnost RPP	81
	Potencialno sporna ureditev	82
	Priporočila	83
3.6	Začasnost zakonske ureditve	84
3.7	Sklepno	86
*	<i>Dodatek: preveritev osnutka novele ZUreP-3, december 2023</i>	90
4.	Povezano prostorsko in razvojno načrtovanje	96
	Sklepno	98
5.	Odgovori na vprašanja naročnika	100
	Priloga	102

Uporabljene kratice

CRP projekt	Projekt V6-1652: Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v okviru Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2016« v letu 2016; dr. Janez Nared s sodelavci, GIAM, IER, FGG in ACER, marec 2018
Direktiva CPVO	Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje
DRR	dogovor o razvoju regije v smislu ZSRR-2
MELLS	Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96)
OPN	občinski prostorski načrt v smislu ZUreP-3
OPP	občinski prostorski plan v smislu ZUreP-3
OPPN	občinski podrobni prostorski načrt v smislu ZUreP-3
PILOT MOP 1	Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje, področje 1 Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni; PILOT MOP – področje 1 RPP; Geodetski inštitut Slovenije, 2022
Pravilnik/07	Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (Uradni list RS, št. 99/07, 61/17 - ZUreP-2, 199/21 - ZUreP-3)
ReNDej	Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09)
ReSPR50	Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 72/2023)
RPP	regionalni prostorski plan v smislu ZUreP-3
RRA	regionalna razvojna agencija v smislu ZSRR-2

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

RRP	regionalni razvojni program v smislu ZSRR-2
SPRS 2050	Strategija prostorskega razvoja Slovenije, sprejeta z ReSPR50
UredbaDRN	Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopku za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18)
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE)
ZPNačrt	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, 35/13 - skl. US, 76/14 - odl. US, 14/15 - ZUUJFO, 61/17 - ZUreP-2, 199/21 - ZUreP-3)
ZSRR-2	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-10)
ZSRT	Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 25/14, 17/15, 52/16 - ZPPreb-1, 29/17 - ZŠpo-1, 13/18 - ZSRT-1)
ZSRT-1	Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 13/18)
ZUN/84	Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, 43/89, Uradni list SFRJ, št. 83/89, Uradni list SRS, št. 5/90, Uradni list RS - stari, št. 3/91 - odl. US, 26/90, 10/91, Uradni list RS/l, št. 17/91 - ZUDE, Uradni list RS, št. 55/92 - ZVDK, 13/93, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95 - ZPDF, 44/97, 31/00 - ZP-L, 9/01 - ZPPreb, 23/02 - odl. US, 110/02 - ZUreP-1, 110/02 - ZGO-1)
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 - popr., 58/03 - ZZK-1, 33/07 - ZPNačrt, 108/09 - ZGO-1C, 80/10 - ZUPUDPP, 61/17 - ZUreP-2)
ZUreP-2	Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17, 175/20 - ZIUOPDVE, 199/21 - ZUreP-3, 20/22 - odl. US)
ZUreP-3	Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE in 95/23 – ZIUOPZP)

1. Izhodišča

1.1 Uvodno

Pričujoča pravna preveritev je izdelana v okviru projektne naloge Republike Slovenije, Ministrstva za naravne vire in prostor, Direktorata za prostor in graditev (v nadaljevanju: naročnik), št. 4301-46/2023-2550-1, junij 2023, z naslovom »Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni ter ugotovitev in priporočil iz pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje«.

Naročnik v okviru izhodišč projektne naloge na kratko opiše svoje videnje zgodovine strateškega prostorskega načrtovanja od osamosvojitve Republike Slovenije dalje, ciljev na novo predvidenega tovrstnega načrtovanja na regionalni ravni ter cilje za povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Pojasni namen in bistvene izsledke predhodne projektne naloge »Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni« iz leta 2018 (v nadaljevanju: CRP projekt) in predhodne projektne naloge »Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje, področje 1 Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni« iz leta 2022 (v nadaljevanju: PILOT MOP 1). Povezana prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni naj bi bila praktično izvedljiva ne glede na odsotnost splošne institucionalne upravne strukture regionalne ravni.

Namen pričujoče pravne preveritve je s pravnega vidika preveriti model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, predlagan v CRP projektu, in ugotovitve in priporočila iz projekta PILOT MOP 1 ter predlagati izvedljive rešitve. Rešitve naj se oblikuje tako, da se ne spreminja načina razdelitve pristojnosti na področju urejanja prostora, izhajati pa je treba iz določb veljavne zakonodaje na področju urejanja prostora (ZUreP-3), spodbujanja skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) ter na področju lokalne samouprave (ZLS). Cilj je pravna preveritev in oblikovanje predlogov: a) za način sprejemanja regionalnega prostorskega plana in b) za organizacijo regionalne ravni, ne glede na odsotnost pokrajinske upravne ravni.

Ključne dileme naročnika so:

- 1) Kako izvesti skupen celovit razmislek o razvoju regije brez dodajanja novih dokumentov?
- 2) Kakšna sta lahko namen in vsebina regionalnega prostorskega plana, da sta še skladna z razdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora?
- 3) S kakšnim pravnim aktom naj se sprejme regionalni prostorski plan glede na njegov namen in vsebino?

- 4) Kako morajo biti vzpostavljene institucije na regionalni ravni, tj. regionalne razvojne agencije, da bodo ustrezale za prevzem predlaganih razvojnih nalog?
- 5) Na kakšen način podeliti razvojne naloge, da se bodo lahko na regionalni ravni izvajale v javno korist ter bo možno financiranje teh nalog iz javnih sredstev?
- 6) Kako naj bodo sestavljeni organi odločanja na regionalni ravni, da bodo ustrezali pogojem za sprejem predlaganih razvojnih dokumentov?

V okviru pričujoče pravne preveritve je treba najprej odgovoriti na **temeljno vprašanje**, kaj konkretno je lahko vsebina regionalnega prostorskega plana (RPP), kot je urejen v trenutni ureditvi ZUreP-3, v drugi fazi pa, v skladu in mejah odgovora na temeljno vprašanje, odgovor na povzete ključne dileme naročnika, ki so vsebinsko primarno pogojene z odgovorom na temeljno vprašanje.

Prvi poudarek odgovora na temeljno vprašanje je razlaga relevantne zakonske ureditve po vrednostno neodvisnih doktrinarnih metodah razlage splošnih in abstraktnih pravnih aktov, s poudarkom na jezikovni, sistemski in logični razlagi zapisanih pravnih pravil. Če obstoji več opcij besednega pomena posameznih določb, kot pravilno izberemo tisto, ki zadosti zahtevi po notranji konsistentnosti ZUreP-3, torej upoštevajoč tudi njegove druge določbe. S tem ugotovimo tudi namen abstraktnega zakonodajalca.

Drugi poudarek metode pravne preveritve je razlaga relevantne zakonske ureditve z vrednostnega vidika, tj. glede na zgodovinsko razlago, glede na namen konkretnega zakonodajalca in glede na zahtevo po ustavnoskladni razlagi zakonskih določb, morebiti s teleološko redukcijo posameznih zakonskih določb ali variant njihove možne razlage.

1.2 Zgodovinski vidik

Analiza pretekle prakse prostorskega načrtovanja podrobno analizira in komentira CRP projekt. Prejšnje ureditve regionalnega prostorskega načrtovanja, čeprav so bile poskušene, v praksi v pretežni meri niso zaživele. Zato do vrednotenja njihove ustreznosti v smislu učinkov, ki jih povzroči njihova realizacija, z vidika države, pravnih naslovljencev ali ustavnosodne prakse, ni bila opravljena, temveč s strani zakonodajalca zaradi pomanjkanja realizacije ocenjena za neustrezno ter posledično vsakokrat znova nadomeščena z novo. Kljub temu ima lahko razjasnjevalni pomen za razumevanje namena konkretnega zakonodajalca pri sprejemanju veljavne zakonske ureditve, ki je predmet pričujoče pravne preveritve, pomembno pa je tudi z vidika ustavnosodnega preizkusa, ali je tu obravnavana ureditev kakorkoli nedopustno posegla v prej že določene pristojnosti občin.

ZUreP-1 je predvideval regionalno planiranje kot dogovorno obliko normiranja s sprejemom posebnega prostorskega akta, tj. regionalnih zasnov prostorskega razvoja (peti odst. 17. člena ZUreP-1). Občine in država naj bi se dogovorile tako glede območja kot vsebine tega prostorskega akta. Prostorske ureditve,

ki imajo regionalne vplive oz. učinke preko teritorija občine, v katero so umeščene, so bile opredeljene kot prostorske ureditve državnega pomena (prvi odst. 14. člena ZUreP-1).

ZPNačrt je ukinil snovanje regionalnih zasnov prostorskega razvoja (100. člen ZPNačrt). Prostorske ureditve, ki imajo regionalne vplive oz. učinke preko teritorija občine, v katero so umeščene, so bile opredeljene kot prostorske ureditve regionalnega pomena, torej ne državnega ali občinskega (drugi odst. 12. člena ZPNačrt). Zanje je bilo predvideno, da bo za njihovo načrtovanje pristojna pokrajina, pri čemer oblika prostorskega akta in postopek njegovega sprejema nista bila zakonsko predpisana; sistem regionalnega planiranja naj bi začel funkcionirati po ustanovitvi pokrajin (101. člen ZPNačrt).

Strateško prostorsko načrtovanje lokalne ravni je bilo predmet bodisi občinskega prostorskega načrta kot njegov strateški del (OPN), bodisi občinskega prostorskega plana (OPP) kot samostojnega prostorskega akta. Tovrstne vsebine niso bili morebiti le razvojni dokumenti, temveč prostorski akti, ki opredeljujejo osnovno namensko rabo prostora ter usmeritve prostorskega razvoja občine, torej predpisi, s katerimi je morala biti izvedbena vsebina OPN usklajena kot hierarhično nižja raven prostorskega načrtovanja.

Kot poseben prostorski akt regionalne ravni je bil predpisan regionalni prostorski načrt kot predmet medobčinskega prostorskega načrtovanja in kot izvedbeni prostorski akt za namene medobčinskih infrastrukturnih projektov, ki so se financirali iz kohezijskih sredstev, torej je šlo za izvedbeni prostorski akt, ki je izvajal razvojni program po ZSRR-2 (šesti odst. 14. člena v zvezi z 62. členom ZPNačrt).

ZPNačrt je še predvideval, da se državne prostorske ureditve uskladijo v okviru državnega strateškega prostorskega načrta na nivoju razvojne regije (četrti odst. 26. člena in tretji odst. 29. člena ZPNačrt). Na podlagi tega naj bi se prometne, energetske, pomorske, protipoplavne... strategije s strani ministrstev tudi prostorsko definirale in sicer praviloma na območje razvojnih regij.

Zgodovinsko gledano torej **regionalno prostorsko načrtovanje** v danes veljavni pravni ureditvi ni nekaj povsem novega, ampak na ravni zakonodaje naslovljeno že v preteklosti, vendar brez konkretnih učinkov v družbeni realnosti. Pri tem sta bila tudi pred uveljavitvijo danes veljavne pravne ureditve **razvojno planiranje in regionalno prostorsko načrtovanje** na ravni zakonske ureditve povezana procesa, vendar v drugačnem vrstnem redu, kot velja po danes veljavni pravni ureditvi. Po ZPNačrt je bil regionalni razvojni program strateška zasnova in vsebinsko izhodišče za sprejem regionalnega prostorskega načrta kot izvedbenega prostorskega akta. Občine razvojnih projektov niso bile sposobne izvesti, kolikor niso imele sprejetih ustreznih prostorskih aktov, ki so omogočali pridobitev gradbenega dovoljenja za načrtane projekte. ZPNačrt je predvideval regionalni prostorski načrt kot izvedbeni akt prav za namene medobčinskih infrastrukturnih projektov, ki so se financirali iz kohezijskih sredstev. Vendar pa so se tovrstni akti v praksi sprejemali le redko (npr. vodovod v Prekmurju, čistilna naprava ob Vrtojbi).

ZUreP-2 je vpeljal v bistvenem takšno pravno ureditev regionalnega prostorskega načrtovanja, kot velja po ZUreP-3. ZUreP-3 v resnici predstavlja kontinuiteto in določeno dopolnitev pravne ureditve ZUreP-2. Zato določb ZUreP-2 v tej pravni preveritvi ne obravnavamo kot zgodovinskega vidika regionalnega prostorskega načrtovanja, temveč kot prvo zasnovo trenutno veljavne zakonske ureditve tega področja.

1.3 Sistemska umestitev RPP v pravno ureditev prostorskega načrtovanja (ZUreP-3)

Zakonodajalec je v aktualni pravni ureditvi predvidel tri nivoje strateškega prostorskega načrtovanja: državni, regionalni in občinski, medtem, ko sta bila v predhodni zakonski ureditvi poznana le državni in občinski nivo strateškega prostorskega načrtovanja. RPP je opredeljen kot **strateški prostorski akt regionalne ravni** (prvi odst. 50. člena ZUreP-3). Občinsko strateško prostorsko načrtovanje in sleherni (državno in občinsko) izvedbeno prostorsko načrtovanje (državne in občinske ravni) mu je hierarhično podrejeno in mora biti usklajeno z njim (prvi, tretji in četrti odst. 52. člena ZUreP-3). Sam je hierarhično podrejen državni strategiji in na njeni podlagi izdanim akcijskim programom za njeno izvajanje (drugi odst. 52. člena ZUreP-3).

Sprejem RPP ni predviden kot fakultativna možnost deležnikov, torej je **obvezen** (75. člen ZUreP-3). Kljub temu je zakonodajalec predvidel snovanje iste vsebine na ravni državnega strateškega prostorskega načrtovanja z regionalnim akcijskim programom za izvajanje državne strategije, če (dokler) ni sprejet (peti odst. 71. člena ZUreP-3). Nadomestno ukrepanje države je sicer sistemsko predvideno le za občinsko izvedbeno prostorsko načrtovanje (60. člen ZUreP-3).

Sistemska razlaga zakonskih določb ZUreP-3 v povezavi z zgodovinsko napeljuje na sklep, da se v RPP normira določena **vsebina, ki se je po ZPNačrt urejala s strateškimi deli OPN oz. OPP**. Po aktualni zakonski ureditvi namreč strateški prostorski akt občinske ravni ni več obvezen (je pa možen), razen pogojno za mestne občine, če še ni sprejet RPP (tretji odst. 79. člena ZUreP-3). Dejstvo, da strateški prostorski akt občinske ravni ni več obvezen, napeljuje na sklep, da se (določena) vsebina prejšnjega občinskega strateškega načrtovanja uredi v RPP; glede na to, da je še zmeraj mogoč, pa napeljuje na sklep, da to ne velja za vso potencialno vsebino občinskega strateškega načrtovanja, temveč le njen del. Poskus načelne razmejitve med eno in drugo ravno bo med drugim predmet te pravne preveritve.

Veljavna zakonska ureditev kljub temu, da še zmeraj pozna (in v tem pogledu bistvenem nadgrajuje ureditev) regionalno prostorsko načrtovanje, za razliko od predhodne zakonske ureditve ZPNačrt ne opredeljuje več **prostorskih ureditev regionalnega pomena**. Te so poslej opredeljene samo še kot prostorske ureditve bodisi državnega pomena, bodisi lokalnega; tiste državnega pomena so v zakonu

taksativno našteje, dopuščeno pa je tudi njihovo opredeljevanje s posamičnimi akti vlade; ostale prostorske ureditve so prostorske ureditve lokalnega pomena (53. člen ZUreP-3). Katere od prostorskih ureditev so morebiti prostorske ureditve širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, in katere zgoj občinskega, zakon ne določa izrecno. Poskus načelne razmejčitve bo med drugim predmet te pravne preveritve.

Z RPP se urejajo določene vsebine glede **prostorskih ureditev državnega pomena** (tretji odst. 75. člena ZUreP-3). Ta zakonsko opredeljena vsebina se prekriva z določeno zakonsko opredeljeno vsebino državnega strateškega prostorskega načrtovanja (82. do 113. člen ZUreP-3). Iz zakonskega besedila razberemo, da zakonodajalec te vsebine RPP ni določil kot obvezne (prim. napovedni stavek v tretjem in četrtem odst. 75. člena ZUreP-3), za primer, da bi bila posamezna prostorska ureditev vendarle strateško načrtovana že v tem aktu, pa je obseg bodočega državnega strateškega načrtovanja glede te prostorske ureditve ustrezno manjši (četrti odst. 83. člena ZUreP-3). Če poenostavimo, vsebine glede državnih prostorskih ureditev so lahko (a ne nujno) predmet normiranja z RPP; če so, je s tem vzpostavljen »forum« na regionalni ravni, v okviru katerega država uskladi prostorske rezervacije za izvedbo prostorskih ureditev državnega pomena namesto, da bi jih usklajevala v okviru državnega prostorskega načrtovanja.

V RPP se urejajo določene vsebine glede **prostorskih ureditev lokalnega pomena**. Glede teh vsebin se besedni pomen posameznih določb zakona o vsebini RPP prekriva z besednim pomenom določb zakona o posameznih vsebinah OPP in OPN; bodisi v smislu, da predstavlja njihovo nadpomenko, bodisi sopomenko (drugi in četrti odst. 75. člena v primerjavi s prvim odst. 79. člena in prvim odst. 117. člena ZUreP-3). Kar je gotovo, je dejstvo, da se določene vsebine izključno urejajo v RPP, saj se ne morejo urejati z OPP ali OPN (logična razlaga osmega odst. 75. člena ZUreP-3). Posamezne vsebine, ki naj bi se urejale z RPP, se lahko izjemoma urejajo tudi z OPP mestnih občin (osmi odst. 75. člena ZUreP-3). Poskus načelne razmejčitve vsebine med RPP, OPP in OPN občin in mestnih občin bo med drugim predmet te pravne preveritve.

Za vsebino RPP sicer veljajo vsa **temeljna zakonska pravila prostorskega načrtovanja**. To so načela trajnostnega prostorskega razvoja, identitete prostora, usmerjanja poselitve, usklajevanja interesov, strokovnosti, racionalne rabe prostora, prepoznavnosti naselij in krajine, upoštevanja omejitev na posebnih območjih, urejanja morja, razvoja poselitve, ureditve, razvoja in širitve naselij, načrtovanja relevantnih infrastruktur v prostoru, ohranjanja posamične poselitve (6. do 10. in 21. do 34. člen ZUrerP-3), seveda primerno toliko, kolikor se ta pravila nanašajo na vsebino, ki se ureja z RPP.

Za postopek sprejemanja in posodabljanja RPP veljajo vsa relevantna **temeljna zakonska pravila sprejemanja prostorskih aktov** (načelo zakonitosti v smislu 51. člena ZUreP-3). To so načela in pravila usklajevanja interesov, strokovnosti, sodelovanja javnosti, ekonomičnosti postopka, upoštevanja državnega prostorskega reda, sodelovanja in usklajevanja, zahteve po vrednotenju vplivov, načinu

razrešitev nasprotja javnih interesov, deležnikih postopka in njihovih pristojnostih, oblike prostorskih aktov, spremljajočem gradivu prostorskih aktov, e-poslovanja, objave, hrambe, varstva podatkov, strokovnih podlagah (9. do 20., 40. do 45., 47., 48., 54. do 59., 63. do 67. člen ZUreP-3). V okviru postopka priprave se predhodno obvezno izdelajo strokovne podlage urbanistične in krajinske zasnove (65. člen ZUreP-3), s čemer se zagotavlja načelo strokovnosti. Posebnih okoljskih usmeritev oziroma omejitev za vsebino RPP zakon ne navaja izrecno, vendarle pa predvideva, da se tudi za RPP kot strateški prostorski akt vedno izvede celovita presoja vplivov na okolje (CPVO) (prvi odst. 69. člena ZUreP-3). Rezultat CPVO je okoljsko poročilo, ki vrednoti vplive prostorskega akta na okolje in predpiše omejitve oziroma ukrepe, ki jih mora pripravljavec akta vključiti v prostorski akt.

Za potrebe regionalnega prostorskega načrtovanja ni zakonodajalec uredil novih **teritorialnih in institucionalnih okvirov** priprave, sprejemanja, spremljanja in posodabljanja, niti v smislu določitve regij kot območij urejanja, niti v smislu določitve kakšnih posebnih deležnikov pri teh procesih, temveč se naslonil na teritorialne in institucionalne okvire razvojnih regij po ZSRR-2; v bistvenem lahko povzamemo, da je sprejem RPP opredeljen kot oblika sodelovanja in usklajevanja države in občin v regiji v okviru institucionalne ureditve razvojnih regij (78. člen ZUreP-3).

1.4 Sistemska umestitev RPP v pravno ureditev razvojnega načrtovanja (ZSRR-2)

Kot predhodno že omenjeno, veljavna ureditev ZUreP-3 ni prva zakonska ureditev, ki regionalno prostorsko načrtovanje povezuje z načrtovanjem regionalnega razvoja, je pa prva, ki prvega umesti **hierarhično višje** drugemu. Aktualni zakon izrecno določa, da je RPP podlaga za pripravo regionalnega razvojnega programa (RRP), ki se pripravlja z ZSRR-2, in nadalje, da mora biti RPP sprejet pred RRP ali najkasneje hkrati z njim (76. člen ZUreP-3). Poenostavljeno povedano, regionalno prostorsko načrtovanje (vsebina RPP) ni več sredstvo za izvrševanje regionalnega razvojnega programa (RRP), ampak velja obratno. Zakonska ureditev razvojnega načrtovanja se sicer tej novi pravni ureditvi zaenkrat še ni prilagodila. Izrecno zahteva skladnost RRP (le) z nacionalno prostorsko strategijo, ne pa morebiti (tudi) z RRP (7. člen ZSRR-2). Ne glede na navedeno po pravilu *lex posterior* ne more biti dvoma, da je glede na izrecne določbe ZUreP-3 na novo predpisan RPP hierarhično nadrejen RRP.

RRP v smislu ZSRR-2 niso predpisi (tako tudi izsledki CRP projekta). Gre za dokumente, s katerim se opredeljuje razvojna politika. UredbaDRN zahteva, da so razvojni dokumenti medsebojno usklajeni in predpisuje njihove obvezne sestavine. Drugih pravnih posledic navedenih aktov ne predvideva. Glede na to, da vsebina RRP po Direktivi CPVO ni deležna celovite presoje vplivov na okolje, jih država ne šteje niti za programske akte, temveč za »proračunske dokumente«. Gre za tim. druge razvojne dokumente v smislu prvega odst. 9. člena UredbeDRN, ki dobijo izvedbeno zavezo šele z dogovorom za razvoj regije.

DRR v smislu ZSRR-2 je akt med občinami deležnicami, na podlagi katerega preko regionalne razvojne agencije (RRA) pridobijo državna sredstva, s katerimi sofinancirajo svoje projekte. V praksi se kaže, da za namen, da so ti projekti umeščeni med prave prioritete, potekajo stalna usklajevanja med ministrstvi in občinami oziroma med župani na svetu regije. Mehanizem financiranja regionalnega razvoja funkcionira po vzorcu prijav na projekte EU, le da so kvote razpoložljivih sredstev za posamezno razvojno regijo v naprej določene. Znotraj teh kvot in s strani resornih ministrstev predpisanih prioritete (ki izhajajo iz EU kohezijskega programa), poteka dogovarjanje med župani v razvojni regiji.

Praktične izkušnje z izvajanjem ZSRR-2 in njegovih predhodnikov kažejo, da prevladuje potegovanje občin za projekte, ki so bili že pripravljeni v preteklosti ali so nadgradnja že v preteklosti financiranih projektov. Tako praviloma pravega strateškega razmisleka o bodočem razvoju v regiji pogosto ni in so v praksi prioritete določene v ciljih iz kohezije, glavna pozornost pa usmerjena v skladnost projektov s prioritetai finančne perspektive EU. Pri črpanju razvojnih sredstev so uspešnejše tiste občine, ki imajo na zalogi (v prostorskih aktih in v proračunu) dovolj projektov, da zadostijo ciljem vsakokratne perspektive. Ker so za mestne občine namenjena in rezervirana posebna kohezijska sredstva tim. »Celostne Teritorialne Naložbe« (npr. CTN 2021-2027), s čemer naj bi se krepilo regionalna središča, so mestne občine pri pridobivanju sredstev za skladen regionalni razvoj mnogo bolj uspešne od drugih občin, kar se lahko v končnih posledicah zdi v nasprotju s temeljnimi cilji skladnega regionalnega razvoja. Hkrati je sprejemanje razvojnih dokumentov po ZSRR-2 zelo ohlapno normirano, vsebinsko pa prej ozko kot celovito. Zdi se, da ima sistem po ZSRR-2 v praksi prej značaj določene stopnje dekoncentracije formiranja proračunskih odločitev, kot pa strateški pristop k skladnemu regionalnemu razvoju.

Ocenjuje se, da bosta povezovanje in ureditev medsebojnega razmerja med regionalnim prostorskim načrtovanjem (RPP), na eni strani, in načrtovanjem regionalnega razvoja (RRP), na drugi, kot sta zasnovani z ZUreP-3, prinesli zgolj **pozitivne učinke**. Kot prvo se s tem logični proces enega in drugega planiranja uskladi z naravo stvari: z načrtovanjem projektov se bo izvrševala strategija in ne obratno, kar bo omogočalo celovite in resne strateške premisleke o razvoju regije, ki ne bodo ciljno usmerjeni v posamične projekte. Kot drugo se s tem povečuje učinkovitost snovanja projektov regionalnega razvoja in tako učinkovitost črpanja razvojnih sredstev. Ker bo moral RPP prestati postopek celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) in tako zagotavljal okoljsko sprejemljivost, bo skladnost RRP z RPP pomenila tudi skladnost RRP in na njegovi podlagi pripravljenih projektov z okoljskimi zahtevami in tako s pravnim redom EU.

Priporočila

S tem v zvezi velja ob strani kot pomembno opozoriti, da se v času priprave te pravne preveritve pripravljajo **spremembe in dopolnitve ZSRR-2**. Projektni skupini dosegljiva izhodišča novele med

drugim predvidevajo tudi uzakonitev posebnega akta »Strategije regionalnega razvoja« kot samostojnega razvojnega dokumenta temeljne strateške vsebine regionalne ravni. To bi bilo lahko v opreki z veljavno zakonsko ureditvijo v ZUreP-3, kjer funkcije temeljnega strateškega akta regionalnega razvoja na regionalni ravni smiselno prevzema prav RPP. Priporoča se ustrezna medresorska uskladitev.

1.5 Namen konkretnega zakonodajalca pri opredelitvi RPP – vir zakonodajno gradivo

Kot že omenjeno se tu obravnavana pravna ureditev regionalnega prostorskega načrtovanja v ZUreP-3 (sprejet leta 2021) v bistvenem ne razlikuje od pravne ureditve, zasnovane v ZUreP-2 (sprejet leta 2017). Tudi sami razlogi, ki so navedeni v **zakonodajnem gradivu** enega in drugega predloga zakona so s tem v zvezi v bistvenem isti. Zato na namen konkretnega zakonodajalca, ki ga je zasledoval pri obravnavani pravni ureditvi, utemeljeno sklepamo (tudi) iz zakonodajnega gradiva ZUreP-2. Kot bistveno razberemo, da je imel konkretni zakonodajalec namen:

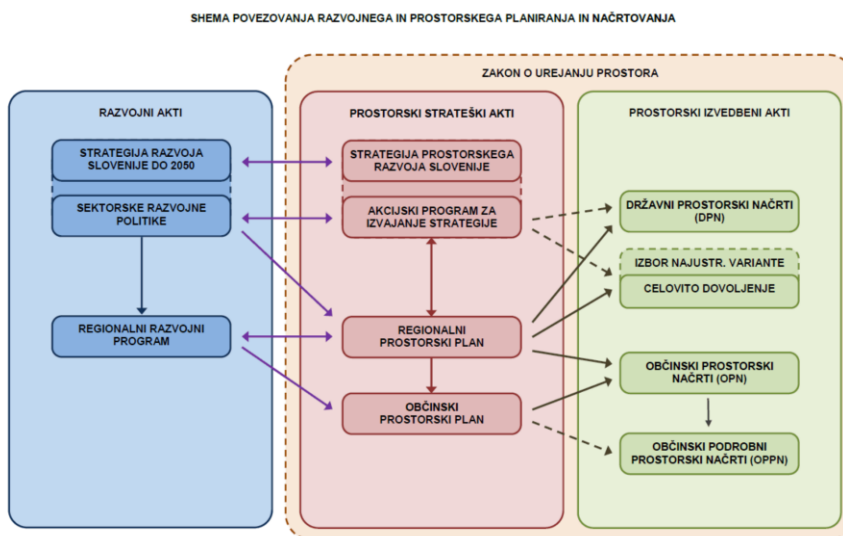
1. regionalno prostorsko planiranje opredeliti kot strateško prostorsko načrtovanje in ne kot izvedbeno,
2. prenesti del strateškega prostorskega načrtovanja iz dosedanje občinske ravni na regionalno raven zaradi smotrnosti,
3. opredeliti kombinacijo obvezne in fakultativne vsebine RPP, tj. prvo, ki predstavlja izključno vsebino RPP in je drugi prostorski akti ne morejo normirati (določen del vsebine dotakratnega strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni), in drugo, ki predstavlja zgolj možno, a ne nujno vsebino RPP, torej ki se lahko normira tudi z drugimi prostorskimi akti (strateško načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena),
4. razdeliti strateško vsebino prostorskega načrtovanja lokalne ravni na regionalno in občinsko raven v skladu s kapacitetami, funkcijami oz. gravitacijskim območjem vpliva predmeta urejanja (prostorski sistemi in prostorske ureditve, katerih kapacitete, funkcije oz. gravitacijska območja presegajo teritorij občine, v kateri se nahajajo, naj bodo stvar regionalnega (in ne občinskega) strateškega prostorskega načrtovanja), to pa predvsem s ciljem doseči vsebinsko kvalitetnejše strateške odločitve z vidika zagotavljanja racionalne rabe prostora,
5. ob (še zmeraj) odsotnosti teritorialne in institucionalne strukture pokrajin regionalno prostorsko planiranje (zaenkrat) nasloniti na teritorialne in institucionalne okvire razvojnih regij po ZSRR-2.

Predlog ZUreP-2, novo gradivo št. 7:

Uvod, tč. 2.3. Poglavitne rešitve, str. 17-18:

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

Prostorsko strateško načrtovanje se v širšem pogledu izvaja preko Strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki z ZUreP-2 dobiva zakonsko podlago, v ožjem pogledu pa preko priprave regionalnega prostorskega plana in občinskega prostorskega plana. Gre za dva prostorska strateška akta, pri čemer je prvi pripravljen na ravni razvojne regije, kot izhaja na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, drugi pa na ravni občine in naj bi v osnovi nadomestil strateški del sedanjih občinskih prostorskih načrtov. Sprejem občinskega prostorskega plana ni obvezen (razen za mestne občine), saj so lahko vse njegove vsebine primerno obdelane na ravni regionalnega prostorskega plana. S tem se želi zmanjšati kopičenje občinskih strateških dokumentov in jih premakniti na večkrat bolj primerno regionalno raven (vsaj v primerih manjših občin). S tem bi se tudi zmanjšali stroški priprave prostorskih aktov za vsako občino.



Regionalna raven strateškega načrtovanja je bila tekom javne razprave osnutkov zakona široko podprta s strani strokovne in splošne javnosti. Zaradi odsotnosti izvajanja lokalne samouprave na ravni regij se je zakon oprl na institucionalni nivo razvojnih regij v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, predvsem v izogib ustanavljanju neke nove dogovorne regionalne ravni odločanja. Pripravljalca regionalnega prostorskega plana tako izbere Ministrstvo za okolje in prostor na javnem razpisu, računa pa se zaenkrat predvsem na regionalne razvojne agencije, ki bi ob primerni strokovni in kadrovski okrepitvi lahko vodile pripravo takšnega plana. Regionalni prostorski plan ima določene vsebine opredeljene kot obvezne, da se uskladijo in določijo na tem nivoju obravnave. Gre za določene prostorske ureditve lokalnega pomena (npr. večje gospodarske in industrijske cone), o zasnovah katerih se občine morajo dogovoriti na regionalnem nivoju, saj jih drugače ne morejo planirati in načrtovati na občinskem nivoju. Poleg tega se v regionalnem prostorskem planu uskladijo zasnove prostorskih ureditev državnega pomena, s čimer država odpira polje usklajevanja glede teh ureditev tudi z občinami na območju te razvojne regije in uresničuje načelo usklajevanja interesov in sodelovanja.

Presoja posledic zakona, tč. 6.1 Presoja administrativnih posledic, str. 39:

Občinski prostorski načrt je razbremenjen določenih vsebin (strateški del, prostorski izvedbeni pogoji glede urejanja naselij in krajine, posamična poselitve), zaradi česar bo njegova priprava lažja in hitrejša, sam akt pa podvržen manjši količini sprememb in bo zato omogočal večjo pravno varnost.

Obrazložitev k 70. členu, str. 169-170

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

ZUREP-2 vpeljuje prostorsko planiranje kot nov instrument urejanja prostora, s katerim se v kontinuiranem procesu ob ocenjevanju stanja in trendov prostorskega razvoja in družbeno-gospodarskih ter okoljskih pogojev v širšem prostoru Evropske unije opredeljujejo prihodnji prostorski razvoj države, regij in občin. Strateško načrtovanje se udejanja skozi prostorske plane. Prostorski plani v širšem pomenu so trije: Strategija prostorskega razvoja Slovenije, regionalni prostorski plan in občinski prostorski plan. Ker je Strategija državnega pomena in ker v njej še ni operativnih odločitev, kot so sicer predvidene za proces prostorskega strateškega načrtovanja, je urejena v samostojnem poglavju.

Prostorski strateški akt na ravni regije je regionalni prostorski strateški akt, ki je pripravljen na podlagi Strategije in njenega akcijskega programa, razvojnih dokumentov drugih državnih resorjev, ter razvojnih ciljev EU. Gre za strateški srednjeročen dokument prostorskega razvoja regije. Pripravlja se za območje razvojne regije v skladu s predpisi s področja skladnega regionalnega razvoja. Ker v Sloveniji kljub ustavni podlagi ni vzpostavljen pokrajinski ali regijski nivo lokalne samouprave, se je ZUREP-2 v izogib ustvarjanju novih upravnih teles naslonil na že vzpostavljen sistem razvojnih regij in njihovih institucionalnih teles. Regionalni prostorski plan vsebuje pet vrst vsebin, ki jih urejajo posamezni odstavki tega člena.

Drugi odstavek določa uskladitev in določitev vsebin, ki se nanašajo na razvoj regije. Regionalni prostorski plan naj bi tako določil cilje in prioritete prostorskega razvoja, mesta in druga urbana naselja, ki so pomembna za razvoj regije in njihovo vlogo, širša mestna območja, zasnovo omrežij prometne, okoljske, energetske, elektronsko-komunikacijske in druge gospodarske ter družbene infrastrukture, prednostna območja za razvoj posameznih dejavnosti, ki so pomembne za regijo, zasnovo stanovanjskih območij, zelena infrastruktura regije, znotraj katerega se lahko izdelajo krajinske zasnove za posamezna območja, ter povezave s sosednjimi območji. Vsebina tega odstavka se deloma prilagaja bistvenim razvojnim priložnostim v regiji, pri čemer je potrebno oceniti, katere vsebine so pomembne za regijski nivo in katere lahko ostanejo na nivoju posameznih občin.

V tretjem odstavku je vzpostavljena podlaga za strateške odločitve o prostorskih ureditvah državnega pomena, ki naj bodo usklajene tako med posameznimi resorji kot tudi z občinami, ki jih zadeva. Država na ta način odpira možnost usklajevanja na ravni razvojne regije in omogoča večjo transparentnost odločitev. Dejansko se s tem nadomešča fazo prejšnje pobude za pripravo DPN, lahko pa tudi študije variant in izbora najustreznejše variante, če je bil plan pripravljen s takšno natančnostjo in na način, sicer predviden za postopek državnega prostorskega načrtovanja. Tako zakon postavlja kot pravilo, da se zasnove prostorskih ureditev državnega pomena obravnavajo že na ravni regionalnega prostorskega plana, vseeno pa pušča odprto možnost, da se postopek še vedno lahko začne bodisi s pobudo ali s kasnejšo fazo postopka, če je bilo nekaj vsebine vseeno obravnavane na ravni regionalnega prostorskega plana. Predvsem v primerih nadomeščanja, rekonstrukcije ali nadgradnje obstoječih prometnih ali energetskih sistemov bi se lahko o najustreznejši varianti okoljsko presojalo in odločalo že na tem nivoju. Omenjena vsebina je bila v zakon vpeljana, ker dosedanji sistem ni vzpostavljala druge podlage za začetek postopka priprave DPN kot pobudo, pri čemer je bilo prepoznano pomanjkanje tehtnega in medresorsko skladnega premisleka o tem, kakšne državne ureditve naj se sploh načrtujejo in kako so le-te skladne s preostalimi razvojnimi ali varstvenimi cilji države. Nadaljevanje postopka v zvezi z umeščanjem prostorskih ureditev državnega pomena je urejeno v poglavju o državnem prostorskem načrtovanju.

Četrty odstavek določa uskladitev in določitev zasnov določenih prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki se zaradi svoje lege ali učinka segajo na območje več občin in se morajo obravnavati in uskladiti v tem aktu, pri čemer je nato izvedba prepuščena posameznim instrumentom prostorskega načrtovanja (torej OPN ali OPPN,

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

ki ga lahko sprejme tudi več občin skupaj). Pri tem gre za prostorske ureditve, ki so bile tekom zadnjih let prepoznane kot potencialen problem v prostoru zaradi individualne obravnave znotraj posamezne občine, pri čemer se niso upoštevali gravitacijski vplivi sosednjih občin in njihove razvojne potrebe. Industrijske cone so se tako primeroma načrtovale v vsaki občini posebej brez iskanja skupnih pozitivnih učinkov na širšem območju. Z obravnavo teh vsebin v okviru regionalnega prostorskega plana se želi zagotoviti boljšo strateško odločitev glede planiranja takšne prostorske ureditve za vse občine v razvojni regiji, tako glede odločitve, kakšne so razvojne potrebe, kot tudi glede primerne lokacije. Sodelovanje več občin na strateški ravni naj bi tako doprineslo k temu, da se občine med seboj dogovorijo o prednostih in slabostih umestitve takšne prostorske ureditve na določeno lokacijo ter medsebojnih pravicah in obveznostih občin, ki iz tega sledijo. Poleg tega naj bi se preprečila neracionalna raba prostora v zvezi z umeščanjem takšnih prostorskih ureditev ter njihovo morebitno kopičenje. Člen predpisuje, da se uskladijo in določijo zasnove takšnih prostorskih ureditev, pri čemer je mišljen strateški premislek o tem, kakšne so potrebe in interesi, kako velika ali zmogljiva prostorska ureditev je potrebna, da se dosežejo zastavljeni cilji, ter kje predvidoma naj bi se prostorska ureditev umestila. Regionalni prostorski plan naj bo tako mesto, kjer se sprejme strateška odločitev o tem, kakšno prostorsko ureditev rabimo, kakšne so njene variante, ter izbere najustreznejšo rešitev za vse sodelujoče občine.

Peti odstavek omogoča občinam, da v vsebino regionalnega prostorskega plana vključijo tudi druge zasnove prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki sicer niso obvezen predmet regionalnega prostorskega plana, če se s tem strinjajo preostale občine v razvojni regiji. Dolgoročno gledano se namreč želi doseči, da bi manjše občine vsebino svojih strateških prostorskih aktov (oziroma strateškega dela OPN) vključile na regijski nivo in bi se na ravni občine ukvarjale zgolj z izvedbenim prostorskim načrtovanjem, s čimer bi se nedvomno zmanjšali stroški priprave takšnih aktov in omogočil bolj celovit pregled nad urejanjem prostora.

Šesti odstavek bolj natančno opredeli vsebino regionalnega prostorskega plana, ki naj poda tudi usmeritve za prostorski razvoj regije, predvsem usmeritve za razvoj poselitve, za urejanje odprtega prostora in za razvoj gospodarske infrastrukture. Gre za dopolnitev vsebin, ki so sicer naštetje že v preostalih odstavkih tega člena, saj lahko poleg odločitev vsebujejo tudi usmeritve za nadaljnjo občinsko planiranje in prostorsko načrtovanje.

Sedmi odstavek zahteva usklajevanje vsebin regionalnega prostorskega plana, ki vplivajo na prostorski razvoj sosednjih regij ali zgolj posameznih občin, z drugimi regijami ali občinami. Če regija še ni pristopila k pripravi regionalnega prostorskega plana ali njeni organi niso operativni, se usklajevanje lahko izvede na ravni dogovorov z občinami, ki jih vsebina zadeva. Primeri takšnih vsebin so prostorske ureditve, ki segajo čez meje ene razvojne regije (npr. daljnovodi, ceste, itd.), in odločitve ali usmeritve, ki se smiselno navezujejo na razvoj sosednje regije (npr. promet, turizem, itd.).

Sprejet amandma Odbora DZ za infrastrukturo k 70. členu predloga ZUreP-2, druga obravnava

Vsebina sprejetega amandmaja:

V peti alineji drugega odstavka se za besedo »gospodarske« doda besedo »javne«. Osmo alinejo drugega odstavka se spremeni tako, da se glasi: »- zasnova zelenega sistema regije;«. V petem odstavku se beseda »petega« nadomesti z besedo »četrtga«. V šestem odstavku se za besedo »gospodarske« doda besedo »javne«. Doda se nov osmi odstavek, ki se glasi: »(8) Ne glede na četrti odstavek tega člena lahko mestne občine določijo prednostna območja za gospodarski razvoj in večja nakupovalna središča v občinskem prostorskem planu.«.

Obrazložitev amandmaja:

Sprememba pete alineje drugega odstavka in šestega določila je potrebna zaradi spremembe pojma gospodarska infrastruktura v pojem gospodarska javna infrastruktura v 3. členu zakona. Sprememba osme alineje drugega odstavka in petega odstavka predstavlja uskladitev s pripombami zakonodajno-pravne službe. Nov osmi odstavek predstavlja izjemo za mestne občine, ki zaradi velikosti in drugačnih potreb ne morejo biti podvržene časovnemu in vsebinskemu postopku za umeščanje teh prostorskih ureditev oziroma prednostnih območij v regionalni prostorski plan.

1.6 Namen konkretnega zakonodajalca pri opredelitvi RPP

– vir SPRS 2050

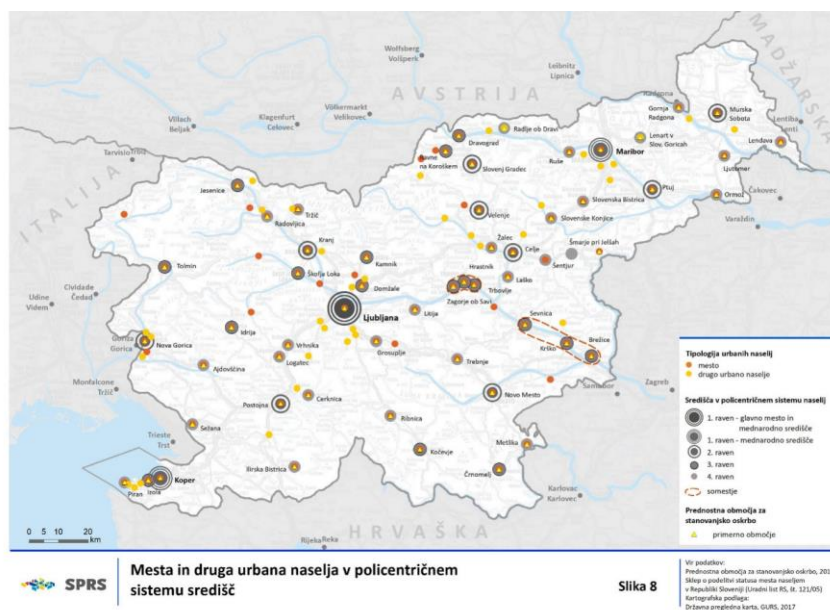
Drugi relevantni vir za ugotovitev namena konkretnega zakonodajalca je **SPRS 2050**, ki je bila sprejeta z ReSPR50. V slednji se na več mestih opredeljuje izhodišče zakonodajalca, katere vsebine in v kakšni meri naj se med drugim opredelijo s posameznimi RPP.

SPRS 2050, ki jo je moral na podlagi novega zakona ZUreP-2 sprejeti Državni zbor RS, je najvišji prostorsko planski dokument. ZUreP-3 v tem delu pravne ureditve ne spreminja. Proces oblikovanja SPRS 2050 se je pričel 1. 1. 2015, torej že pred sprejemom ZUreP-2 tako, da je bila ob njegovi uveljavitvi večina strokovnih podlag že oblikovana, sama strategija pa je bila sprejeta na podlagi ZUreP-3 dne 3. 7. 2023. Zakon predvideva usklajeno razvojno in prostorsko načrtovanje tako na nacionalni kot regionalni ravni. Na nacionalni ravni zakon ne predvideva posebnega mehanizma usklajevanja med strategijo in drugimi nacionalnimi strateškimi dokumenti, razen sodelovanja vladne Komisije za prostorski razvoj v postopku sprejemanja strategije, zato je vprašanje usklajenosti med prostorsko strategijo in resornimi razvojnimi dokumenti, primarno politično.

SPRS 2050 obravnava usmeritve za prostorski razvoj regij v okviru policentričnega urbanega razvoja z določitvijo in opisom širših mestnih območij regionalnega pomena. Z opredelitvijo funkcij in razvoja teh območij definira regionalna središča. Opredeljuje širša mestna območja nacionalnega pomena, ki imajo tudi funkcijo širšega mestnega območja regionalnega pomena: osrednjeslovensko širše mestno območje, podravsko širše mestno območje, širše mestno območje slovenske Istre. Med širša mestna območja regionalnega pomena uvršča: savinjsko-šaleško širše mestno območje, dolensko-belokranjsko širše mestno območje, gorenjsko širše mestno območje, pomursko širše mestno območje, goriško širše mestno območje, koroško širše mestno območje, posavsko širše mestno območje, zasavsko širše mestno območje. Določa središča različnih nivojev:

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

Prikaz središč na ravni države v SPRS 2050 (tč. 5.2 (3)):



SPRS 2050 določa, da se njena vsebina med drugim izvršuje s posameznimi RPP (Uvod, (3), tč. 1.4.(3)). Kot možno, zaželeno ali potrebno vsebino posameznega RPP primeroma določa med drugim:

na področju usmeritev za prostorski razvoj:

- opredelitev elementov prepoznavnosti naselij in krajine, ki se ohranijo, in tistih, ki so potrebni izboljšanja (tč. 5.5.3 (1, 7)),
- usmeritve za prestrukturiranje območij (tč. 5.5.5 (1)),
- usmeritev za razvoj turizma (tč. 6.10 (2)),
- usmeritve za določitev podeželskih naselij za razvoj turizma (tč. 5.1.1 (13)),

na področju urbanega omrežja:

- snovanje policentričnega urbanega sistema (tč. 4.2.1 (1)),
- določitev regionalno pomembnih naselij, tudi tistih, ki niso določena že v SPRS 2050, ter območja za njihov dolgoročni razvoj (tč. 5.1.1 (2-3)),
- usmeritve za zunanji notranji razvoj širših mestnih območij (tč. 4.2.2 (2-4)),
- določitev urbanih središč, v katerih se locirajo nakupovalna središča s površino več od 5.000 m² (tč. 5.1.5 (2)),

na področju konkretnih prostorskih ureditev in naravnih struktur:

- načrtovanje konkretnih prednostnih območij za stanovanjsko gradnjo (tč. 5.1.2 (1)),
- načrtovanje konkretnih prednostnih območij za gospodarski razvoj (tč. 5.1.4 (4)),
- turistična območja rek in jezer (tč. 5.5.2 (6)),
- načrtovanje pomembnejše družbene infrastrukture v središčih tretje ravni (tč. 4.2.1 (5), 5.1.3),
- načrtovanje zelenega sistema regije (tč. 5.4 (1)),

na področju energetske oskrbe:

- *energetsko zasnovano regije (tč. 6.1 (3)),*
- *potenciala za rabo obnovljivih virov energij (tč. 6.3.1 (1)),*
- *možnosti za hidroenergetsko rabo posameznih vodotokov ali njihovih delov z malimi hidroelektrarnami za regionalne potrebe (tč. 6.3.1.1 (4)).*

1.7 Ustava, MELLs in ZLS kot viri za pravno preveritev

Vsebina prostorskega načrtovanja je v bistvenem naslovljena že v **Ustavi**. Ta državo zavezuje, da z zakonom uredi pridobivanje in uživanje načina pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (prvi odst. 67. člena Ustave), ter uporabo zemljišč tako, da se bodo ta izkoriščala smotrno (prvi odst. 71. člena Ustave). V tem okviru država posebno skrb posveča stanovanjski oskrbi (78. člen Ustave), ustvarja možnosti za zaposlovanje (66. člen Ustave), svobodni gospodarski pobudi (drugi odst. 72. člena in 74. člen Ustave), varstvu kmetijskih zemljišč (drugi odst. 71. člena Ustave), gospodarskemu, kulturnemu in socialnemu napredku prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih (tretji odst. 71. člena Ustave), naravnim znamenitostim in kulturnim spomenikom (73. člen Ustave), izkoriščanju naravnih bogastev (drugi odst. 70. člena Ustave), varovanju zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave), varstvu vodnih virov (70.a člen Ustave), zdravemu življenjskemu okolju (72. člen Ustave).

Hkrati je po Ustavi zagotovljena lokalna samouprava (9. in 138. do 144. člen Ustave), to pa v obliki občin (139. do 142. člena Ustave) in pokrajin (143. člen Ustave). V izvirno pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (prvi odst. 140. člena Ustave), v izvirno pristojnost pokrajin pa lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena (prvi odst. 143. člena Ustave). Ustava izrecno kot pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, ki si jih delijo z državo, določa ohranjanje naravne in kulturne dediščine ter oskrbo prebivalstva s pitno vodo in vodo za oskrbo gospodinjstev (drugi odst. 73. člena in četrti odst. 70.a člena Ustave).

V skladu z **MELLs** kot ratificirano mednarodno pogodbo je država pri zakonskem normiranju izvirnih pristojnosti občin dolžna izhajati iz načelnega pravila, da javne naloge v čim večji meri izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, dodelitev naloge drugi ravni oblasti pa je utemeljena z obsegom in naravo take naloge ter zahtevami za učinkovitost in gospodarnost (načelo subsidiarnosti) (3. tč. 4. člena MELLs).

Na zakonski ravni **ZLS** je načrtovanje prostorskega razvoja opredeljeno kot izvirna naloga občine, vendar v mejah, kolikor občina s tem zadovoljuje potrebe svojih prebivalcev (napovedni stavek in tretja alineja drugega odst. 21. člena ZLS).

Že iz povzetih (izrazito splošnih in abstraktnih) pravnih podlag brez dvoma razberemo, da zakonodajalec pri zakonskem določanju vsebin, ki se v okviru prostorskega načrtovanja urejajo na regionalni ravni, ni povsem avtonomen v smislu, da bi lahko povsem poljubno določil vsebine, ki se urejajo na regionalni ravni prostorskega načrtovanja. Obstajata tako omejitev »navzgor«, torej glede vsebin, ki se morajo obvezno urejati na državni ravni, kot omejitev »navzdol«, torej glede vsebin, ki se morajo urejati na občinski ravni.

Prva, torej **omejitev »navzgor«**, je ohlapnejša. Formalno pomeni, da morajo biti temeljna napotila za prostorsko načrtovanje regionalne ravni opredeljena z zakonom, saj Ustava zahteva, da so posamezne vsebine, ki se (konkretnije) urejajo v okviru prostorskega načrtovanja, (vsaj abstraktno) urejene že v zakonu (npr. način pridobivanja in uživanja lastnine v smislu prvega odst. 67. člena Ustave, pogoji za izkoriščanje naravnih bogastev po drugem odst. 70. člena Ustave, pogoji za smotrno uporabo zemljišč po prvem odst. 71. člena Ustave itd.). Z vsebinskega vidika pa pomeni, da država ne more povsem opustiti skrbi za ustavnopravno zavarovane dobrine, za katere mora po Ustavi skrbeti prav ona sama, morebiti s tem, da jih predpiše kot predmet urejanja na regionalni ravni. V vsakem primeru mora z zakonom vsaj na načelni ravni urediti posamezne v Ustavi določene vsebine, hkrati pa izvajati nadzor nad zakonitostjo ravnanja lokalnih skupnosti, tudi regionalne ravni (144. člen Ustave). Po vsebini je treba regionalni ravni v čim večji meri prepuščati urejanje tistih konkretnih vsebin, ki pomenijo zadeve (zgolj) lokalnega oz. regionalnega pomena (in torej ne niti vsesplošno državnega), za katere naj bi po Ustavi skrbela pokrajina (prvi odst. 143. člena Ustave).

Druga, torej **omejitev »navzdol«**, je bolj določna. Vsebine, ki se lahko urejajo samostojno na občinski ravni in ki zadevajo samo prebivalce občine, naj bi se urejale na občinski ravni in ne na regionalni (prvi odst. 140. člena Ustave); urejanje na regionalni ravni mora biti izjema in posebej utemeljeno ter opravičeno s pomembnostjo naloge, učinkovitostjo in ekonomičnostjo (3. tč. 4. člena MELLs). Za presojo o tem, ali gre za ustavnopravno varovan obseg izvorne pristojnosti občin, so tako odločilni kot prvo značaj vsebine (ali gre za vprašanje, ki zadeva samo prebivalce občine, ali tudi prebivalce drugih občin, regije ali celo države), kot drugo sposobnost občinskih oblasti, da vsebino ureja na občinski ravni (ali občina glede na svoje upravne strukture in finančne kapacitete lahko kvalitetno analizira stanje ter oblikuje primerne rešitve, ali pa gre morebiti za tako kompleksno vsebino, ki presega zmožnosti občinske uprave), in kot tretje vprašanje smotrnosti (je urejanje posamezne vsebine glede na njen značaj na regionalni ravni znatno bolj smotrno v pogledu učinkovitosti in ekonomičnosti).

1.8 Ustavnosodna praksa kot vir za pravno preveritev

V dosednji ustavnosodni praksi razmejitev med pristojnostmi države in regij ter regij in občin ni naslovljena. Logično, saj pokrajin (še) nimamo, tu obravnavana zakonska ureditev ZUreP-3 pa je ena od

prvih zakonskih ureditev, ki predvideva normativno podzakonsko urejanje določenih vsebin na regionalni ravni in s tem v resnici simulira eno od možnih porazdelitev pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja, kakršna bo veljala ustanovitvi pokrajin. Pri oceni ustavne skladnosti zakonske vsebine oz. njenih različnih interpretacij se zato lahko zaenkrat zgledujemo le po **dosedanji ustavnosodni praksi, ki naslavlja razmejitve pristojnosti med državo in občinami**, saj gre za vsebinsko najbližjo problemsko materijo. Povedano drugače, kolikor občine uživajo določeno ustavno varstvo svoje suverenosti pred državno oblastjo, to lahko v enaki meri ali v bistvenem podobno velja tudi za njihovo varstvo v razmerju do regionalne oblasti, hkrati pa lahko enake principe po analogiji prenesemo tudi na varstvo regionalne oblasti v razmerju do državne. Iz dosedanje ustavnosodne prakse lahko kot bistveno razberemo sledeče poudarke.

Pri vprašanju, katere vsebine in v kakšni meri se morajo urejati na občinski ravni, je bistveni ustavnopravni pomen **izvirne pristojnosti občin**. To je (med drugim tudi) pristojnost za normativno urejanje in javno upravljanje tistih vsebin, ki po Ustavi in zakonu spadajo v pristojnost občin, tj. gre za **»lokalne javne zadeve«**. Govorimo dveh vrstah vsebin. Kot prvo so to tiste, ki so lokalne javne zadeve narave že glede na samo ustavno opredelitev v prvem odst. 140. člena Ustave. Za normativno urejanje in javno upravljanje teh vsebin občine ne potrebujejo javnega pooblastila in napolnijo v zakonu. Ta pristojnost spada v okvir ustavno varovane funkcionalne avtonomije občin, v katere zakonodajalec z zakonom ne sme posegati. Druga vrsta vsebin, ki predstavljajo izvirno pristojnost občin, so tiste, ki so lokalne javne zadeve zato, ker je zakonodajalec z zakonom občinam podelil pristojnost za njihovo normativno urejanje ali javno upravljanje. Pri teh vsebinah je zakonodajalec pri svoji odločitvi, ali in v kakšni meri bo določil ali omejil občinsko pristojnost za njihovo urejanje in upravljanje, bolj avtonomen. Vendarle pa pri slednjem ne sme kot pristojnost občin določati vsebin, ki so po naravi stvari v državni pristojnosti (razen, če gre za preneseno pristojnost, s katero se v kontekstu te pravne preveritve ne ukvarjamo).

Npr. odločba US RS U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (vodilna):¹

7. tč. obrazložitve:

Občina ima pooblastilo, da ureja lokalne javne zadeve, neposredno na podlagi določbe prvega odstavka 140. člena Ustave. Za uresničevanje tega pooblastila ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila.

8. tč. obrazložitve:

Pojem lokalne javne zadeve, ki ga vsebuje določba prvega odstavka 140. člena Ustave, je pravno nedoločen pojem. Čeprav gre za ustavni pojem, ima zakonodajalec pravico, da njegovo vsebino napolnjuje z zakoni. Pri tem ima določeno polje lastne presoje glede določanja in urejanja izvirnih pristojnosti občine, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave - pravice lokalne skupnosti, da samostojno odloča o svojih zadevah. Z

¹ Na stališča iz te odločbe se Ustavno sodišče sklicuje tudi v kasnejših odločbah: npr. odločba US RS U-I-148/19-12 14. 4. 2022, odločba US RS U-I-25/16-20 z dne 31. 3. 2022.

razmejevanjem pristojnosti med državo in občino zakonodajalec ne sme prekršiti določbe prvega odstavka 140. člena Ustave, ker bi s tem protiustavno posegel v lokalno samoupravo.

Pri določanju izvirnih pristojnosti občine lahko zakonodajalec uporabi različne normativne tehnike. Pooblastilo občini, da normativno uredi določena vprašanja, je lahko splošnejše ali določnejše. To logično izhaja iz dejstva, da so nekatera področja javnih zadev pretežno primerna za urejanje na lokalni ravni, pri drugih pa je delež odločitev, ki predstavljajo lokalne javne zadeve, manjši. Za razmerje med upravno političnima procesoma na državnih in lokalni ravni je značilno, da se pri slednjem prepletajo izvorni in izvedeni elementi odločanja. Zakonodajalec lahko določanje izvirnih pristojnosti občine na določenih področjih tudi opusti; s tem pa ne prepereči občini, da bi normativno uredila to področje. Pooblastilo za to ima občina že v Ustavi sami.

Npr. odločba US RS U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (vodilna):²

20. tč. obrazložitve:

Kadar pa upravna naloga pomeni izvrševanje državnega predpisa, sodi v pristojnost države, saj predstavlja - tudi če se opravlja dekoncentrirano - sestavni del upravno-političnega procesa na državni ravni. Pri spornih upravnih nalogah je torej treba analizirati, ali gre za izvrševanje odločitev, ki sodijo v državno pristojnost, ali za izvrševanje odločitev, ki sodijo v pristojnost občin. Če gre za izvrševanje državnega predpisa, je upravna naloga (odločanje v upravnem postopku, vodenje evidenc ipd.) v pristojnosti države in jo lahko občina pod pogoji, določenimi z Ustavo in zakonom, pridobi le v preneseno pristojnost.

Npr. odločba US RS U-I-74/00 z dne 2. 10. 2003:

6. tč. obrazložitve:

Ne glede na določbe ZPDF je bil zakonodajalec pri določanju nalog po ZGeoD vezan samo na prvi odstavek 140. člen Ustave. Pri razmejitvi nalog je moral skrbeti, da določi kot naloge lokalne službe, ki so v pristojnosti občine, le tiste naloge, ki jih je mogoče opredeliti kot naloge lokalnega značaja, ki jih občina lahko samostojno opravlja in ki zadevajo (samo) prebivalce občine. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96 in OdlUS V, 118) razčlenilo pomen prvega odstavka 140. člena Ustave. Tovrstnih nalog zakonodajalec ne sme opredeliti kot zadev iz državne pristojnosti, niti ne sme zadev, ki po navedenih kriterijih sodijo v državno pristojnost, opredeliti kot lokalne zadeve. Kršitev prvega odstavka 140. člena Ustave bi bila podana v obeh primerih.

Npr. odločba US RS U-I-223/16 z dne 23. 4. 2020:

20. tč. obrazložitve:

Funkcionalna avtonomija lokalne samouprave je varovana v prvem odstavku 140. člena Ustave, ki določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Gre za ustavno zagotovilo občini, da lahko v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, drugimi zakoni ter splošnimi akti občine (statuti, odloki). Hkrati pa določa

² Na stališče iz te odločbe se Ustavno sodišče sklicuje tudi v kasnejših odločbah: npr. odločba US RS U-I-74/00 z dne 2. 10. 2003, odločba US RS U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006, odločba US RS U-I-164/13-11 z dne 10. 6. 2015, odločba US RS U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020.

temeljno merilo za razmejitev pristojnosti med lokalnim nivojem oblasti in centralnim oziroma državnim nivojem.

Lokalne javne zadeve, ki so to po naravi stvari in spadajo v **ustavno varovano funkcionalno avtonomijo občin**, so opredeljene s tremi kumulativnimi pogoji: (1) po naravi stvari gre za lokalne vsebine (kar črpamo iz običajnega dožemanja v družbi kot take), (2) občina jih mora biti sposobna samostojno urediti (kar presojamo ne glede na sposobnosti konkretne občine, temveč glede na povprečno občino v državi) in (3) zadevajo le prebivalce občine (v bistvenem in pretežnem, ne nujno povsem izključno).

Npr. odločba US RS U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (vodilna):³

18. tč. obrazložitve:

Določba prvega odstavka 140. člena vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine: - zadeva mora biti po svoji naravi "lokalna", - zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja, in - zadevati mora le prebivalce občine.

Pri opredelitvi samega pojma "lokalna zadeva" je pomemben kriterij narava zadeve. Logični argument narave stvari izhaja iz zdravorazumskega razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega.

Kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, je treba razlagati glede na značilnosti "abstraktne" občine, ne pa posamične občine. Izvirne pristojnosti vseh občin (z izjemo mestnih) morajo imeti enak obseg. Obseg izvirnih pristojnosti se ne more razlikovati od občine do občine (izjema je dopustna le glede mestnih občin, ki imajo po Ustavi in zakonu poseben pravni status). Zato je potrebno kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, iz prvega odstavka 140. člena Ustave razlagati glede na teritorialno strukturo obstoječih slovenskih občin, glede na njihovo velikost, število prebivalcev in siceršnje kapacitete. Potrebno je torej celovito upoštevati dejansko stanje, ki je nastalo po sprejetju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94).

V najožjem pomenu se nobena zadeva ne tiče zgolj prebivalcev občine. Tudi najbolj nesporne lokalne javne zadeve, kot je npr. oskrba s pitno vodo ali čiščenje javnih površin, deloma zadevajo vsakogar, ki se nahaja na območju lokalne skupnosti. Določbe prvega odstavka 140. člena ni mogoče razumeti drugače, kot da meri na zadeve, ki pretežno zadevajo prebivalce lokalne skupnosti oziroma ki koreninijo v lokalni skupnosti.

Npr. odločba US RS U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020:

20. tč. obrazložitve:

Pri razmejevanju pristojnosti je treba upoštevati tudi načelo subsidiarnosti iz tretjega odstavka 4. člena MELLŠ, ki določa, da morajo javne naloge po možnosti izvajati tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, ter da mora biti dodelitev nalog drugi oblasti utemeljena z obsegom in naravo take naloge ter zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.

31. tč. obrazložitve:

³ Prav tam.

Zakonodajalec ima pravico, da z zakoni napolnjuje vsebino pravno nedoločnega pojma "lokalne javne zadeve" iz prvega odstavka 140. člena Ustave, čeprav gre za ustavni pojem. Ob tem ima določeno polje proste presoje glede določanja in urejanja izvirnih pristojnosti občin, vendar pri tem ne sme prizadeti lokalne samouprave. Ta bi bila prizadeta, če bi ji odvzel tiste izvirne pristojnosti, ki so na ustavni ravni varovane s funkcionalnim jedrom lokalne samouprave v prvem odstavku 140. člena Ustave. Naloga Ustavnega sodišča pa je, da ob spremembi pristojnosti iz drugega odstavka 21. člena ZLS presodi, ali je bilo poseženo v to ustavno jedro.

Izvirna pristojnost občin je sicer opredeljena z ZLS, vendar pristojnosti občin, opredeljene v tem zakonu, niso nujno znotraj meja ustavno varovane funkcionalne avtonomije občin, saj naš pravni red ne pozna materialnih ustavnih ali organskih zakonov, ki bi razčlenjevali ustavne določbe oziroma urejali ustavno materijo ter zato imeli v hierarhiji pravnih aktov višji pravni položaj kot ostali (»navadni«) zakoni. Zato lahko zakonodajalec **s katerimkoli zakonom določa ali omejuje izvirne pristojnosti občin**, ki so bile prej določene z ZLS. Pri tem pa mora, če določeno vsebino opredeli kot izvirno pristojnost občin, le-tem med drugim omogočiti ustrezno stopnjo samostojnosti pri urejanju materije, ki po novem spada v njeno izvirno pristojnost.

Npr. odločba U-I-97/05-32 z dne 7. 7. 2005 (vodilna):⁴

11. tč. obrazložitve:

Iz prvega odstavka 140. člena Ustave izhaja, da mora zakonodajalec v vseh tistih primerih, ko posamezno nalogo z zakonom določi kot novo izvirno pristojnost občin, ker je po njegovem lokalnega značaja, upoštevati dve temeljni zahtevi:

- pri določitvi nove naloge kot izvirne pristojnosti občine mora istočasno prilagoditi tudi sistem financiranja, ker morajo biti finančni viri v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata Ustava in zakon (odločba št. U-I-71/00 z dne 15. 6. 2000, Uradni list RS, št. 64/00 in OdlUS IX, 160) in

- pri določitvi nove naloge kot izvirne pristojnost občine mora biti občini omogočeno, da zadevo vsaj deloma samostojno ureja, tj. občina mora vsaj deloma odločati o izvrševanju te naloge. Če nista izpolnjeni obe zahtevi, po oceni Ustavnega sodišča ne gre za lokalno zadevo, ki bi lahko bila izvirna občinska pristojnost na podlagi prvega odstavka 140. člena Ustave.

Npr. odločba US RS U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020:

30. tč. obrazložitve:

ZLS je sistemski zakon na področju lokalne samouprave, ki podrobno ureja njene ključne elemente. Pomemben je tudi v zgodovinskem pogledu, saj je dokončno uvedel sedanji sistem lokalne samouprave in odpravil komunalnega. Iz zakonodajnega gradiva izhaja namen zakonodajalca, da zakon predstavlja varovalo obstoja lokalne samouprave pred neupravičenimi posegi zakonodajalca. Drugi odstavek 21. člena ZLS naj bi zavaroval izvirne funkcije lokalne skupnosti pred posegi države. Vendar mu omenjene vsebinske značilnosti ne

⁴ Na stališče iz te odločbe se Ustavno sodišče sklicuje tudi v kasnejših odločbah: npr. odločba US RS U-I-312/08-31 z dne 20. 5. 2010, odločba US RS U-I-65/17-15 z dne 2. 9. 2021, odločba US RS U-I-404/18-11 z dne 19. 5. 2022.

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

podeljujejo pravne narave hierarhično višjega pravnega vira, ki ga ne bi bilo mogoče spreminjati z navadnim zakonom. Slovenski pravni red ne pozna posebnih (materialnih ustavnih ali organskih) zakonov, ki bi razčlenjevali ustavne določbe oziroma urejali ustavno materijo ter zato imeli v hierarhiji pravnih aktov višji pravni položaj kot navadni zakoni. ZLS in njegov drugi odstavek 21. člena torej nista hierarhično nadrejena drugim zakonom in ju je mogoče z njimi spreminjati, dokler ni poseženo v ustavno varovani položaj lokalne samouprave.

Upravljanje občinskega prostora v smislu **prostorskega načrtovanja** brez vsakega dvoma v določenem obsegu spada v jedrno vsebino iz prvega odst. 140. člena Ustave in predstavlja tisto lokalno javno zadevo, ki je znotraj meja ustavno varovane funkcionalne avtonomije občin. Vendarle pa izvirna pristojnost občine za prostorsko načrtovanje na svojem območju ni absolutna in vseobsegajoča v smislu, da prostorsko načrtovanje na teritoriju občine ne bi bilo dopustno tudi na ravni države (ali – logično – regije, pokrajine); razmejitev pristojnosti je določena v (vsakokratnem) zakonu, ki ureja prostorsko načrtovanje. Poleg tega je občina pri prostorskem načrtovanju v vsakem primeru omejena z zakonskimi napotili, ki predstavljajo državno izpolnitev ustavnih nalog, da upravljanje z nekaterimi dobrinami uredi v zakonu (določanje načina in uživanja lastnine, smotrne rabe zemljišč, varstva kmetijskih zemljišč, naravne znamenitosti in kulturne spomenike, varovanje zdravega življenjskega okolja itd.).

Npr. odločba US RS U-I-260/02-17 17. 2. 2005 (vodilna):⁵

7. tč. obrazložitve:

Prostor je zaradi hitrega gospodarskega razvoja in naraščanja števila prebivalcev na nekaterih območjih vse bolj omejen dejavnik pri zadovoljevanju zasebnih in javnih potreb. Zato je treba skrbno načrtovati njegovo namensko in smotno izrabo. Pri tem prostorski plani predstavljajo temelj in usmeritev bodoče izrabe prostora. Navedeno še zlasti velja za območja v prostoru, na katerih se načrtujejo spremembe rabe posamezne kategorije zemljišč. Prostorsko planiranje, katerega nosilci so državni organi in organi lokalnih skupnosti, je področje, ki povezuje lastninskopravne režime različnih kategorij zemljišč: kmetijskih, gozdnih, stavbnih in vodnih. Tem temeljnim kategorijam zemljišč lahko dodamo še posebne pravne režime, kot so režim kulturnih spomenikov, naravnih znamenitosti, grajenega javnega dobra itd. Prostorski plan z načrtovanjem namenske rabe na posameznih območjih načrtuje tudi pravni režim te ali one kategorije zemljišč. Nosilec planiranja je v veliki meri pri planskih odločitvah svoboden, zlasti pri planiranju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, planiranju infrastrukture itd., hkrati pa je vezan na Ustavo in zakone. V tem smislu občina po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. in nasl. – v nadaljevanju ZLS) samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja tudi nalogo načrtovanja prostorskega razvoja.

Npr. odločba US RS U-I-58/12-17 z dne 2. 10. 2013:

⁵ Na stališče iz te odločbe se Ustavno sodišče sklicuje tudi v kasnejših odločbah: npr. odločba US RS U-I-58/12-17 z dne 2. 10. 2013, odločba US RS U-I-164/14-30 z dne 16. 11. 2017, odločba US RS U-I-164/14-30 z dne 16. 11. 2017, odločba US RS U-I-22/15-31 z dne 27. 3. 2019.

8. tč. obrazložitve:

Urejanje prostora je ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (tretja alineja drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – v nadaljevanju ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7) je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna skupnost pri odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone.

Npr. odločba US RS U-I-164/14-30 z dne 16. 11. 2017:

18. tč. obrazložitve:

Prostorska zakonodaja torej določa razdelitev pristojnosti na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja med državo in občino...

19. tč. obrazložitve:

V predstavljenem okviru je urejanje prostora ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (tretja alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7) je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna skupnost pri planskih odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone. Avtonomija občine na področju urejanja prostorskega načrtovanja zato ni neomejena, pa čeprav načrtovanje prostorskega razvoja spada med njene izvirne naloge.

Lokalna samouprava je tako na tem področju omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in z drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje (tako v odločbi št. U-I-58/12, 8. točka obrazložitve). Občinski prostorski akti glede na to ne smejo biti v nasprotju z državnimi prostorskimi akti, država pa je tudi pristojna za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin. Zato ni mogoče pristati na predlagateljevo tezo, da je občina izključno pristojna za vsakršno urejanje prostora na svojem območju.

20. tč. obrazložitve:

Zato je pojem "lokalna javna zadeva", ki zadeva samo prebivalce občine, utemeljeno razmejitveno orodje med pristojnostmi občine in države na posameznih področjih, tudi na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja. Ko gre za zadeve, ki so v interesu države in s tem vseh njenih prebivalcev, je očitno, da ne gre za zadeve, ki bi bile po Ustavi lahko v občinski pristojnosti, ampak za zadeve, ki morajo biti v pristojnosti države.

22. tč. obrazložitve:

Pravno zmotno je zato mnenje predlagatelja, da bi morala občina v postopkih sprejemanja DPN za zagotovitev obrambe države imeti pravice soodločanja in možnost varstva javnih interesov občine in njenih prebivalcev s preprečitvijo sprejetja DPN. Navedeno ne pomeni, da bi bila lahko občina iz teh postopkov priprave DPN izključena. Ker je prostor nedeljiva naravna dobrina, mora imeti občina v postopkih sprejemanja DPN, za sprejetje katerih sicer ni pristojna, možnost vpliva.

Npr. odločba US RS U-I-22/15-31 z dne 27. 3. 2019:

24. tč. obrazložitve

Prostorsko načrtovanje je ena izmed izvirnih pristojnosti občin, določenih v drugem odstavku 91. člena ZLS. Občina je pri odločitvah glede prostorskega načrtovanja v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve, razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture, hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone. Brez upravljanja s prostorom občina ne more izvajati razvojne, gospodarske in poselitvene politike, ki pomembno vplivajo na njeno privlačnost za bivanje in investicije. Hkrati je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena. Na njem je lokalna samouprava omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje. Zato mora občina v postopku priprave občinskega prostorskega načrta upoštevati zakonsko določene cilje urejanja prostora, zahteve nadrejenih prostorskih aktov, varstvene zahteve in druge zahteve, kot to določa ZUreP-2 od 108. do 115. člena.

28. tč. obrazložitve:

Kot je bilo že navedeno, avtonomija občine pri prostorskem načrtovanju in posegih v prostor ni absolutna oziroma neomejena. Vpeta je v okvir državnega prostorskega načrtovanja in državnega varstva pomembnih naravnih, kulturnih in drugih vrednot v okolju. Pravica do zdravega življenjskega okolja (prvi odstavek 72. člena Ustave) je ena izmed teh vrednot, ki od države zahteva, naj sprejme ustrezne ukrepe jedrske in sevalne varnosti. Določanje omejene rabe prostora je (zaradi zagotavljanja teh ukrepov) varstveni poseg države v prostor, ki določa meje avtonomije občine pri izvajanju pristojnosti prostorskega načrtovanja in posegov v prostor. Zato je treba zavrniti očitek predlagateljice, da je zakonodajalec protiustavno posegel v njeno izvirno pristojnost.

Npr. odločba US RS U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020:

28. tč. obrazložitve:

Ustava občinam zagotavlja obstoj tistih izvirnih pristojnosti, ki so nujne za izvrševanje njihove ustavne funkcije, to je zadovoljevanje javnih potreb in interesov prebivalcev na ravni lokalne skupnosti. Gre za pristojnosti, ki prebivalcem omogočajo avtonomno organizacijo ter upravljanje skupnega življenja na območju občine. Segajo od ureditve splošnih pogojev za skupno življenje in delo ljudi do možnosti za izkoriščanje naravnih in drugih danosti občine za gospodarski, socialni, kulturni in drug razvoj lokalne skupnosti. Te pristojnosti morajo imeti z občinami neposredno teritorialno, funkcionalno in interesno vez. Obsegajo zlasti upravljanje z občinskim premoženjem, upravljanje s prostorom na območju občine, gradnjo in vzdrževanje lokalne infrastrukture, oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami, zagotavljanje zdravstvene oskrbe na primarni ravni, zagotavljanje varstva in osnovnega šolanja otrok, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, skrb za socialno ogrožene, urejanje lokalnega prometa, zagotavljanje možnosti za pospeševanja gospodarskega, socialnega, kulturnega in drugega razvoja, zagotavljanje javnega reda in miru ter zagotavljanje varstva okolja. Te pristojnosti so temeljne za obstoj lokalne samouprave, saj v primeru, da bi jih zakonodajalec odvzel, občine ne bi več mogle izvrševati z Ustavo zagotovljene lokalne samouprave. Zato predstavljajo funkcionalno jedro lokalne samouprave, varovano v prvem odstavku 140. člena Ustave.

32. tč. obrazložitve:

Skupno življenje in pravila zanj mora lokalna skupnost urediti pri dejavnostih, ki po naravi stvari zahtevajo kolektivno organiziranje in upravljanje zaradi njihove skupnostne pravne narave ali nujne omejenosti dobrin (npr. upravljanje z občinskim premoženjem, upravljanje z občinskim prostorom, gradnja in vzdrževanja lokalne infrastrukture).

1.9 Naravne danosti materije prostorskega načrtovanja lokalne ravni

V skladu z ustavnosodno prakso je treba zakonsko ureditev snovati in vrednotiti z vidika zamišljene **abstraktne občine**, torej povprečne občine v Republiki Sloveniji in ne glede na posamezne odstopajoče izjeme. V 212 slovenskih občinah jih je več kot polovica s pet tisoč prebivalci ali manj, v njih pa prebiva le šestina slovenskega prebivalstva, medtem ko samo v dveh mestnih občinah, Ljubljani in Mariboru, prebiva skoraj petina vseh državljanov Republike Slovenije. Dve najmanjši občini imata le po nekaj sto prebivalcev. V dvanajstih mestnih občinah skupno prebiva več kot tretjina prebivalcev države. Vsaka tretja občina meji na državno mejo z eno od štirih sosednjih držav.⁶

Po naravi stvari in izkustvih iz družbenega življenja ni dvoma, da glede na svojo teritorialno majhnost, prebivalstvo, gospodarske in naravne kapacitete na svojih območjih **povprečne občine (vsaj praviloma) ne morejo zagotavljati zadovoljevanja vseh potreb** lokalnega prebivalstva ali gospodarstva, ki jih štejemo za relevantne pri prostorskem načrtovanju. Po naravi stvari in izkustvih iz prakse se lahko številne lokalne potrebe (npr. stanovanjske, gospodarske, oskrbne, družbene, prometne, komunalne, okoljske, podnebne, ekološke) v znatnem delu zadovoljujejo s pomočjo medobčinskih migracij blaga, storitev, delovne sile in energije ali je zanje ključnega pomena učinkovanje umetnih in naravnih struktur, ki so locirane v sosednjih občinah (npr. pomen energetskega ali prometnega omrežja, naravni vplivi gorskih masivov, voda, gozdnih kompleksov). Po naravnih danostih imajo ključno vlogo pri zadovoljevanju potreb, ki jih zagotavljajo umetne strukture v prostoru, zlasti urbana središča s širšimi gravitacijskimi območji, ki segajo preko meja občine, v kateri se nahajajo (npr. naselja s prometnim vozliščem, večjim energetske obratom, zmogljivejšo bolnišnično strukturo, visokošolskim središčem, industrijsko cono z velikim številom delovnih mest, z velikim številom prebivalcev itd.).

Iz naravnih danosti sledita tako dve pomembni predpostavki: prva, da ima prebivalstvo in gospodarstvo posamezne občine znaten interes ne zgolj pri prostorskem načrtovanju na njenem območju, temveč tudi na območju sosednjih in drugih občin, katerih prostorske ureditve in naravne strukture zadovoljujejo čezmejne potrebe ali imajo čezmejne vplive; druga, da z normativnim urejanjem posameznih pomembnejših prostorskih ureditev ali naravnih struktur na teritoriju posamezne občine pomembno in znatno vplivamo ne zgolj na prebivalstvo, gospodarstvo in okolje občine, kjer se predmet urejanja nahaja

⁶ Vir: spletna stran Ministrstva za javno upravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, Sektor za lokalno samoupravo, <https://www.gov.si/teme/obcine-v-stevilkah/>.

ali se bo nahajal, temveč zelo pogosto tudi na prebivalstvo, gospodarstvo in okolje v sosednjih in drugih občinah v regiji. Vsebina, s katero se ureja materija s tovrstnimi vplivi, glede na ustavnosodno prakso po naravi stvari ni »lokalna javna zadeva« občinskega pomena, temveč jo upravičeno označimo za **lokalno zadevo širšega oz. regionalnega pomena**.

Kolikor po povedanem že iz naravnih danosti izhaja, da upravljanje z občinskim prostorom v znatnem delu ni zgolj lokalna javna zadeva občinske ravni, je za (ne)sposobnost občin za urejanje posameznih vsebin na ravni občinskega prostorskega načrtovanja (kot tretji element za opredelitev, ali gre pri posamezni vsebini za lokalno javno zadevo občinskega pomena) pomembna tudi pravna ureditev prostorskega načrtovanja nasploh.

V zadnje omenjenem kontekstu je pomembno, da je kot temeljno vodilo pri sleherni ravni prostorskega načrtovanja programsko uzakonjen urbanistični koncept (ohranjanja in razvoja) **policentričnega urbanega omrežja** (sedma alineja prvega odst. 2. člena ZUreP-3), ki predvideva razvoj (ohranjanje in vzpostavljanje) strukturirane mreže naselij (urbana omrežja), ki se glede svojih funkcij medsebojno dopolnjujejo in zadovoljujejo urbane potrebe območja, na katerem se mreža oblikuje. Glede na razdrobljenost prostora med prešteviline majhne občine in zgoraj omenjene podatke pa je po naravnih danostih samo po sebi umevno, da se funkcionalna urbana omrežja lahko razvijejo le na nad-občinski ravni, torej ne na ravni posamezne občine, temveč na ravni več občin skupaj. Zaznavanje, vrednotenje in urejanje urbanega omrežja, ki naj zasleduje navedeni urbanistični koncept, je tako po naravi stvari mogoče na ravni prostorskega načrtovanja nad-občinske ravni in ne na ravni posamezne občine. Zato vsebine, s katerimi se uresničuje navedeni urbanistični koncept, niso lokalne javne zadeve občinskega pomena, temveč zadeve širšega lokalnega oz. regionalnega pomena.

Nadalje je v istem kontekstu pomembno, da je kot nadaljnje temeljno vodilo pri sleherni ravni prostorskega načrtovanja uzakonjeno **načelo racionalne rabe prostora** (četrti alineja prvega odst. 2. člena, 8. člen in 21. člen ZUreP-3), ki udejanja zakonodajalčevo ustavno pooblastilo in obveznost, da z zakonom zagotavlja smotrno rabo zemljišč (prvi odst. 71. člena Ustave). Kot predhodno povzeto, je konkretni zakonodajalec pri sprejemu aktualne pravne ureditve izrecno opozoril, da odsotnost skupnega strateškega premisleka na širšem lokalnem nivoju o umestitvi posameznih pomembnejših prostorskih ureditev povzroča neracionalno (po)rabo prostora zaradi medsebojno izoliranih občinskih načrtovanj in podvajanj zmogljivejših prostorskih ureditev v več sicer prostorsko ali funkcionalno povezanih občinah. Prav to, da bi se preprečile tovrstne anomalije v prostorskem načrtovanju na lokalni ravni, je bilo eno glavnih vodil konkretnega zakonodajalca pri zakonski ureditvi novega regionalnega prostorskega načrtovanja. Skratka, konkretni zakonodajalec je ocenil, da občine odločitev o racionalni umestitvi posameznih pomembnejših prostorskih ureditev niso (vedno, praviloma) sposobne sprejeti vsaka posamezno, temveč je to mogoče le v okviru strateškega premisleka na nad-občinski ravni.

1.10 Sklepno

Pri pravni preveritvi upoštevamo, da je aktualna zakonska ureditev regionalnega prostorskega načrtovanja vsebinsko povsem nova tako, da pri njenem vrednotenju ne moremo izhajati iz izkustev iz preteklosti glede regionalnega prostorskega načrtovanja. Slednje v preteklosti v praksi ni zaživel.

Regionalno prostorsko načrtovanje je po novem zgolj strateško prostorsko planiranje.

Regionalno prostorsko planiranje naj bi po novem fakultativno naslavljalo določen del vsebine državnega strateškega prostorskega načrtovanja, s čemer se daje možnost bolj transparentnega in učinkovitega načrtovanja prostorskih ureditev državnega pomena, saj se osnovne strateške vsebine usklajujejo na regionalni ravni.

Regionalno prostorsko načrtovanje naj bi po novem prevzelo del vsebine nekdanjih strateških prostorskih aktov občinske ravni (strateški deli OPN in OPP po ZPNačrt). Le na tej ravni naj bi se poslej normirale strateške vsebine glede prostorskih sistemov in prostorskih ureditev lokalnega pomena, katerih kapacitete, funkcije in učinki oz. gravitacijska območja presegajo območje občine, v kateri se nahajajo ali naj bi se nahajale. Do kakšne mere konkretno, je primeroma navedeno v SPRS 2050.

Regionalno prostorsko planiranje se po novem naslanja na teritorialne in institucionalne okvire ZSRR-2. Hkrati je osnova in podlaga za regionalni prostorski razvoj po ZSRR-2.

Posebno pozornost je treba nameniti ustavni omejitvi vsebine RPP »navzgor« in »navzdol«.

Omejitev vsebine »navzgor« pomeni, da v RPP ni mogoče normirati vsebin, ki so po naravi stvari in ustavni ureditvi obvezno državna pristojnost.

Omejitev vsebine »navzdol« izhaja iz dveh omejitev: absolutne in relativne.

Absolutna omejitev pomeni, da v RPP ni mogoče normirati vsebin, ki so obsežene s funkcionalno avtonomijo občin, varovano s prvim odst. 140. člena Ustave. To niso morebiti tiste, ki so določene kot izvorna pristojnost občin z ZLS ali drugimi zakoni, temveč tiste, ki so po naravi stvari lokalne javne zadeve občinske ravni, ki jih je občina sposobna urejati sama in ki zadevajo le prebivalce občine.

Relativna omejitev pomeni, da je treba izhajati iz načelnega pravila MELLs, da javne naloge v čim večji meri izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, dodelitev naloge višji ravni oblasti pa je utemeljena z obsegom in naravo take naloge ter zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.

Pri pravni preveritvi upoštevamo, da materija prostorskega načrtovanja lokalne ravni po naravi stvari in glede na zakonske usmeritve prostorskega načrtovanja obsega tako vsebine zgolj občinskega pomena, kot vsebine širšega lokalnega oz. regionalnega pomena.

Vsebine zgolj občinskega pomena so tiste, ki se tičejo upravljanja s prostorom posamezne občine, ki so brez znatnih vplivov na potrebe ali zaznave prebivalstva, gospodarstva, oskrbo ali okolja sosednjih ali drugih občin v regiji. Občina jih je sposobna ovrednotiti in ustrezno urediti sama.

Vsebine širšega lokalnega oz. regionalnega pomena se nanašajo na ohranjanje in razvoj prostorskih omrežij, ki se kot zaključene in medsebojno funkcionalno dopolnjujoče strukture po naravi stvari in praviloma razvijejo na teritoriju, ki presega območje posamezne občine. Govorimo tako o urbanih omrežjih kot omrežjih prostorskih ureditev in naravnih struktur, kakor tudi o posamičnih prostorskih ureditvah in naravnih strukturah v prostoru, katerih kapacitete, cilji, funkcije, potrebe oz. vplivi v bistvenem in znatno presegajo meje občine, v kateri se nahajajo. Pri slednjem je bolj kot teritorialna umestitev pomembna funkcionalnost oz. vplivnost prostorske ureditve oz. naravne strukture.

Za razmejitvev, ali gre za eno ali drugo vsebino, je treba upoštevati standard »abstraktne občine«, torej upoštevajoč povprečno občino v državi, in ne izjemnih primerov občin, ki po svojih velikostih, številu prebivalcev in siceršnjih kapacitetah močno odstopajo od povprečja.

2. Vsebina RPP

2.1 Primernost RPP kot instrumenta normativnega urejanja zadev širšega lokalnega pomena

Lokalne zadeve širšega oz. regionalnega pomena naj bi upravljala pokrajina (prvi odst. 143. člena Ustave). Brez dvoma je ena od takšnih zadev tudi regionalno prostorsko načrtovanje, kolikor naslavlja materijo, ki je širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, kar naj bi bilo jedro vsebine RPP. Čeprav pokrajin še ni, se zdi uvedba RPP kot prostorskega akta regionalne ravni z ustavnopravnega vidika nesporna odločitev zakonodajalca. Z njim kot pravnim aktom se omogoča, da se strateško prostorsko načrtovanje regionalne ravni kot pomembnejša in tipična materija prvega odst. 143. člena Ustave **izloči iz normativnega urejanja tako (zgolj) države kot (zgolj) občin**, kar je vsekakor korak v smeri ustvarjanja situacije, ki bi morala po Ustavi veljati (pa ne velja zaradi še zmeraj odsotnosti pokrajin). Povedano drugače, z opredelitvijo takšnega prostorskega akta v naboru prostorskih aktov se omogoči, da se strateške prostorske vsebine regionalne ravni identificirajo in urejajo ne več na državni ali občinski ravni, temveč regionalni, kar na področju strateškega prostorskega načrtovanja po vsebini ustvarja stanje, kot ga predvideva Ustava v prvem odst. 143. člena Ustave. Pri tem na tem mestu govorimo le o materialnem vidiku RPP kot pravnega akta in ne o postopku njegovega sprejemanja ter pristojnostih za njegov sprejem, ki bodo podrobneje obravnavani v nadaljevanju.

RPP se zdi tudi primerno sredstvo za zagotavljanje ustavnih nalog zakonodajalca, da z zakonom vzpostavlja sistem, ki bo zagotavljal **smotno upravljanje z zemljišči** (prvi odst. 71. člena Ustave). Glede na anomalije pri občinskem prostorskem načrtovanju posameznih prostorskih ureditev, ki jih je do sprejema aktualne pravne ureditve zaznaval zakonodajalec v praksi in so povzete v zakonodajnem gradivu (podvajajoče neracionalno načrtovanje prostorskih ureditev širšega lokalnega pomena na ravni več občin hkrati), se zdi vpeljava novega strateškega prostorskega akta regionalne ravni ustrezen odziv na zaznane neustreznosti predhodne prakse. S tem se omogoča skupni strateški premislek na ravni regije ter uresničuje ustavna zaveza po racionalnem upravljanju z zemljišči.

Za razliko od predhodne ureditve nova zakonska ureditev ne pozna izrecno **izvedbenega prostorskega načrtovanje regionalne ravni**, ki je bilo nekoč poznano v obliki regionalnega prostorskega načrta (ki ga je pred tem predvideval ZPNačrt). V bistvenem ga sedaj nadomešča medobčinsko izvedbeno prostorsko načrtovanje v obliki medobčinskega OPPN (četrti odst. 126. člena ZUreP-3). Njegova skladnost z RPP se *de lege ferenda* zagotavlja posredno tako, da mora biti OPPN skladen neposredno (le) z OPN, (še)le slednji pa z RPP (četrti in peti odst. 52. člena ZUreP-3). Izvedba planske vsebine prostorskih ureditev regionalnega pomena je tako pogojena še vsaj z eno vmesno (občinsko) ravnijo izvedbenega

načrtovanja, tj. OPN. Ob razumno domnevani predpostavki, da je OPN skladen z RPP, ni videti pravnih pomislekov zoper takšno ureditev, se pa postavlja vprašanje, ali bo takšna pravna ureditev v praksi zares najbolj učinkovita za izvedbo vsebine RPP na medobčinski ravni in ali in zakaj je takšna kompleksna hierarhija zares potrebna.

Priporočila

Naročniku se svetuje preveritev možnosti za uvedbo neposrednega **izvedenega prostorskega načrtovanja regionalne ravni** zaradi zagotavljanja učinkovitosti in večje izvedljivosti RPP na izvedbeni ravni.

2.2 Vsebinski sklopi RPP

Vsebino RPP zakon opredeljuje v 75. členu ZUreP-3. Iz zakonskega besedila razberemo raznovrstne vsebine, ki naj bi se normativno uredile s tem prostorskim aktom. Medsebojno se razlikujejo po tem, ali je njihovo normiranje s tem prostorskim aktom obvezno ali fakultativno, nadalje po tem, ali je RPP edini pravni akt, kjer se normativno urejajo ali ne, nadalje po tem, ali gre za povsem abstraktne in splošne strateške vsebine, ali pa so zaradi svoje konkretnosti bližje mejam izvedbenega prostorskega načrtovanja, nadalje po funkcionalnem in teritorialnem pomenu predmeta. Hkrati je evidentno dejstvo, da segajo na docela vsa sektorska področja prostorskega načrtovanja (stanovanjska oskrba, gospodarska infrastruktura, infrastruktura splošne oskrbe, družbena infrastruktura, gospodarska javna infrastruktura in komunalna oskrba, okolje).

Za potrebe pravne preveritve vsebine RPP, kot je opredeljena v 75. členu ZUreP-3, strukturiramo glede na značilnosti, relevantne za pravno preveritev dopustne razmejitve na področju urejanja prostora z vidika pristojnosti, tj. na **sedem vsebinskih sklopov**, ki jih v nadaljevanju obravnavamo vsakega posebej:

1. čista strateška vsebina, tj. cilji in usmeritve za naknadno prostorsko izvedbeno načrtovanje v območju urejanja (prva alineja drugega odst. in šesti odst. 75. člena ZUreP-3);
2. normativno urejanje regionalnih prostorskih sistemov, tj. identifikacija in načrtovanje urbanega omrežja regije, zelenega sistema regije in turističnih območja regije (druga, tretja in osma alineja drugega odst. ter sedma alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3);
3. zasnove ciljnih prostorskih ureditev in urejanja naravnih struktur državnega pomena (tretji odst. 75. člena ZUreP-3);
4. zasnove ciljnih prostorskih ureditev in urejanja naravnih struktur regionalnega pomena ter njihovih omrežij (četrti do sedma alineja drugega odst. in četrti odst. 75. člena ZUreP-3);

5. zasnove medobčinskih prostorskih ureditev (četrti odst. 75. člena ZUreP-3);
6. zasnove prostorskih ureditev občinskega pomena (peti odst. 75. člena ZUreP-3);
7. povezave s sosednjimi območji (zadnja alineja drugega odst. 75. člena ZUreP-3).

2.3 Čista strateška vsebina

Vsebina RPP je v osnovi opredeljena kot **strateško prostorsko načrtovanje** (prvi odst. 75. člena ZUreP-3). To na načelni ravni pomeni načrtovanje prostorskega razvoja, ki je usmerjanje človekovih dejavnosti in spreminjanje prostora na območju urejanja zaradi razvojnih in varstvenih interesov (41., 43. in 44. tč. prvega odst. 3. člena in prvi odst. 75. člena ZUreP-3), ne pa morebiti načrtovanje konkretnih prostorskih ureditev ali predpisovanje izvedbene regulacije prostora v območju urejanja, torej gradbenih in negradbenih posegov za ustvarjanje, spreminjanje ali vzdrževanje ustvarjenih ali naravnih fizičnih struktur prostora, rabe prostora ali določanje prostorskih izvedbenih pogojev zanje (32., 40., 41. in 42. tč. prvega odst. 3. člena ZUreP-3). Slednje je prepuščeno izvedbenemu prostorskemu načrtovanju. V skladu s tem se v okviru strateškega prostorskega načrtovanja določijo usmeritve za določanje namenske rabe prostora in izvedbenih prostorskih pogojev, ne pa namenska raba konkretnih zemljišč ali prostorski izvedbeni pogoji v območju urejanja; slednje določijo izvedbeni prostorski akti na občinski ravni (prvi odst. 37. člena in 114. člen ZUreP-3). Strateško prostorsko načrtovanje ni neposredna podlaga za izvajanje gradnje ter pridobitev predpisanih upravnih dovoljenj zanje, temveč je to šele na podlagi strateškega načrtovanja zasnovano izvedbeno prostorsko načrtovanje (tretji odst. 50. člena ZUreP-3).

Čisto strateško vsebino RPP predstavljajo abstraktne in splošne vsebine, ki so opredelitev ciljev in prednostnih nalog prostorskega razvoja v regiji ter usmeritve za prostorski razvoj regije, predvsem usmeritve za razvoj poselitve, za razvoj gospodarske javne infrastrukture in za urejanje krajine (prva alineja drugega odst. in šesti odst. 72. člena ZUreP-3). Te cilje, naloge in usmeritve RPP določi **za regijo kot celoto in zaradi prevladujočih potreb v regiji** kot celoti, ne pa morebiti specifično za posamezne občine zaradi zgolj njihovih lokalnih potreb; identifikacija in določanje slednjih je prepuščeno (fakultativnemu) strateškemu prostorskemu načrtovanju občinske ravni z OPP (prvi in drugi odst. 79. člena ZUreP-3). Čista strateška vsebina RPP ne predstavlja morebiti zgolj zbira (seštevka) ciljev, nalog ali usmeritev občin oz. strateških vsebin občinskega prostorskega načrtovanja v regiji, temveč njihov presek, torej cilje, naloge in usmeritve, ki veljajo za območje urejanja kot celovite enote, glede na njene prevladujoče razvojne in varstvene interese. Posamezna občina, ki ima poleg na regionalni ravni določenih ciljev, nalog ali usmeritev zaradi specifičnih lokalnih okoliščin ali interesov potrebo po identifikaciji in normativni ureditvi še določenih drugih ciljev, nalog ali usmeritev, lahko le-te identificira in predpiše z OPP z učinki za svoje območje.

Kriterij razmejitve med regionalno in občinsko ravno čistega strateškega prostorskega načrtovanja ni morebiti zgolj **teritorij udejanjanja** ciljev, nalog in usmeritev, temveč njihova **funkcionalnost**. Četudi se posamezen cilj, naloga ali usmeritev nanaša na teritorialno območje le posamezne občine v regiji, gre še zmeraj lahko za regionalno stvar in predmet RPP, če se nanaša na naravno ali umetno ustvarjeno strukturo v prostoru, ki ima regionalni pomen, ali ko se s tem vzpostavljajo, ohranjajo ali spreminjajo funkcije središča nacionalnega ali regionalnega pomena, ki jih ima za širše gravitacijsko območje. In hkrati zgolj morebiti enaki ali podobni cilji, naloge ali usmeritve, ki jih ima več občin v regiji hkrati, vsaka na svojem območju in za svoje prebivalce, še niso regionalnega pomena, kolikor so pri vsaki posamezni občini usmerjeni zgolj in samo v prostorske ureditve ali naravne strukture čisto občinskega pomena.

Cilji prostorskega razvoja v regiji kot predmet RPP so tako lahko npr. povečati kvaliteto bivanja v regiji v smislu zmanjšanja onesnaženosti življenjskega okolja, nadalje vzpostavitev večje gospodarske cone v določenem prometnem vozlišču zaradi spodbujanja zaposlenosti v regiji, nadalje povečanje izobraževalno-raziskovalnih potencialov v regiji zaradi zaznanega pretiranega odseljevanja mladih v prestolnico, nadalje povečati kapacitete bolnišnične mreže v nacionalnem ali regionalnem središču zaradi zvišanja zdravstvene oskrbe prebivalcev regije, nadalje širitev kapacitet državne regionalne ceste zaradi zagotavljanja kvalitetne prometne povezave industrijskih obratov v več občinah na območju regije, nadalje posebno varstvo naravnega vodnega vira v posamezni občini, ki je vitalnega pomena za oskrbo prebivalcev več občin v regiji, nadalje zmanjšati energijsko porabo stanovanjskih stavb zaradi zaznane energetske potratnosti regije. Ne morejo pa to biti npr. revitalizacija določenega kareja v določenem naselju v občini, nadalje ne sprememba namenske rabe območij za stanovanja zaradi nezadostnega povpraševanja v konkretni občini in tako nastajanja degradiranih območij, nadalje ne vzpostavitev novih površin za trgovine v določeni četrti mesta, ker jih v mestu na splošno primanjkuje, nadalje ne izgradnja dodatnih vrtcev in osnovnih šol v posamezni občini zaradi zaznane povečane natalitete v tej občini, nadalje ne načrtovanje nove prometne povezave konkretnega regijskega središča s sosednjim naseljem v isti občini zaradi zaznanih povečanih urbanih migracij med obema naseljema, nadalje ne premestitev občinskega zbirnega centra za zbiranje odpadkov na drugo lokacijo znotraj občine zaradi zmanjševanja emisij za okoliško prebivalstvo.

Usmeritev prostorskega razvoja v regiji kot vsebina RPP so tako lahko npr. širitev konkretnega naselja zaradi doseganja policentričnega urbanega sistema v regiji, nadalje širitev naselij primarno na območja posamične poselitve zaradi varovanja strnjjenih naravnih površin v regiji, nadalje identifikacija in ohranjanje pomembnih značilnosti arhitekturne ali krajinske regije zaradi spodbujanja turizma v regiji, nadalje vzpostavljanje ali širitev gospodarskih con ob obstoječa prometna vozlišča zaradi preprečevanja povečanja onesnaženosti okolja v regiji, nadalje vzpostavljanje novih omrežij daljinskega ogrevanja le z uporabo obnovljivih virov energije zaradi preprečevanja nadaljnje energetske potratnosti regije, nadalje omejitev širitve poselitve na regionalno pomembna naravna območja (npr. območje gore, reke, jezera, strnjjenih gozdov) zaradi zagotavljanja podnebni funkcij naravne strukture za teritorij več kot ene občine

ali zelenega sistema regije, nadalje omejevanje poselitve na zalednih območjih zaradi varovanja turistične privlačnosti jedrnega območja, ki je pomembno urbano središče v regiji. Ne more pa to brez nekaterih posebnih razlogov regionalne narave biti npr. na katero konkretno območje v občini naj se razširi posamezno naselje, nadalje ne, naj se zaradi socialnih učinkov v občini spremeni namenska raba zaradi omogočanja legalizacije obstoječih nelegalnih gradenj na območju razpršene poselitve na določenem območju konkretne občine, nadalje ne koncentracija poselitve ob določeni mestni vpadnici zaradi racionalne rabe prostora, nadalje ne omejitve energijskih virov na določenem območju poselitve v občini na geotermalno energijo zaradi izrazito ugodnih geotehničnih pogojev tega območja, nadalje ne omejitve širitve poselitve na območje krajinskega parka lokalnega pomena zaradi ohranjanja zelenega klina v mestu.

Ob razumevanju čiste strateške vsebine RPP na opisan način ni videti pomislekov o njeni skladnosti z ustavno porazdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora. Takšna vsebina je namreč po naravi stvari zadeva regionalnega pomena in ne posega ne v organsko pristojnost države, ne v funkcionalno avtonomijo občin.

2.4 Regionalni prostorski sistemi (urbano omrežje, zeleni sistem, turistična območja)

Predhodno je bilo že podrobneje opisano, da občine zaradi naravnih danosti na svojih območjih praviloma ne morejo zagotavljati zadovoljevanja vseh potreb lokalnega prebivalstva ali gospodarstva, ki jih štejejo za relevantne pri prostorskem načrtovanju, po drugi strani pa, da se lahko policentrično urbano omrežje kot temeljno vodilo prostorskega načrtovanja po naravi stvari razvije, vrednoti in posledično normativno ureja na območju, ki presega območje »abstraktne« občine. Zato je skorajda samoumevno, da se urbano omrežje opredeli, vrednoti, načrtuje in ureja (vsaj) na nad-občinski ravni, torej (vsaj) v RPP, in ne šele na ravni občinskega prostorskega načrtovanja. Tako se zdi pravilno stališče, da je naravna (izvirna) vsebina RPP **normativno urejanje urbanega omrežja v regiji**. S to vsebino se na ravni regije določijo mesta, druga urbana naselja in morebitna druga naselja, ki so pomembna za razvoj regije, določijo njihove vloge in okvirna območja za njihov dolgoročni razvoj ter širša mestna območja (druga in tretja alineja drugega odst. 75. člena ZUreP-3). Kvalitetno zaznavanje, vrednotenje in usmerjanje ohranjanja obstoječega ali bodočega razvoja policentričnega urbanega omrežja je mogoče le, če se ukvarjamo z urbanim omrežjem kot celoto na območju, na katerem se razvije kot zaključena ali funkcionalna celota, in ne morebiti izolirano z njegovimi posameznimi členi, ki se vsak posamezno nahaja v svoji občini.

Glede na to, da zakonsko besedilo pri opredeljevanju vsebine RPP izrecno govori o naseljih, ki so pomembna za razvoj regije (druga alineja drugega odst. 75. člena ZUreP-3), in glede na dejstvo, da je

opredeljevanje naselij v zakonu določeno tudi kot predmet strateškega prostorskega načrtovanja lokalne ravni z OPP (prvi odst. 79. člena ZUreP-3), je logično, da je opredelitev urbanega omrežja v RPP po naravi stvari omejena na urbano omrežje zgolj **regionalnega pomena**. Povedano drugače, RPP ne opredeljuje slehernega naselja v regiji, temveč zgolj tista, ki imajo določen pomen in funkcije, ki presegajo teritorij občine, v kateri se nahajajo. Govorimo o mestih in urbanih središčih pomembnih prometnih vozlišč, velikega števila prebivalstva, gospodarskih centrov, ki zagotavljajo delovna mesta za širše prebivalstvo regije, izobraževalnih, zdravstvenih ali kulturnih središčih ipd.; njihova gravitacijska (vplivna) območja na področju enega ali več prostorskih (okoljskih ali družbeno pomembnih) segmentov presegajo meje občine, v kateri se nahajajo; praviloma so to središča nacionalnega ali regionalnega pomena. Tipični primeri so mestna središča **širših mestnih območij**, ki se ravno tako izrecno določijo z RPP (tretja alineja drugega odst. 75. člena ZUreP-3). Skratka, RPP opredeli »hrbtenico« urbanega omrežja v regiji medtem, ko je podrobnejše opredeljevanje urbanega omrežja na skrajni kapilarni ravni, torej v delu mest in naselij ožjega lokalnega (občinskega) pomena, prepuščeno občinskemu prostorskemu načrtovanju (druga alineja prvega odst. 79. člena ZUreP-3).

Ni dovolj, da se v RPP v okviru opredelitve regionalnega urbanega omrežja zgolj določijo mesta in naselja regionalnega pomena; hkrati je treba določiti tudi njihovo **vlogo v regionalnem urbanem omrežju** (npr. prometne, gospodarske, stanovanjske, oskrbne, zdravstvene, izobraževalne, kulturne, turistične funkcije, ki naj jih ohranja, spreminja ali razvije v mejah svojega obstoječega ali zaželenega gravitacijskega območja). Pri tem se razume, da se na ravni RPP normativno ne urejajo tiste funkcije, ki jih ima urbano naselje morebiti le za območje občine, v kateri se nahaja, temveč samo tiste, ki presegajo njene teritorialne meje in ki dajejo urbanemu naselju značaj regionalno pomembnega urbanega središča.

Glede na to, da je RPP prostorski strateški akt, katerega vsebina je usmerjanje bodočega prostorskega razvoja (in ne morebiti zgolj izraz analize obstoječega stanja prostora brez vrednostnih in programskih vsebin normodajalca), določitev urbanega omrežja v regiji v okviru RPP ne pomeni (bolj ali manj natančno) deklaratorno opisovanje, katera mesta in naselja trenutno obstojijo v regiji ter kakšne so zaenkrat njihove (obstoječe) funkcije v razmerju do regije. Vsebino RPP je treba v tem delu razumeti in zasnovati kot **programsko vsebino zaželenega bodočega stanja**, ki jo normodajalec sprejme po predhodnih identifikaciji in ovrednotenju obstoječega stanja ter upoštevajoč zadane cilje regijskega razvoja. Kolikor se obstoječe in zaželeno stanje prekrivata, bo normodajalec z RPP predpisal cilje in usmeritve za potrebe njegovega ohranjanja, v nasprotnem primeru pa predvidel cilje in usmeritve za ustrezno spremembo in dopolnitev obstoječega urbanega omrežja.

Vzporednico s teritorialnimi značilnostmi in pomenom ter učinki urbanega omrežja v regiji lahko iščemo tudi pri teritorialnih značilnostih in pomenu ter učinkih **kompleksnejših območnih struktur** v prostoru, ki obstajajo ali se razvijejo na nekem širšem območju (ene ali več občin), bodisi zgolj v smislu naravnih

struktur (npr. morje, reke, jezera, gorski masivi, doline, kotline, gozdovi...), bodisi zgolj ustvarjenih (npr. kulturni spomeniki, naselbinske dediščine, mreže športnih objektov in rekreacijskih površin, mreža gostinskih obratov...), ali pa kot njihova kombinacija (npr. naselbinske dediščine ali turistična središča ob naravni znamenitosti). Tudi za te je značilno, da pogosto obstajajo na nekem širšem teritoriju, ki presega meje povprečne občine ali pa imajo znaten pomen in učinke na eno ali več občin, predvsem okolje (podnebni, ekološki, klimatski), socialne (šport, rekreacija, prosti čas) ali turistične. Zato se enako kot pri opredelitvi urbanega omrežja regije zdi, da je tudi strateško prostorsko načrtovanje glede tovrstnih struktur naravna (izvorna) vsebina RPP. To se *de lege lata* odraža v zakonsko določenem normativnem urejanju še dveh regionalnih prostorskih sistemov z RPP: zelenega sistema regije in turističnih območij (osma alineja drugega odst. in sedma alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3).

V okviru načrtovanja **zasnov zelenega sistema regije** se zdi pravilno, da RPP opredeli tiste pomembne naravne in ustvarjene strukture v prostoru regije, ki se med sabo funkcionalno povezujejo in dopolnjujejo, torej zlasti večje odprte prostore z zelenimi, vodnimi in obvodnimi površinami, rekreacijska in varovana območja ter območja, pomembna za ekološko povezljivost, vse pogojeno z njihovo zaznano ali programsko načrtovano relevantno vlogo, funkcijo oz. vplivom na ravni regije (58. in 60. tč. prvega odst. 3. člena ZUreP-3). Ni izključeno, da ima posamezen člen zelenega sistema, izolirano gledano, samo ožji lokalni (občinski) pomen; kljub temu ima lahko tudi regionalni pomen kot pomembna sestavina širšega omrežja medsebojno funkcionalno povezanih tovrstnih struktur v prostoru.

Kljub temu, da je po sektorski zakonodaji načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike **turizma** v izvorni pristojnosti občine, tudi v primeru, če turistično območje geografsko sega na območje več občin (13. in naslednji členi ZSRT-1, uveljavljen leta 2018, pred njim 19. in naslednji členi ZSRT, uveljavljen leta 2005), državni programski akti kot izrazito pomembno poudarjajo vlogo regijske ravni in potrebo po čimprejšnjem regionalnem pristopu k turizmu (SPSR 2050, tč. 5.5.2, 6.10; Strategija slovenskega turizma, maj 2022, str. 69, 82, 89-90, 174, 181, 185, 187, 202...). Hkrati praktične izkušnje iz preteklosti kažejo, da so se – ob odsotnosti regionalne administrativne ravni – občine pogosto samoiniciativno aktivno povezovale prav na področju turizma (Julijske Alpe, Kamniško-Savinjske Alpe, Pohorje, Obala (»*Love Istria*«)). Tudi z vidika prostorskega načrtovanja se urejanje turizma zdi naravna materija RPP, to pa ne le zaradi na povzet način že identificirane potrebe, temveč tudi s siceršnjega pomena turizma v okviru prostorskega načrtovanja. Turizem ima pomembne povezave, učinke in vplive z ali za številne regionalno pomembne vsebine prostorskega načrtovanja (npr. vpliv na ponudbo delovnih mest, gospodarstvo, obremenjevanje infrastrukture, emisije za stalne prebivalce, naravno okolje, potrebe po dodatni infrastrukturi...).

Glede na navedeno se zdi primerno, da RPP kot enega od prostorskih območnih sistemov določi **prednostna območja za razvoj turizma**, kar je ob odsotnosti definicije v ZUreP-3 razumeti v pomenu »turističnega območja« v smislu sektorske zakonodaje (geografsko zaokroženo območja ene ali več

občin, ki ponuja splet turističnih storitev oziroma integralni turistični proizvod (storitve prenočevanja, prehrane, zabave, rekreacije in podobnih storitev za prosti čas ter drugih storitev), zaradi katerega ga turist izbere za svoj potovalni cilj (prva alineja 2. člena ZSRT-1)). Pri tem normodajalec z RPP kot taka opredeli tista, ki so regionalnega pomena, in hkrati ne glede na to, ali sodijo v območja ene ali več občin. Za taka območja se lahko z RPP nato predpišejo posebni regionalno utemeljeni cilji in usmeritve, povezane z nadaljnjim razvojem turizma (tako razberemo tudi v SPRS 2050, tč. 5.5.2).

Do do sedaj opisane ravni ni videti pomislekov o skladnosti zakonsko opredeljene vsebine RPP z ustavno porazdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora. Takšna vsebina je namreč po naravi stvari zadeva regionalnega pomena in ne posega ne v organsko pristojnost države, ne v funkcionalno avtonomijo občin.

Potencialno sporna ureditev

Sporna bi bila lahko nadaljnja vsebina RPP, določena v zakonu, tj. določitev **okvirnih območij za dolgoročni razvoj naselij** regionalnega pomena. Razumeti je, da po vsebini govorimo o območjih bodoče širitve naselij, torej še nepozidanih površinah ali površinah razpršene poselitve, kamor naj bi se načrtno usmerjevala bodoča dodatna poselitve ob obstoječem naselju in tako tja na dolgi rok (raz)širilo teritorialno območje naselja kot strnjene urbane strukture. Določitev »okvirnega območja« za tovrstni razvoj je sicer pravno odprt pojem, ki ga je mogoče dopolniti z bolj ali manj določno vsebino, a vendarle jasno kaže na namen zakonodajalca, da se območje bodoče širitve naselja identificira lokacijsko.

Sledeč zakonskemu besedilu, naj bi se območja za dolgoročni razvoj (širitve) obstoječih naselij določno opredelila (samo) na izvedbeni ravni prostorskega načrtovanja lokalne ravni (četrta alineja prvega odst. 117. člen ZUreP-3). Vendarle pa naj bi se **okvirno določila** na strateški ravni, to pa **samo na regionalni ravni**, ne pa tudi na občinski; prehodno izjema velja le za mestne občine, ki lahko v času, dokler ni začel postopek za sprejem RPP, same določajo območja za dolgoročni razvoj naselij na svojem območju (prim. druga alineja drugega odst. 75. člena in tretji odst. 79. člena ZUreP-3).

Vezano na navedeno se pojavljata **dve sporni vprašanji**: prvo, v katerem prostorskem aktu se strateško določajo območja za širitev naselij, ki niso regionalnega pomena, in drugo, ali se z določanjem območij za širitev naselij regionalnega pomena morebiti ne posega v ustavno varovano funkcionalno avtonomijo občin, v katerih se naselja nahajajo.

Glede **prvega vprašanja** se zdi pravilno zavzeti stališče, da RPP po naravi stvari ne more biti pravni akt, v katerem bi se določala okvirna območja za širitev vseh naselij v občini, tudi tistih, ki nimajo prav nobenega regionalnega pomena; če je v pristojnosti občin opredeljevanje naselij in njihovih vlog v lokalnem urbanem omrežju (druga alineja prvega odst. 79. člena ZUrep-3), to enako ali še toliko bolj velja

tudi za odločanje o njihovem bodočem razvoju. Območje dolgoročne širitve naselja občinskega pomena tudi po naravi stvari ne pomeni zadeve širšega lokalnega oz. regionalnega pomena (razen v izrednih primerih, ko se s tem načrtuje ustvarjanje novih kapacitet ali potreb regionalnega pomena ali ko je širitev predvidena na posebno območje, katerega ohranjanje obstoječega (nepozidanega) stanja je v regionalnem interesu (npr. zaradi ekoloških učinkov ali interesov regionalnega turizma)). A hkrati to pomeni, da po veljavni zakonski ureditvi občina okvirnih območij za dolgoročno širitev nobenega naselja, ne tistega občinskega pomena, ne tistega regionalnega, sploh ne obravnava na strateški ravni (kar oboje z gotovostjo razberemo iz tretjega odst. 79. člena ZUrep-3), temveč jih zgolj dokončno določi na izvedbeni ravni prostorskega načrtovanja (četrti alineja prvega odst. 117. člen ZUrep-3). Ali povedano drugače, po veljavni ureditvi je o dolgoročnih širitvah urbanih naselij regionalnega pomena treba opraviti strateški premislek na regionalni ravni, o dolgoročnih širitvah naselij občinskega pomena pa premisleka v okviru strateškega prostorskega načrtovanja ni treba opraviti na nobeni ravni (ne regionalni, ne občinski), temveč se izvaja samo in zgolj v okviru izvedbenega prostorskega načrtovanja. Postavlja se vprašanje, ali gre za namensko ureditev zakonodajalca (ne morebiti za napako) in, če da, ali je takšen (vsaj na prvi pogled notranje nekonsistenten) pristop razumno in logično utemeljen. To vprašanje presega okvire tukajšnje pravne preveritve, se pa nanj ob strani opozarja kot sprotno zaznavo projektne skupine.

Glede **drugega vprašanja**, torej ali določanje okvirnih območij dolgoročne širitve naselij regionalnega pomena v RPP posega v ustavno varovano funkcionalno avtonomijo občin, je treba imeti najprej pred očmi, da prenos te pristojnosti iz občinske na regionalno raven pomeni **pomembno spremembo** v primerjavi z do sedaj ukoreninjeno tradicijo razdelitve pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja. Ta je do uveljavitve aktualne zakonske ureditve, tj. več desetletij modernega prostorskega načrtovanja, bila, da se območja širitve obstoječih naselij plansko in izvedbeno lokacijsko določajo na ravni občine (2. tč. drugega odst. 39. člena ZPNačrt v zvezi s 33. in 36. členom Pravilnika/07, tretja alineja drugega odst. 58. v zvezi s 4. tč. 57. člena ZUrep-1; prvi odst. 5. člena ZUN/84).

Brez dvoma je **odločitev o bodoči širitvi** urbanega naselja regionalnega pomena upravičeno uvrstiti na raven regijskega prostorskega načrtovanja. Ali naj se urbano naselje razširi ali ne ter s kakšnimi kapacitetami in v kakšnem obsegu, vse to je po naravi stvari pogojeno in po vsebini tesno povezano (tudi) z obstoječo ali načrtovano vlogo naselja v urbanem omrežju regionalnega pomena, kot predhodno že podrobneje utemeljeno. Zato je odločitev o bodoči širitvi urbanega naselja upravičeno jedrna vsebina regionalnega prostorskega načrtovanja. Zato ne more biti dvoma, da je opredeljevanje ciljev in usmeritev za dolgoročno širitev (tudi) konkretnega naselja regionalnega pomena nesporno lahko vsebina RPP. Vendar bi se strateška odločitev o bodoči širitvi konkretnega naselja regionalnega pomena v RPP lahko brez težav izrazila (le) v okviru opredelitve ciljev in usmeritev bodočega prostorskega razvoja, za kaj takega ni treba, da bi bilo območje bodoče širitve prav lokacijsko konkretizirano. Določanje okvirnih območij za širitev naselij regionalnega pomena, kot lokacijska opredelitev območja, kam naj se takšno

naselje dolgoročno razširja, na drugi strani ne pomeni (več) strateške vsebinske odločitve o njegovi razširitvi, temveč jo presega.

Ob tem, ko je sama strateška odločitev o bodoči širitve konkretnega naselja regionalnega pomena nesporno lahko regionalna stvar in tako vsebina RPP, pri lokacijski opredelitvi te širitve, naj bo okvirna ali dokončno določna, vsaj na prvi pogled govorimo o čisto **lokalno-teritorialnem vprašanju občine**, kjer se urbano naselje nahaja. V prvi vrsti, predvsem in znatno bo bodoča širitev v končnih posledicah razvrednotila dejansko obstoječo rabo v občinskem prostoru (kmetijska območja, gozdne površine, naravne habitate z naravnimi vplivi v prvi vrsti na občinski prostor...), pogojevala vzpostavljanje lokalnih infrastruktur in lokalno komunalno opremljanje zemljišč, ob tem pa si ni mogoče zamisliti kakšnih relevantnih vplivov, ki bi jih izbira lokacije vselej in praviloma imela za pomembne regionalne interese. Povedano drugače, v upravičenem interesu regije je lahko, da se določeno naselje dolgoročno razširi, težko pa je upravičiti interes regije, naj se razširi na točno določeno območje v svoji matični občini. Pri slednjem so znatno bolj prisotni lokalni interesi, ki jih zaznava, vrednoti in udejanja matična občina. Ali bolj plastično, ali naj se posamezno naselje v bodočnosti razširi proti severu, vzhodu, jugu ali zahodu, je po naravi stvari odvisno od naravnih značilnosti terena, trenutne rabe in funkcij še nepozidanih zemljišč, razporeditve obstoječe lokalne infrastrukture, posledic za emisije na okolico ter njeno vlogo v občinskem prostoru itd. Gre za tipično lokalna vprašanja občine, regijski ravni pa bi moralo biti za to, v katero smer se bo naselje lokacijsko razširjalo, načeloma vseeno; v končnih posledicah bo v vsakem primeru dosežen regionalno utemeljen cilj razširitve naselja.

Potencialni argument v prid sporne ureditve bi lahko črpali iz zamišljene situacije, ko bi dolgoročna širitev naselja nezdržljivo posegala na **območja regionalnega pomena**, torej na območja z določeno obstoječo ali načrtovano dolgoročno ureditvijo ali rabo, ki je pomembna za regijo in ki bi bila zaradi širitve naselja onemogočena ali omejena. Npr. v upravičenem interesu regije je, da se naselje ne širi na tisto območje v občini, katerega krajinske odlike ga delajo za središče turizma v regiji, na območje rezervirano za infrastrukturo regionalnega pomena, na območje zelenega klina regije itd. Vendar potrebno in primerno sredstvo za take (lokacijsko konkretizirane) regionalne interese ne more biti določanje okvirnih območij bodočih širitev naselij že na regionalni ravni (pa še to le za naselja regionalnega pomena, ne pa tista občinskega, ki se lahko v praksi povsem enako razširjajo na regionalno pomembne lokacije, pa zgolj zato v zakonu ni določeno, da se območja njihovih širitev opredelijo z RPP). Ti regionalni interesi se lahko v zadostni meri zaščitijo že z drugimi vsebinami RPP: če ne že v okviru čiste strateške vsebine (z opredeljevanjem ciljev in usmeritev, ki lahko varujejo tudi regionalne interese na relevantnih konkretnih lokacijah), pa vsaj v okviru opredeljevanja regionalnih prostorskih sistemov, zasnove omrežij prostorskih ureditev in samih ciljnih prostorskih ureditev; opredelitev takih omrežij, ureditev oz. struktur na ravni RPP, če je dovolj konkretizirano (več v nadaljevanju), samo po sebi preprečuje sleherno drugo z njim nezdržljivo prostorsko načrtovanje na občinski ravni, ker morajo biti občinski prostorski akti usklajeni z RPP (prvi, tretji in četrti odst. 52. člena, četrti odst. 79. člena in drugi odst. 117. člena ZUreP-3).

Nadaljnji potencialni argument v prid določanja okvirne lokacije širitve konkretnega naselja že na regionalni ravni bi lahko bil tudi **morfologija urbanega omrežja**, npr. konkretni interes po stopnjevanju ali razvoju obstoječega ali načrtovanega somestja zaradi doseganja višje kvalitete policentričnega urbanega omrežja ter posledično tudi teritorialno usmerjanje širitev naselij v tem območju. Vendar se da tudi ta interes doseči s čisto strateško vsebino, poleg tega pa gre za izjemne primere, ki vsekakor ne terjajo splošnega in generalnega pravila, da se območja za dolgoročni razvoj vseh naselij regionalnega pomena lokacijsko opredelijo že na ravni regionalnega prostorskega načrtovanja.

Nadaljnji potencialni argument v prid sporne ureditve bi lahko tudi bil, da je opredelitev okvirnega območja za širitev naselja regionalnega pomena tako kompleksno in obsežno vprašanje, da ga je v interesu **učinkovitosti in smotrnosti** primerno urediti na regionalni ravni, na kateri se določa njegova vloga in identificirajo vsebina ter obseg širitve (argument v smislu 3. tč. 4. člena MELLs). Vendar, kot prvo, morebitne take ocene v zakonodajnem gradivu ZUreP-2 ali ZUrep-3 ne zaznamo, kot drugo pa ne gre spregledati, da je zakonodajalec določanje območij za širitev naselij občinskega pomena prepustil (zgolj izvedbenemu) prostorskemu načrtovanju (četrti alineja prvega odst. 117. člen ZUreP-3), torej očitno taka zamišljena ocena v okviru snovanja zakonskih rešitev ni bila zavzeta.

Skratka, če povzamemo, veljavna zakonska ureditev bi se lahko izkazala za ustavno sporno v delu, kolikor kot predmet urejanja z RPP določa določanje okvirnih območij za dolgoročni razvoj naselij regionalnega pomena. Vsaj zaenkrat se nakazuje, da gre za zgolj lokalno-teritorialno stvar upravljanja z občinskim prostorom, ki je v mejah funkcionalne avtonomije občine iz prvega odst. 140. člena Ustave.

Priporočila

Priporoča se preveritev ustreznosti zakonske ureditve ZUreP-3 glede določanja območij za dolgoročni razvoj naselij. Najprej v pogledu vprašanja, ali je primerna ureditev, da se območja dolgoročne širitve za naselja občinskega pomena sploh ne načrtujejo na ravni strateškega prostorskega načrtovanja, ampak le na izvedbeni, in nadalje v pogledu vprašanja, ali je zares in zakaj je potrebno in primerno, da se tovrstna območja za naselja regionalnega pomena lokacijsko (četudi okvirno) opredeljujejo že na regionalni ravni z RPP in je to predpisano kot splošno pravilo (in ne morebitna kot izjema za posebne primere, ko to zares terja planski urbanizem na regionalni ravni).

2.5 Zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena

S tem, ko je RPP v zakonu opredeljen kot strateški prostorski akt, je njegova vsebina na načelni ravni omejena na usmerjanje prostorskega razvoja v območju urejanja, iz vsebine RPP pa naj bi bilo izključeno morebitno načrtovanje konkretnih prostorskih ureditev ali določanje izvedbenih regulacij prostora

(določanje namenske rabe ali prostorskih izvedbenih pogojev). Kdaj, točno kje in na kakšen konkreten način se bo vsebina strateškega prostorskega načrtovanja udejanjila v naravi, naj bi bilo prepuščeno izvedbeni ravni prostorskega načrtovanja. Kljub temu specialne zakonske določbe, ki opredeljujejo vsebino RPP (75. člen ZUreP-3 kot *lex specialis* v razmerju do prej citiranih zakonskih določb), predpostavljajo tudi določeno mero **načrtovanja ciljnih prostorskih ureditev** državnega ali lokalnega pomena že v samem RPP. Govorimo o zasnovah izvedbenega prostorskega načrtovanja, ki same po sebi še niso neposredno izvršljive, a kljub temu prejudicirajo konkretne prostorske ureditve, ki se na izvedeni ravni prostorskega načrtovanja zgolj še določno umestijo v prostor in/ali zanje predpišejo konkretni izvedbeni pogoji (tretji do peti odst. 75. člena ZUreP-3). Avtonomija normodajalca izvedbenega prostorskega akta je v tem delu bistveno zmanjšana.

Med drugim se v okviru RPP uskladijo tudi zasnove **prostorskih ureditev državnega pomena** (tretji odst. 75. člena ZUreP-3). Te so sicer opredeljene bodisi kot najpomembnejše prostorske ureditve na področju prometne infrastrukture (cestne, železniške, letalske, pomorske...), energetske infrastrukture (močnejši elektroenergetski objekti, pomembnejša plinovodna in naftovodna in druga energetska infrastruktura, vključno z jedrskimi objekti), sežigalnice komunalnih odpadkov, najpomembnejša varstvena vodna infrastruktura, obrambni in varstveni objekti za varovanje pred naravnimi ter drugimi nesrečami in druge državno pomembne področne ureditve, ki jih kot take posebej določi Vlada, bodisi kot prostorske ureditve, ki naj bi se umestile v državno zaščitena območja morja, voda, narave oz. kulturnih spomenikov (drugi in tretji odst. 53. člena ZUreP-3). Pri tem aktualna zakonska ureditev na državni ravni predpisuje strateško prostorsko načrtovanje samo na ravni državne strategije prostorskega razvoja države; ta predstavlja čisto strateško vsebino, torej abstraktne cilje in usmeritve prostorskega razvoja na ravni države kot celote, ne pa morebitnih zasnov prostorskih ureditev, četudi državnega pomena (70. člen ZUreP-3). Snovanje slednjih (kot nižja raven strateškega načrtovanja) je prepuščeno primarno regionalni ravni, torej vsebini RPP (tretji odst. 75. člena ZUreP-3).

Oprelitev zasnov ciljnih prostorskih ureditev v RPP pomeni **njihovo prvo konkretizacijo**. Oprelitev zasnov pomeni, da se ciljna prostorska ureditev vsaj v grobem identificira po svoji vrsti, funkcijah, kapacitetah in grobi lokaciji, to pa bodisi variantno ali alternativno s podajanjem več sprejemljivih/izvedljivih variant. Topogledno ne gre več za golo strategijo v ožjem pomenu (torej določanje zgolj ciljev, usmeritev in nalog, ki jih za območje urejanja zada strateški načrtovalec), temveč za prvo raven izvrševanja strategije oz. njeno konkretnejšo raven. Vsebinsko RPP v tem delu presega vsebinsko čisto strateškega prostorskega načrtovanja, torej strategije v ožjem pomenu.

Do kakšne ravni konkretno je treba v RPP opredeliti zasnove prostorskih ureditev državnega pomena je v zakonu izrecno določeno: v okviru priprave in sprejemanja RPP je treba opraviti predhodno vrednotenje in utemeljitev mogočih variant, v samem RPP pa (vsaj) opredeliti predloge izvedljivih variant ter določiti usmeritve za njihovo izvedbeno prostorsko načrtovanje. Vendar pa gre lahko vsebinsko RPP tudi dlje: z njo

se lahko tudi določi najustreznejša varianta, v tem okviru tudi lokacijsko umesti v prostor; RPP v tem delu nadomešča uredbo o najustreznejši varianti, nadaljnja raven konkretizacije pa je v takem primeru prepuščena državnemu prostorskemu načrtu (DPN) ali državnemu prostorskem ureditvenem načrtu (četrti in peti odst. 82. člena ZUreP-3).

Posebno vprašanje je, ali je RPP edini prostorski akt, kjer se lahko bolj ali manj konkretno (v opisanih mejah) načrtujejo ciljne prostorske ureditve državnega pomena, ali pa je mogoče iste ali še kakšne druge ciljne prostorske ureditve v istem obsegu načrtovati poleg/namesto z RPP tudi/šele na ravni državnih prostorskih izvedbenih aktov. Glede na to, da zakon izrecno predpisuje zahtevo po skladnosti državnih izvedbenih prostorskih aktov z RPP (tretji odst. 52. člena ZUreP-3) in določa, da se v postopkih državnega izvedbenega prostorskega načrtovanja izvedejo le dejanja in sprejmejo odločitve, ki v postopkih priprave RPP še niso bili izvedeni ali sprejeti (četrti odst. 83. člena ZUreP-3), se zdi pravilno stališče, da zasnove ciljne konkretne prostorske ureditve državnega pomena, ki je določena z RPP, **z državnim prostorskim aktom izvedbene ravni ni mogoče več spreminjati ali nadomeščati** z novimi/drugačnimi rešitvami; dopustno jih je zgolj še konkretizirati glede na možnosti, ki jih daje bolj ali manj konkretna vsebina RPP.

Zadnje navedeno ne velja za tiste **ciljne prostorske ureditve, ki v RPP (sploh) niso obravnavane**. Zakonska ureditev državnega prostorskega načrtovanja izvedbene ravni (82. do 113. člen ZUreP-3) kljub določbi tretjega odst. 75. člena ZUreP-3 še zmeraj predpisuje (prvo) iskanje in izbor izvedljivih variant tudi na ravni državnega izvedbenega prostorskega načrtovanja, torej je zakonodajalec predpisal, da je to (vsaj v določenih primerih) še zmeraj mogoče. Logična razlaga napeljuje na sklep, da to velja takrat, kadar RPP določene ciljne prostorske ureditve sploh ni naslovil. To potrjuje tudi dejstvo, da določanje zasnove prostorskih ureditev državnega pomena v RPP za razliko od določanja zasnove določenih prostorskih ureditev lokalnega pomena ni obvezno (prim. napovedni stavek v tretjem in četrtem odst. 75. člena ZUreP-3), navsezadnje pa je bil to tudi namen konkretnega zakonodajalca, izrecno izražen v zakonodajnem gradivu.

Skratka, kolikor RPP opredeljuje zasnove posamezne ciljne prostorske ureditve državnega pomena, takrat je država pri izvedbenem prostorskem načrtovanju s tem vezana; vsebinsko RPP v tem delu lahko zgolj konkretizira v mejah, kot jih dopušča RPP. Kolikor pa RPP zasnove posamezne ciljne prostorske ureditve državnega pomena ne določa, to pomeni, da jo je mogoče (prvič) načrtovati (šele) v okviru državnega izvedbenega prostorskega načrtovanja. Npr., če RPP opredeljuje eno ali več izvedljivih variant poteka nove avtocestne povezave, je treba na ravni državnega izvedbenega prostorskega načrtovanja konkretizirati na ravni RPP izbrano varianto ali eno od v RPP alternativno določenih variant; kolikor v okviru RPP sploh ni bila obravnavana in predvidena postavitve nove močnejše elektrarne v regiji, pa je mogoče kljub temu potrebo po njej, možne in izvedljive variante ter najustreznejšo izmed njih ugotovljati in določiti v okviru državnega izvedbenega prostorskega načrtovanja. Govorimo torej o vsebinsko

uskklajeni, sočasni ali **kumulativni pristojnosti države in regionalne ravni**, ki se medsebojno ne izključujeta, pri čemer je pristojnost regionalne ravni primarna, državna pa subsidiarna.

Kot sklepno se postavi še vprašanje, zakaj se zasnove državnih prostorskih ureditev sploh urejajo v RPP in, v tem okviru najprej, ali ni s tem morebiti presežena **omejitev vsebine RPP »navzgor«**. Pravilno se zdi zavzeti stališče, da ta vsebina RPP ni sporna. Opredelitev in okvirno umeščanje v prostor prostorskih ureditev državnega pomena se ne zdi vsebina, ki bi bila po naravni stvari v izključni pristojnosti zgolj države, že najmanj zaradi dejstva, da se umešča v določen prostor v regiji, še toliko bolj pa takrat, ko gre za prostorske ureditve s funkcionalnostmi ali vplivi za širše lokalno okolje, v katerega se umešča. Npr. avtocesta, železnica, mednarodno letališče, pristanišče, zmogljivejša energetska infrastruktura, jedrski objekti, protipoplavne ureditve ob večjih rekah, obrambni objekti, nacionalni naravni parki ..., vse to lahko služi ali ima mnogo bolj pomembne negativne ali pozitivne emisije in vplive za prebivalce in gospodarstvo širšega lokalnega območja, kamor se umešča, kot za splošno prebivalstvo in gospodarstvo v državi. Zato gre po naravi stvari za pristojnost, ki si jo država deli in usklajuje z regionalno ravnjo. Temu primerno se zdi razdelitev prostorskega načrtovanja teh vsebin na strateško regionalno raven in izvedbeno državno s pravnega vidika sprejemljivo (ne govorimo ne o izvorni pristojnosti države, ne o izvorni pristojnosti regionalne ravni; odločitev o uvrstitvi na eno ali obe strani je v mejah proste presoje zakonodajalca). Povedano drugače, s tem, ko obstaja možnost obravnavanja tovrstnih vsebin na regionalni ravni, se omogoča bolj kakovostno obravnavanje s širšim pogledom na prostor; s tem, ko država ohranja subsidiarno pristojnost tudi za strateško načrtovanje tovrstnih vsebin, pa je zagotovljeno, da bodo te vsebine v vsakem primeru ustrezno naslovljene tudi v primeru, če jih regionalna raven ne uspe normativno urediti.

Z drugega zornega kota a z v bistvenem enakimi argumenti je utemeljeno tudi stališče, da s strateškim načrtovanjem tovrstnih vsebin na regionalni ravni ni presežena niti **omejitev vsebine RPP »navzdol«**. Kadar govorimo o infrastrukturi, ki poteka po območju več občin (npr. prometna in energetska omrežja), je že na prvi pogled očitno, da gre za pomen prostorske ureditve, ki znatno presega lokalne občinske interese posamezne občine, na teritorij katere (delno) sega. Kadar pa govorimo o pomembnejših prostorskih ureditvah državnega pomena, ki so posamični lokacijsko strnjeni objekti ali površine (npr. letališča, pristanišča, elektrarne, veliki vodni zadrževalniki, državni kulturni spomenik, nacionalni park), pa je glede na njihove funkcionalnosti in vplivnosti in ne glede na konkretno lokacijsko umestitev ravno tako utemeljeno govoriti o širšem lokalnem oz. regionalnem pomenu. Njihove funkcije in vplivi vsekakor znatno presegajo potrebe in zaznave prebivalcev ter gospodarstva občine, v katero se umeščajo.

Ob povzetem razumevanju normativnega urejanja zasnov prostorskih ureditev državnega pomena z RPP ni videti pomislekov o skladnosti obravnavane zakonske ureditve z ustavno porazdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora. Z njo se ne prenašajo na regionalno raven organske pristojnosti države, po eni strani, po drugi pa se z njo ne posega v funkcionalno avtonomijo občin.

Priporočila

Kolikor je aktualna zakonska ureditev s pravnega vidika sprejemljiva, pa to še ne pomeni, da je tudi najboljša možna alternativa. Glede na velike obete regionalnega prostorskega planiranja ter pričakovano povečanje kakovosti upravljanja s prostorom, se naročniku svetuje, da preuči možnosti in učinke potencialne rešitve, da bi bilo treba prostorske ureditve državnega pomena **obvezno** strateško obravnavati v RPP. To bi, če se bo regionalno planiranje začelo udejanjati na zamišljen način, povečalo učinkovitost prostorskega načrtovanja prostorskih ureditev državnega pomena. Preprečilo bi sektorsko izolirano prostorsko načrtovanje zgolj posamičnih ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena brez širšega uvida v prostor, v katerega naj bi se prostorska ureditev umestila, in druge načrtovane prostorske ureditve istega ali drugih sektorjev. To velja tako z vidika siceršnjih sistemov prostorskih ureditev državnega pomena, kot z vidika interesov ostalih deležnikov v regiji (prebivalstva, gospodarstva, občin). Najverjetneje pa bi bilo v tem okviru še zmeraj dopustiti določene sektorske ali vsebinske izjeme za ohranjanje subsidiarnih pristojnosti, v vsakem primeru pa zagotoviti, da bo regionalno prostorsko planiranje zares operativno.

2.6 Zasnove ciljnih prostorskih ureditev lokalnega pomena ter njihovih omrežij

Že v predhodnem poglavju je bilo podrobneje pojasnjeno, da vsebina RPP ne vsebuje zgolj strateške vsebine v ožjem pomenu, temveč njegova vsebina po zakonskem besedilu prehaja tudi na konkretnjšo raven s tem, ko naj bi se v njem določale tudi zasnove posameznih ciljnih prostorskih ureditev ter njihovih omrežij; z njim se določajo zasnove izvedbenega prostorskega načrtovanja in prejudicirajo konkretni posegi v prostor tudi do ravni konkretizacije njihove jedrne vsebine in okvirne lokacije. Medtem, ko je v predhodnem poglavju podrobneje obravnavano normativno urejanje zasnov prostorskih ureditev državnega pomena, se v nadaljevanju ukvarjamo z normativnim urejanjem **zasnov ciljnih prostorskih ureditev lokalnega pomena ter njihovih omrežij**.

Razmerje med vsebino četrte do sedme alineje drugega odstavka in četrtega odstavka 75. člena ZUreP-3 je dvoumno. Ob dejstvu, da obe besedili kot predmet RPP izrecno določata načrtovanje »zasnov« posameznih prostorskih ureditev (drugi odstavek v posamezni alineji, četrti pa v napovednem stavku, pri čemer so ciljne prostorske ureditve nato navedene zgolj primeroma), se jezikovni pomeni posameznih določb v kontekstu strateškega prostorskega načrtovanja prekrivajo in si je težko predstavljati, kakšne naj bi bile razlike med posameznimi vsebinami, urejenimi na enem in drugem mestu. Tako se vzpostavlja dvom, ali gre pri posameznih vsebinah iz četrtega odstavka za nekaj več (*plus*) ali nekaj drugega (*aliud*), kot je opredeljeno v četrti do sedmi alineji drugega odstavka 75. člena ZUreP-3, ali pa je morebiti vsebina

četrtega odstavka v prekrivajočem delu vsebine zgolj razjasnjevalnega pomena z eksemplifikativnim naštevanjem konkretnjših vsebin iz drugega odstavka. Tega tudi iz samega zakonodajnega gradiva ni mogoče izluščiti.

Kot razberemo zakonodajnega gradiva ZUreP-2, je bila ambicija konkretnega zakonodajalca določiti obravnavanje posameznih ciljnih prostorskih ureditev lokalnega pomena in njihovih omrežij na regionalni ravni utemeljena z dvema razlogoma: kot prvo, zato, ker naj bi šlo po naravi stvari pri nekaterih tovrstnih predmetih urejanja za omrežja oz. prostorske ureditve, ki imajo pomen za regijo oz. njen razvoj (kar naj bi se odražalo v drugem odst. 75. člena ZUreP-3), kot drugo pa zato, ker gre za prostorske ureditve, katerih kapacitete oz. učinki naj bi presejali teritorij občine, v kateri se nahajajo, pri čemer se z njihovim obravnavanjem na ravni regije omogoča njihovo kvalitetnejše načrtovanje ter racionalna raba prostora (kar naj bi se odražalo v četrtem odst. 75. člena ZUreP-3). Če iz tega opisa izločimo medobčinske vsebine (ki bodo podrobneje obravnavane v nadaljevanju), gre v resnici za opisovanje enega in istega pomena prostorskih ureditev, le z dveh zornih kotov. V vsakem primeru kot namen konkretnega zakonodajalca razpoznamo namen, da se v RPP strateško načrtujejo tiste ciljne prostorske ureditve oz. njihova omrežja, ki imajo **regionalni pomen**. Govorimo o tistih ustvarjenih strukturah v prostoru, katerih kapacitete in cilji oz. učinki obstoja ali delovanja vsake same posamezno pomembno presegajo teritorij matične občine, torej potrebe oz. relevantne zaznave njenih prebivalcev in gospodarstva. Ob tem ne govorimo o individualnem čezmejnem pomenu oz. učinkih posamezne prostorske ureditve (npr. vožnja nekaj občanov na delo v tovarno v sosednji občini, obiskovanje konkretne osnovne šole s strani otrok v naselju v sosednji občini, zaznana stalna rekreacija mnogih prebivalcev mestne četrti v športnem centru v sosednji občini, emisije tovarne na neposredno okolico), temveč o znatnih učinkih, ki imajo splošni in širši pomen za več občin v regiji (npr. zagotavljanje delovnih mest ali ponudbe potrošniških dobrin za več tisoč prebivalcev v regiji, zagotavljanje specialističnega bolnišničnega zdravljenja, območje jezera kot naravne znamenitosti, ki zaradi svoje privlačnosti predstavlja pomembno turistično točko v regiji, emisije za širše območje v regiji).

Kar z gotovostjo razberemo iz zakonskega besedila, je, da normativno urejanje zasnov ciljnih prostorskih ureditev in njihovih omrežij na ravni RPP sega na docela vsa **sektorska področja** prostorskega načrtovanja (stanovanjska oskrba, gospodarska infrastruktura in turizem, splošna oskrba prebivalstva, družbena infrastruktura, gospodarska javna infrastruktura, komunalna oskrba) (četrta do sedma alineja drugega odst. in četrti odst. 75. člena ZUreP-3).

Ob navedenih izhodiščih o **stanovanjskih območjih**, ki se strateško načrtujejo na ravni RPP (šesta alineja drugega odst. in druga alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3), brez dvoma govorimo takrat, ko gre za stanovanjska območja velikih kapacitet za več tisoč prebivalcev, ki bi imela pomembne učinke preko meja teritorija občine, v kateri se nahajajo. Priselitev oz. bivanje velikega števila prebivalcev namreč nima učinkov le na matično občino, kamor je stanovanjsko območje prostorsko umeščeno,

temveč so ti po naravi stvari bistveno širši: zaradi ponudbe delovne sile lahko v okviru medobčinskih migracij vpliva na zaposlitveno situacijo v več občinah ali regiji kot celoti, po eni strani, po drugi pa zaradi svojih potreb povzroča potrebe po znatnem povečanju potrošniške oskrbe, kapacitet družbene infrastrukture in gospodarske javne infrastrukture, kar vse se v znatnem delu zadovoljuje na ravni regije in ne na lokalni občinski ravni. Predmet urejanja z RPP v smislu stanovanjskih območij brez dvoma ne predstavlja npr. načrtovanje območij za nekaj deset novih družinskih ali nekaj večstanovanjskih stavb, odločitev o morfološkem dopolnjevanju namenske rabe v konkretnem prostoru, zapolnjevanje urbane vrzeli v mestu ali dajanje novega stanovanjskega namena dosedanjemu lokaliziranemu degradiranemu območju v naselju; vse to po naravi stvari ne more imeti znatnih učinkov na širše območje, kot je občinski teritorij, in tako brez dvoma ostaja vprašanje občinske ravni prostorskega načrtovanja.

Podobno velja za strateško načrtovanje **območij gospodarskega razvoja** kot vsebine RPP (sedma alineja drugega odst. in tretja alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3). Po naravi stvari je normativno urejanje teh območij *sedes materiae* RPP takrat, kadar govorimo o bolj zmogljivih gospodarskih conah, ki nudijo delovna mesta velikemu številu delavcev (več tisoč), imajo znatne komunalne potrebe (npr. prometne, energetske), ki lahko povzročajo anomalije v komunalni oskrbi širšega območja ali zahtevajo prilagoditev infrastrukture regionalnega pomena, ali pa morebiti povzročajo velike negativne vplive na širše območje v regiji (npr. onesnaženje, hrup, druge emisije, velike nevarnosti). Eden od primerov (a ne edini) je gotovo gospodarska cona (industrijska, obrtna, trgovska, poslovna, logistični centri) z uporabno površino nad 10 ha (primeroma opredeljena v tretji alineji četrtega odst. 75. člena ZUreP-3). Gotovo pa ne more biti predmet strateškega načrtovanja v RPP opredeljevanje posameznih manjših površin občinskega prostora za potrebe industrijskih, obrtnih, poslovnih... rab, za katere ni pričakovati, da bi imele znatne učinke in vplive na (z vidika občin) čezmejni ravni.

Smiselno enako velja za strateško načrtovanje **območij splošne oskrbe** (trgovina, storitve, obrt, nakupovalna središča) s tem, da je pri slednjih poleg ponudbe delovnih mest in komunalnih potreb odločilna njihova ponudbena zmogljivost v razmerju do regije kot take. Spodnja meja kapacitet nakupovalnega središča, do katere zakonodajalec šteje, da gre gotovo za prostorsko ureditev regionalnega pomena, je nakupovalno središče s 5.000 m² tlorisne površine oz. potrošniško zmogljivostjo nad 3.000 prebivalcev (po standardu 1,6 m²/prebivalca), torej za več kot polovico prebivalstva povprečne občine (četrta alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3, tč. 5.1.5 (2) SPRS 2050). Vendarle se zdi pravilno zavzeti stališče, da gre zgolj za usmeritev in ne absolutno spodnjo mejo. Ni izključeno, da je zaradi specifičnih regionalnih potreb določeno območje splošne oskrbe lahko v regionalnem interesu tudi ob manjši kapaciteti, npr. kadar govorimo o obstoječem ali načrtovanem nakupovalnem središču, ki je pomembno za spodbujanje razvoja regionalnega turističnega središča.

Podobno mora biti omejeno tudi strateško načrtovanje **družbene infrastrukture**. V okviru RPP se v osnovi strateško načrtujejo tiste posamične prostorske ureditve, katerih cilji, funkcije in kapacitete v bistvenem

presegajo potrebe matične občine, v kateri so prostorsko umeščene. To so npr. prostorske ureditve za vsaj sekundarno zdravstveno dejavnost, vsaj sekundarno izobraževanje, specialne ustanove primarnega izobraževanja (npr. osnove šole s prilagojenim programom, glasbene šole, zavodi za otroke s posebnimi potrebami), socialno varstvo (domovi za starejše, varne hiše), sodstvo, državno upravo, policijo, specialne, območne, osrednje in krajevne knjižnice, javna gledališča, pokrajinske muzeje, galerije, ustanovljene za območje več občin hkrati, arhive, objekte za športne prireditve in vrhunski šport. Vse to so ustanove, katerih funkcije in kapacitete presega potrebe povprečne občine, po sektorskih zakonih pa tudi niso v mejah pristojnosti in nalog posamične občine. Niso pa to morebiti prostorske ureditve za primarno zdravstvo, primarno izobraževanje, zaščito in reševanje (civilna zaščita, gasilstvo, odprava posledic naravnih nesreč), šolske knjižnice, vaški kulturni domovi, privatna gledališča, krajevni muzeji, otroška in športna igrišča za lokalno prebivalstvo, za katere vse velja ravno obratno.

Enako velja na področju **gospodarske javne infrastrukture**. V okviru RPP se zato, ker so regionalnega pomena, strateško načrtujejo npr. regionalne ceste, avtobusna postajališča mednarodnega ali širšega medkrajevnega linijskega prevoza, magistralna energetska in komunalna omrežja ter naprave, infrastruktura za predelavo in odstranitev odpadkov, kar vse po sektorskih zakonih presega naloge in pristojnosti občine, po izkustvih iz prakse pa zadovoljuje širše potrebe kot so potrebe povprečne občine. V okviru RPP pa se kot stvar regionalnega pomena ne načrtujejo morebiti lokalne ceste, primarna in sekundarna energetska in komunalna omrežja ter naprave, postajališča za mestni linijski prevoz, objekti za zbiranje komunalnih odpadkov, kar vse je namenjeno lokalnim potrebam teritorialno ožjega ciljnega območja in po sektorskih zakonih spada v pristojnost občin vsake na njenem območju. Pri tem ne smeta zavesti primera prostorskih ureditev iz prve in pete alineje četrtega odst. 75. člena ZUreP-3, po katerih bi lahko na prvi pogled sklepali, da se z RPP strateško načrtujejo (vse) prostorske ureditve, neposredno namenjene opravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb s področja varstva okolja, in (vsa) infrastrukturna vozlišča ter prostorske ureditve, namenjene urejanju skupnega javnega potniškega prometa; glede na siceršnjo razlago in napovedni stavek v četrtem odst. 75. člena ZUreP-3 je pravilno zavzeti stališče, da to velja le v okviru medobčinskega strateškega prostorskega načrtovanja in ne morebiti zato, ker bi šlo za prostorske ureditve regionalnega pomena (več o tej vsebini v nadaljevanju).

Do kakšne ravni konkretno je treba v RPP normativno urediti prostorske ureditve regionalnega pomena, v zakonskem besedilo ni izrecno in jasno določeno. Besedni pomen posameznih določb zakona o vsebini RPP se prekriva z besednim pomenom določb zakona o posameznih vsebinah OPP in OPN; bodisi v smislu, da predstavlja njihovo nadpomenko, bodisi sopomenko (drugi in četrty odst. 75. člena v primerjavi s prvim odst. 79. člena in prvim odst. 117. člena ZUreP-3). Ob zgolj jezikovni razlagi razberemo, da se lahko z RPP določajo tako zasnove omrežij prostorskih ureditev (četrti in peta alineja drugega odst. 75. člena ZUreP-3) kot zasnove posamičnih prostorskih ureditev (prva in peta alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3), na eni strani, in na drugi, zasnove območij posameznih prostorskih ureditev (šesta alineja drugega odst. in druga, tretja, četrta alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3), kot

tudi sama območja posameznih prostorskih ureditev (sedma alineja drugega odst. in šesta alineja četrtega odst. 75. člena ZUreP-3). Jezikovni pomen zakonskih določb tako daje možnost več variant dopustnih meja konkretnosti vsebine RPP glede prostorskih ureditev regionalnega pomena, od strogo strateške opredelitve zgolj ciljnih prostorskih ureditev (določitev zgolj vrst, kapacitet in okvirnih lokacij ciljnih prostorskih ureditev v regiji) do njihovih konkretnih načrtovanj (opredelitev bolj konkretnih lastnosti in konkretnih lokacij). Iz zakonodajnega gradiva razberemo, da naj bi se v RPP določilo, »*kako velika ali zmogljiva prostorska ureditev je potrebna, da se dosežejo zastavljeni cilji, ter kje predvidoma naj bi se prostorska ureditev umestila*«, iz predhodno povzetih določb SPRS 2050 pa razberemo, da naj bi se v okviru RPP načrtovala tudi konkretna območja posameznih prostorskih ureditev. Vendarle je treba biti pri razlagi in uporabi zakonskega besedila 75. člena ZUreP-3 do določene mere zadržan zaradi omejitve vsebine RPP »navzdol«.

Neproblematično se zdi, da se v RPP strateško načrtujejo **omrežja prostorskih ureditev**, če kot slednje razumemo strateško načrtovanje sektorskih sistemov prostorskih ureditev regionalnega pomena. V tem okviru se v skladu z zaznanimi potrebami in načrtovanimi cilji razvoja v regiji načrtujejo funkcionalno medsebojno notranje povezane, dopolnjujoče in usklajene skupine prostorskih ureditev posamezne vrste (npr. območja stanovanjske oskrbe, območja gospodarskih con, zdravstveni sistem, izobraževalni sistem, kulturne ustanove..., vse regionalnega pomena), znotraj katerih se v vsaki opredelijo posamezne ciljne prostorske ureditve, njihove zaželenne funkcije za regijo in njihova okvirna prostorska porazdelitev po regiji. V resnici gre za konkretizacijo urbanega omrežja, zelenega sistema ali turističnih območij regije na sektorski ravni, kar je, kot prej pojasnjeno, organsko vsebina RPP in tako nesporno z vidika porazdelitve pristojnosti na področju urejanja prostora.

Neproblematično se tudi zdi, da se v RPP ciljne prostorske ureditve regionalnega pomena določijo po tistih **lastnostih, ki so pomembne za regijo**, torej tistih, zaradi katerih se zagotavlja, da posamezna ciljna prostorska ureditev dosega ali bo dosegala na ravni regije zaželene čezmejne učinke oz. vplive širšega lokalnega oz. regionalnega pomena oz. svojo vlogo v prostorskih sistemih regije. To so brez dvoma vrste in kapacitete posamezne ciljne prostorske ureditve (npr. okvirni število prebivalcev ali delovnih mest, uporabna površina ... stanovanjskega, gospodarskega ali oskrbnega območja regionalnega pomena; vrsta in okvirna zmogljivost načrtovane zdravstvene ustanove ali športnega stadiona; opredelitev povezovalnih funkcij in okvirne zmogljivost načrtovanega plinovoda ali cestnega omrežja). Lahko gre tudi za kakšne druge specifične lastnosti, če so pogojene z regionalnimi potrebami ali interesi (npr. načrtovano stanovanjsko območje naj bo namenjeno gradnji večstanovanjskih stavb zaradi doseganja racionalne rabe prostora v regiji ali pa eno in dvostanovanjskih stavb zaradi zaznanega velikega povpraševanja po takih površinah v regiji; načrtovano industrijsko območje naj bo povezano z železnico zaradi v regiji zaželenih dejavnosti, ki potrebujejo takšno povezavo; kakšne tehnične lastnosti naj bodo zagotovljene za načrtovan infrastrukturni objekt, da bo zagotavljal zelene funkcije v regiji). Ker je RPP strateški prostorski akt, njegova vsebina ne more iti tako daleč, da bi ta prostorski akt za ciljne prostorske

ureditve neposredno določal prostorske izvedbene pogoje v smislu velikosti in lastnosti gradbene parcele, lege, velikosti, oblikovanja objekta/ov, njihovega priključevanja na gospodarsko javno infrastrukturo ipd.; slednje je po zakonu prepuščeno izvedbenim prostorskim aktom občinske ravni (114. v zvezi z 38. členom ZUreP-3). Je pa nesporno, da se z določanjem regionalno pomembnih lastnosti RPP kot zasnov načrtovanih ciljnih prostorskih ureditev prejudicira vsebina prostorskih izvedbenih pogojev, ki jih mora na izvedbeni ravni določiti občina.

Neproblematično se tudi zdi, da se v RPP ciljne prostorske ureditve regionalnega pomena do določene mere **lokacijsko umestijo v prostor**. Do kakšne, je odvisno od upravičenega interesa regionalne ravni s tem v zvezi, po eni strani, in narave ciljne prostorske ureditve, po drugi. Zaradi zagotavljanja regionalno pomembnih funkcij in učinkov regionalnih prostorskih sistemov (urbanega omrežja, zelenega sistema, turističnih območij), racionalne rabe prostora in doseganja cilja policentričnega urbanega sistema v regiji je skorajda samoumevno, da se na ravni regionalnega načrtovanja ciljne prostorske ureditve regionalnega pomena tudi lokacijsko razporedijo v območju urejanja, torej z njihovo umestitvijo v posamezna urbana središča, naselja in druga lokacijsko opredeljena območja (makro lokacija). Strateško načrtovanje prostorskih sistemov regionalnega pomena je po naravi stvari lahko dejansko učinkovito in ima dejanski smisel ter vsebino le, če imamo pred seboj jasno predstav o (bodoči) prostorski porazdelitvi in vlogi njihovih sestavnih členov.

Konkretnjša lokacijska umestitev v prostor je lahko pogojena z interesom po doseganju zelenih učinkov ciljne prostorske ureditve za regijo. Ta se lahko izvede v določitvi konkretnih usmeritev za izbiro konkretne lokacije na izvedbeni ravni prostorskega načrtovanja ciljne občine, kolikor so te usmeritve pogojene z regionalnim interesom (npr. ciljna prostorska ureditev naj se umesti v neposredno bližino regionalne prometne povezave zaradi zagotavljanja njene dostopnosti na ravni regije ali ob določene umetne strukture ali naravne vire zaradi zagotavljanja njene zelene funkcionalnosti in učinkovitosti). Izjemoma se lahko ciljna prostorska ureditev v RPP do take mere konkretno lokacijsko umesti v prostor, da se določi njena konkretna lokacija, ker je to odločilnega pomena za njeno delovanje ali funkcije za regijo (mikro lokacija) (npr. načrtovanje novega hotelskega kompleksa regionalnega pomena ob določenem jezeru ali reki, načrtovanje avtobusne postaje regionalnega pomena ob obstoječem mednarodnem letališču, načrtovanje regionalne vodarne na lokaciji konkretnega črpališča). Ker je RPP strateški prostorski akt, njegova vsebina ne more iti tako daleč, da bi ta prostorski akt za ciljne prostorske ureditve neposredno določal namensko rabo na konkretnem območju, ker je slednje po zakonu prepuščeno izvedbenim prostorskim aktom občinske ravni (37. in 114. člen ZUreP-3). Tudi tu pa ni sporno, da v izjemnih primerih vendarle močno prejudicira izvedbeno prostorsko načrtovanje, tj. namensko rabo na posameznih konkretnih lokacijah, kadar je določna izbira mikro lokacije ciljne prostorske ureditve pogojena z regionalnim interesom, da bo dosegala zelene funkcije in učinke za regijo.

Do sedaj povzeto strateško prostorsko načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena v RPP je **obvezno in izključno**, kar je bistvena razlika od strateškega načrtovanja prostorskih ureditev državnega pomena (ki je zgolj fakultativno in s prirejeno pristojnostjo z državo). To pomeni, da je v RPP treba strateško načrtovati vse prostorske ureditve regionalnega pomena v regiji, po eni strani, in po drugi, da občine teh prostorskih ureditev ne morejo načrtovati prvič ali zgolj same, brez podlage v RPP. Navedeno iz zakonskega besedila razberemo brez vsakega dvoma (napovedna stavka drugega in četrtega odst. 75. člena ZUreP-3, *a contrario* razlaga osmega odst. 75. člena ZUreP-3 in primerjava vsebine drugega in četrtega odst. 75. člena in prvega odst. 79. člena ter četrta odst. 79. člena ZUreP-3).

Občina je dolžna in upravičena v okviru svojega prostorskega načrtovanja konkretizirati vsebino RPP glede prostorskih ureditev regionalnega pomena. To lahko do določene mere konkretizira v okviru strateškega prostorskega načrtovanja (z OPP), kadar in kolikor je vsebina RPP ostala na dovolj abstraktni ravni, da pušča odprt manevrski prostor za oblikovanje ali izbiro ene ali več strateških alternativ občinski ravni (prvi odst. 79. člena ZUreP-1). V vsakem primeru občina mora in sme vsebino RPP glede prostorskih ureditev regionalnega pomena konkretizirati na izvedbeni ravni prostorskega načrtovanja (z OPN), v okviru katerega natančno določi mikro lokacije ciljnih prostorskih ureditev regionalnega pomena, za ta namen opredeli namensko rabo ciljnih zemljišč in oblikuje prostorske izvedbene pogoje, po potrebi pa predvidi tudi izdelavo OPPN za ciljno prostorsko ureditev; v vsakem primeru mora ostati v mejah, ki jih je začrtala vsebina RPP (114., 116. in 117. člen ZUreP-3).

Občina ne sme in ne more prostorsko načrtovati prostorskih ureditev regionalnega pomena, ki niso strateško načrtovane z RPP, to pa ne strateško, ne izvedbeno (četrta odst. 79. člena in drugi odst. 117. člena ZUreP-3). Izjema velja za mestne občine, ki lahko strateško (in v drugi fazi izvedbeno) načrtujejo zmogljivejša gospodarska območja in večja nakupovalna središča tudi same, ne glede na vsebino RPP (osmi odst. 75. člena ZUreP-3). Gre za zakonsko izjemo, ki je v zakonodajnem gradivu ZUreP-2 smiselno (in razumno) pogojena z naravno danostjo, da imajo mestne občine lahko mnogo večje število prebivalcev od običajnih občin, posledično pa se lahko potrebe po zmogljivih prostorskih ureditvah, ki so sicer običajno regionalnega pomena, oblikujejo zgolj na ravni mestne občine, zgolj za njene prebivalce in brez relevantnih čezmejnih učinkov ali vplivov. Ali povedano drugače, kljub veliki zmogljivosti posamezne gospodarske cone ali nakupovalnega središča gre lahko v mestnih občinah še zmeraj za lokalno javno zadevo zgolj občinske ravni (zagotavljanje delovnih mest in splošne oskrbe le za prebivalce mesta).

Ob povzetem razumevanju normativnega urejanja zasnov prostorskih ureditev lokalnega pomena z RPP, torej kolikor je to pogojeno z regionalnim pomenom vsebine, ni videti pomislekov o skladnosti obravnavane zakonske ureditve z ustavno porazdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora. Z njo se ne posega v funkcionalno avtonomijo občin, temveč omogoča učinkovito in racionalno strateško prostorsko načrtovanje lokalnih zadev širšega oz. regionalnega pomena na nad-občinski ravni, ki je po

naravi stvari primernejša od parcialnega reševanja skupnih vprašanj regije v vsaki občini posamezno (in tudi različno).

Potencialno sporna ureditev

Z vidika porazdelitve pristojnosti na področju urejanja prostora bi bila lahko sporna sleherna razširjajoča razlaga in uporaba določb ZUreP-3, po kateri bi se strateško načrtovanje na regionalni ravni stopnjevalo do konkretnosti v večji meri, kot to terjajo regionalni interesi in je predhodno podrobneje obrazloženo ter primeroma prikazano. To bi bilo sleherno **konkretnije normativno urejanje** ciljnih prostorskih ureditev, kot to narekujejo regionalni interesi, to pa tako v pogledu vrste ciljnih prostorskih ureditev (strateško načrtovanje manj zmogljivih in regionalno nepomembnih prostorskih ureditev, npr. posamičnih skupin stanovanjskih stavb, manjših gospodarskih ali oskrbnih območij, vrtcev in osnovnih šol, objektov primarnega zdravstvenega varstva, športnih igrišč za posamezne soseske), kot v pogledu izvedbenih prostorskih pogojev (ki presegajo opredeljevanje za regijo relevantnih kapacitet in tehničnih lastnosti, npr. določanje točnih lastnosti gradbene parcele, lege, velikosti ali oblike ciljnega objekta brez relevantnega vpliva na funkcionalnost), kot v pogledu mikro lokacije (ki ni morebiti specifično pogojena zaradi narave prostorske ureditve same po sebi, npr. določanje točne lokacije novega stanovanjskega ali gospodarskega območja v občini, nove visoke šole, novega gledališča).

Podobno, kot velja za prej že izpostavljeno načrtovanje širitve naselij regionalnega pomena, se zdi, da je odločitev o ohranjanju, dopolnitvi ali vzpostavitvi nove ciljne prostorske ureditve regionalnega pomena upravičeno sprejeta na regionalni ravni, hkrati pa gre v tipičnih primerih pri njeni podrobnejši umestitvi v prostor (tako z vidika mikro lokacije kot z vidika določanja prostorskih izvedbenih pogojev) za čisto **lokalno-teritorialno vprašanje** občine, kamor naj bi se umestila, stvar upravljanja z občinskim prostorom, in obsežena z ustavno varovano funkcionalno avtonomijo občine. Za regijo je načeloma pomembno le to, da se ciljna prostorska ureditev v določenem širšem prostoru ohrani, dopolni ali ustvari, manj pa, kje točno in s kakšnimi podrobnimi lastnostmi. Vendar, kot predhodno omenjeno, to ni absolutno pravilo in ne velja v prav vseh primerih, saj je lahko zlasti mikro lokacija ciljnih prostorskih ureditev včasih odločilnega pomena za njihovo funkcioniranje, učinke in vplive za regijo.

Skratka, pravilno se zdi stališče, da je v relativno širokih mejah trenutno možnih jezikovnih razlag 75. člena ZUreP-3 potrebno **samoomejevanje regionalne ravni** pri normativnem urejanju ciljnih prostorskih ureditev regionalnega pomena v RPP. Temeljno vodilo pri ravni konkretnosti naj bo regionalni interes za posamezno vsebino; kadar ta ni potrebna za regionalni pomen oz. doseganje zelenih funkcij in vplivov na ravni regije ali če obstoji več sprejemljivih alternativ za njihovo doseganje, naj se njena opredelitev oz. izbira najustreznejše alternative o tem prepusti občinski ravni prostorskega načrtovanja, kar bi bilo tudi edino v skladu z načelom, naj javne naloge v čim večji meri izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (3. tč. 4. člena MELLIS). In končno je bil to tudi izrecen namen konkretnega zakonodajalca, ki ga

razberemo iz zakonodajnega gradiva (»..., pri čemer je potrebno oceniti, katere vsebine so pomembne za regijski nivo in katere lahko ostanejo na nivoju posameznih občin.«),

Kot potencialno sporna bi se lahko izkazala tudi implicitna (a nedvoumna) **omejitev strateškega načrtovanja mestnih občin**, da kot lokalne javne zadeve zgolj občinskega pomena načrtujejo še kakšne druge ciljne prostorske ureditve večjih zmogljivosti, poleg gospodarskih območij in nakupovalnih središč (osmi odst. 75. člena ZUrerP-3). Utemeljeno se postavlja vprašanje, ali se lahko na ravni mestne občine kot lokalna potreba zgolj njenih meščanov razvije zgolj potreba po gospodarskem območju ali nakupovalnem središču, ali pa se taka potreba zgolj lokalne narave mestne občine razvije tudi glede kakšnih drugih ciljnih prostorskih ureditev (npr. po večji stanovanjski oskrbi ali zmogljivejši družbeni infrastrukturi). Ali povedano drugače, z vidika ustavno varovane avtonomije občin se na primeru mestnih občin postavlja vprašanje, ali sta zadostni izjemi, opredeljeni v osmem odst. 75. člena ZUreP-3, ali pa bi bilo morebiti upravičeno mestnim občinam omogočiti samostojno strateško načrtovanje še kakšnih drugih zmogljivejših prostorskih omejitev za zadovoljevanje potreb zgolj njihovih občanov. Zakonodajno gradivo konkretnih razlogov za omejitev izjem strateškega načrtovanja mestnih občin na zgolj gospodarska območja in nakupovalna središča ne navaja, zato je legitimnost in ustavno skladnost v tem delu težko komentirati.

Priporočila

Priporoča se preveritev možnosti za nomotehnično izboljšanje zakonskega besedila 75. člena ZUreP-3 glede strateškega načrtovanja ciljnih prostorskih ureditev regionalnega pomena v RPP tako, da bo vsebina RPP jasnejše in bolj določno opredeljena v zakonu ter ne bo omogočala interpretacij, ki bi bile lahko ustavno sporne in presegle omejitve vsebine RPP »navzdol«.

Priporoča se tudi preveritev ustreznosti določbe osmega odst. 75. člena ZUreP-3, da smejo mestne občine samostojno in ne glede na vsebino RPP strateško načrtovati zgolj zmogljivejša gospodarska območja in nakupovalna središča na svojih območjih. Priporoča se preveritev, ali obstajajo razumni in prepričljivi ter ustavnopravno upoštevni razlogi, da je to predpisano le za navedeni dve vrsti prostorskih ureditev, ne pa morebiti tudi za druge vrste prostorskih ureditev, po potrebi pa ustrezna sprememba oz. dopolnitev navedene zakonske določbe.

2.7 Zasnove medobčinskih prostorskih ureditev

Kolikor govorimo o medobčinskih prostorskih ureditvah, imamo najprej v mislih tiste prostorske ureditve lokalnega pomena, ki niso regionalnega pomena in so običajno, v tipičnih primerih, prostorske ureditve zgolj strogega občinskega pomena, pa imajo kljub temu **čezmejne funkcije za dve ali več občin** zaradi specifičnih okoliščin posamičnega primera. Kot je razvidno iz CRP projekta, večina občin medsebojno

sodeluje na številnih področjih, ki so sicer lokalne javne zadeve zgolj občinskega (in ne regionalnega) pomena, kot so npr. lokalne stanovanjska, gospodarska, komunalna, energetska, prometna, zdravstvena, osnovnošolska, športna in druga podobna oskrba, javni potniški promet, skupne medobčinske službe ipd. Zato je logično, da se v ta namen v prostor načrtno umeščajo tudi prostorske ureditve, ki so glede na svoje kapacitete v tipičnih primerih sicer zgolj občinskega pomena, a so v konkretnem primeru namenjene zadovoljevanju potreb oz. zagotavljanju vplivov za teritorij dveh ali več občin hkrati (npr. sekundarne komunalne naprave v občini, s katerimi se komunalno oskrbujejo tudi naselja v sosednji občini, ustanova primarnega zdravstva, vrtca ali osnovne šole na obrobju občine za potrebe tudi prebivalcev enega ali več naselij v sosednji občini, centralno postajališče skupno organiziranega javnega avtobusnega prometa dveh ali več občin).

Drugi vidik medobčinskih prostorskih ureditev, ki nimajo regionalnega pomena, a imajo vendarle čezmejne učinke, je pogojen **teritorialno**. Posamezne prostorske ureditve (praviloma linijske), četudi zgolj ožjega lokalnega pomena, lahko segajo na območje več občin hkrati tako, da so zaradi svoje mikro lokacije v pristojnosti dveh sosednjih občin, na območju katerih se nahajajo (npr. lokalna cesta ali komunalna povezava med dvema sosednjima obmejnima naseljema v dveh sosednjih občinah, manjši vodni zadrževalnik na hudourniku, po katerem teče občinska meja).

Tudi strateško načrtovanje navedenih in primeroma povzetih ciljnih prostorskih ureditev, torej ciljnih medobčinskih prostorskih ureditev, naj bi bilo predmet RPP. Stopnja **konkretnosti načrtovanja** tovrstnih ciljnih prostorskih ureditev ni omejena morebiti z regionalnim pomenom vsebine, temveč zgolj z omejitvijo pojma strateškega načrtovanja nasploh: z RPP se določajo njihove zasnove, torej se ciljne prostorske ureditve določijo po vrsti, kapaciteti, morebitnih drugih strateško relevantnih značilnosti in sami lokaciji (lahko tudi mikro), ne morejo pa iti vsebina RPP tako daleč, da bi določala namensko rabo zemljišč za njihove namene ali prostorske izvedbene pogoje; slednje lahko le bolj ali manj prejudicira.

S takšno ureditvijo je zakonodajalec skupno strateško načrtovanje več občin prenesel na regionalno raven, kar se lahko razumno in **v mejah polja proste presoje zakonodajalca** upraviči z načelom racionalnosti in smotrnosti, saj je regionalna raven tista, kjer se občine institucionalno povezujejo in odločajo skupaj ter tako tudi strateško urejajo bilateralne prostorske zadeve dveh ali nekaj občin v regiji hkrati (ocena in odločitev bi bila sicer lahko tudi ravno obratna in še zmeraj v mejah ustavnopravne sprejemljivosti: npr., da se regionalna raven prostorskega načrtovanja ne obremenjuje in ne zapleta z bilateralnimi vprašanji lokalnega pomena dveh ali nekaj občin). Tudi tovrstne zadeve, četudi ne dosegajo pojma regionalnega pomena, presegajo pojem lokalne javne zadeve zgolj občinskega pomena v posamezni občini. Zato v tem okviru ni videti pomislekov o skladnosti obravnavane zakonske ureditve z ustavno porazdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora.

Potencialno sporna ureditev

Sledeč zakonskemu besedilu, ki v tem delu ne dopušča nobenih odstopanj, je tudi strateško načrtovanje prostorskih ureditev medobčinskega pomena v RPP **obvezno in izključno**. V RPP je treba obvezno strateško načrtovati vse medobčinske prostorske ureditve v regiji, po eni strani, in po drugi, občine teh prostorskih ureditev ne morejo načrtovati prvič ali zgolj same (četudi v medsebojnem sodelovanju), brez podlage v RPP (napovedni stavek četrtega odst. 75. člena ZUreP-3, *a contrario* razlaga osmega odst. 75. člena ZUreP-3, četrti odst. 79. člena ZUreP-3). To bi se lahko izkazalo za sporno.

Dokler je strateško načrtovanje medobčinskih prostorskih ureditev, ki nimajo regionalnega pomena (funkcij in vplivov za regijo, temveč samo za dve ali nekaj občin v regiji), zgolj **fakultativna možnost** občin, da svoje skupne lokalne zadeve ožjega pomena strokovno analizirajo in naslovijo v okviru bolj okrepljene institucionalne regijske ravni ter s tem zmanjšajo težave in stroške prostorskega načrtovanja, se zdi tovrstna vsebina RPP nesporna. Kolikor pa to postane **omejitev** občin, da svoje ožje lokalne zadeve, ki se jih (v interesu racionalne rabe prostora ali smotrnosti) odločijo urejati skupaj v medsebojni povezavi in sodelovanju, ne smejo normativno urejati tudi ali drugače zgolj na lokalni ravni, ne glede na regionalno raven, ali **prisila**, da morajo to urejati skupaj z državo in drugimi občinami v regiji ali so pri tem celo preglasovane, četudi se ta vsebina tiče samo njih in ne zadeva drugih deležnikov regionalnega prostorskega načrtovanja, se zdi, da je poseženo v ustavno varovano funkcionalno avtonomijo zadevnih občin.

Priporočila

Priporoča se preveritev možnosti za spremembo zakonskega besedila 75. člena ZUreP-3 na način, da bi postalo strateško prostorsko načrtovanje medobčinskih prostorskih ureditev zgolj fakultativna možnost občin po zgledu tretjega ali petega odst. 75. člena ZUreP-3.

2.8 Zasnove prostorskih ureditev občinskega pomena

Zakon kot **fakultativno možnost** urejanja z RPP določa tudi strateško načrtovanje prostorskih ureditev zgolj občinskega pomena posamične občine v regiji (peti odst. 75. člena ZUreP-3). Kot razberemo iz zakonodajnega gradiva, je ta možnost (razumno) pogojena izključno z namenom smotrnosti, da se zlasti manjše občine izognejo stroškom in težavam, ki jih sicer prinaša strateško prostorsko načrtovanje, hkrati pa z namenom zagotovitve kvalitetnejšega prostorskega načrtovanja nasploh (... *Dolgoročno gledano se namreč želi doseči, da bi manjše občine vsebino svojih strateških prostorskih aktov (oziroma strateškega dela OPN) vključile na regijski nivo in bi se na ravni občine ukvarjale zgolj z izvedbenim prostorskim*

načrtovanjem, s čimer bi se nedvomno zmanjšali stroški priprave takšnih aktov in omogočil bolj celovit pregled nad urejanjem prostora.).

Tovrstno normiranje v RPP je pogojeno s predhodnim **soglasjem**, to pa tako posamične občine, katere prostorske ureditve občinskega pomena naj bi se strateško načrtovale v RPP (ki mora to predlagati), kot tudi ostalih občin v regiji (ki morajo s tem soglašati). Kateri organi občine, na kakšen način in v kakšni obliki izrazijo navedene izjave volje, ali in do kdaj so te morebiti preklicljive, ali ima občina, ki jo zadeva tovrstna vsebina, pravico odkloniti takšno ureditev (npr. z vetom ali naknadno drugačno ureditvijo v OPP), v zakonu ni predpisano, bi bilo pa lahko vse to sporno. O tem več v nadaljevanju pri pravni preveritvi institucionalnih vidikov pristojnosti za sprejemanje RPP.

Morebitno strateško načrtovanje prostorskih ureditev občinskega pomena je, sledeč zakonskemu besedilu, omejeno samo na **načrtovanje zasnov prostorskih ureditev**, ni pa na tej ravni mogoče strateško opredeljevati tudi ciljev, nalog in usmeritev občinskega prostorskega razvoja ali občinskih prostorskih sistemov. Ker je po naravi stvari in miselnem procesu prostorskega načrtovanja načrtovanje ciljnih prostorskih ureditev načeloma posledica in konkretizacija prav predhodno zadanih ciljev, nalog in usmeritev ter strateškega načrtovanja relevantnih prostorskih sistemov v območju urejanja, se zdi omejitev tovrstne vsebine RPP na zgolj načrtovanje zasnov ciljnih prostorskih ureditev neustrezna. Ker pa gre vendarle za zgolj pravno dobroto, ki je lahko tudi sploh ne bi bilo, zgolj zato ni mogoče govoriti o morebitnem ustavnem neskladju.

Aktualno **zakonsko besedilo omogoča razlago**, da občine pri naknadnem strateškem prostorskem načrtovanju niso vezane z vsebino RPP, ki je vanj vključena na predlog občine po petem odst. 75. člena ZUreP-3. V zakonskem besedilu se namreč izrecno omejuje drugačno strateško načrtovanje OPP zgolj v delu vsebin iz četrtega odst. 75. člena ZUreP-3, torej prostorskih ureditev regionalnega ali medobčinskega pomena, ne pa tudi tistih iz petega odst. 75. člena ZUreP-3 (četrti odst. 79. člena ZUreP-3). Vendarle pa ne gre za edino možno in ne povsem prepričljivo razlago, saj je v očitni opreki s sicer večkrat izrecno predpisano hierarhično podrejenostjo in skladnostjo vsebine OPP vsebini RPP (drugi odst. 52. člena in napovedni stavek prvega odst. 79. člena ZUreP-3). To je lahko glede vsebin iz četrtega odst. 75. člena ZUreP-3 sporno.

Potencialno sporna ureditev

Kot sporna bi se lahko izkazala presežna razlaga in uporaba relevantnih določb ZUreP-3, po katerih bi bile pri svojem morebitnem naknadnem strateškem prostorskem načrtovanju **občine vezane** tudi s tisto vsebino RPP, s katero so se v tem prostorskem aktu na njihov predlog strateško načrtovale prostorske ureditve občinskega pomena na njihovem območju (napovedni stavek prvega odst. in četrti odst. 79. člena ZUreP-3).

V okviru spremljanja prostorskega razvoja in lokalnih potreb lahko občina po sprejemu RPP vselej zazna drugačne potrebe ali oblikuje **interes po drugačni strateški ureditvi** posameznega ali vseh vprašanj občinskega pomena, četudi so bila ta predhodno na njen predlog urejena v RPP. Kolikor gre za lokalne zadeve zgolj ožjega pomena, brez regionalnih ali medobčinskih vplivov oz. učinkov (torej, kolikor govorimo o vsebini RPP, ki je bila vanj vključena po petem odst. 75. člena ZUreP-3), je naknadno oblikovanje drugačne strateške ureditve tega vprašanja brez dvoma obseženo z ustavno varovano funkcionalno avtonomijo občin. Tega po logičnem razmišljanju ne more spreminjati morebiti zgolj dejstvo, da je občina predhodno (ob sprejemanju RPP) zaradi razlogov smotrnosti soglašala s tem, da se v RPP normativno strateško uredi tudi posamezno vprašanje iz njene izvirne pristojnosti, saj s tem ni prenehala njena izvirna pristojnost za strateško urejanje tega vprašanja sama po sebi. Enako navedenega ne more spreminjati morebiti dejstvo, da je občina predhodno (ob sprejemu RPP) morebiti soglašala z njegovo vsebino glede prostorskih ureditev občinskega pomena na njenem območju, saj lahko občina tudi lastno strateško prostorsko načrtovanje vselej spreminja in prilagaja aktualnim potrebam in na novo oblikovanim interesom; tudi vsakokratni OPP se namreč lahko spreminja, dopolnjuje ali nadomešča z novim, vse v mejah pristojnosti občine (81. člen ZUreP-3).

Drugače velja, kolikor govorimo o **izvedbenem prostorskem načrtovanju občinske ravni**. Slednje je po naravi stvari podrejeno strateškemu prostorskemu načrtovanju (prvi in četrti odst. 52. člena ter 116. člen ZUreP-3) tako, da brez morebiti strateškega razmisleka, ki se odraža v hierarhično nadrejeni strateški vsebini (v RPP ali v OPP), ne more odstopati od strateške vsebine, torej v primeru, ko je ta glede posamezne prostorske ureditve občinskega pomena vsebovana (zgolj) v RPP, ne od njegove vsebine.

Priporočila

Priporoča se preveritev možnosti za razširitev strateških vsebin občinske ravni, ki se lahko s soglasjem zadevne občine in ostalih občin v regiji urejajo z RPP (peti odst. 75. člena ZUreP-3), na vse možne vsebine strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni.

Priporoča se preveritev možnosti za nomotehnično izboljšanje zakonskega besedila o hierarhiji med RPP in OPP (79. člen ZUreP-3) tako, da se izrecno predpiše, da občina ne glede na druge zakonske določbe pri sprejemanju OPP ni vezana z vsebino RPP iz petega odst. 75. člena ZUreP-3.

2.9 Povezave s sosednjimi območji

Povezave s sosednjimi območji so logična in samoumevna vsebina slehernega prostorskega akta, ki normativno ureja posege v prostor na določenem omejenem teritoriju svoje veljavnosti. Ker se prostor v

naravi ne konča tam, kjer se konča teritorialna veljavnost prostorskega akta, tako pa tudi ne naravne in ustvarjene strukture, sleherni prostorski akt naslavlja funkcionalne in teritorialne povezave obmejnih prostorskih sistemov in prostorskih ureditev s tovrstnimi strukturami v sosednjem območju. Ker gre za čisto logično in tehnično postransko vsebino RPP, nima relevantnih pravnih posebnosti z vidika te pravne preveritve. Pomembno je le-to, da se v okviru RPP opredeljujejo povezave s sosednjimi območji le glede tistih prostorskih sistemov in prostorskih ureditev, ki so predmet urejanja z RPP, ne pa morebiti tudi kakšnih drugih (npr. tistih, ki jih načrtujejo le občinski prostorski akti).

2.10 Sklepno

Zoper sistemsko zakonsko rešitev, da se začne strateško prostorsko načrtovanje izvajati na lokalni nad-občinski ravni kljub temu, da še ni pokrajin, ni videti nobenih pomislekov ustavnopravne narave, temveč jo je razumeti za korak v smeri stanja, kakršno bi po Ustavi moralo veljati po ustanovitvi pokrajin. RPP je primeren instrument za uresničevanje prvega odst. 143. člena Ustave na področju prostorskega načrtovanja.

Država je po prvem odst. 71. člena Ustave dolžna skrbeti za smotrno rabo zemljišč. Predpisana obveznost strateškega prostorskega načrtovanja vsebin, ki so širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, na nad-občinski ravni (v RPP) je v tem smislu primerno sredstvo zakonodajalca. S tem se preprečujejo s strani zakonodajalca zaznane predhodne anomalije neracionalne porabe prostora, do katerih je v praksi prihajalo pri medsebojno neusklajenem strateškem prostorskem načrtovanju zmogljivejših prostorskih ureditev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena v vsaki posamezni občini samostojno in izolirano.

De lege ferenda bi bilo smotrno dodatno okrepiti regionalno prostorsko načrtovanje tako, da bi se razširilo tudi na izvedbeno strateško načrtovanje posamičnih prostorskih ureditev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena.

Z vidika aktualne zakonske ureditve vsebina RPP sega na vsa sektorska področja prostorskega načrtovanja (stanovanjska oskrba, gospodarska infrastruktura, infrastruktura splošne oskrbe, družbena infrastruktura, gospodarska javna infrastruktura in komunalna oskrba, okolje). Obsega čisto strateško vsebino, načrtovanje prostorskih sistemov v regiji (urbano omrežje, zeleni sistem, turistična območja) in strateško načrtovanje prostorskih ureditev.

De lege lata je strateško prostorsko načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena fakultativna vsebina RPP. Če je določena prostorska ureditev strateško obravnavana v RPP, je država pri naknadnem konkretnem prostorskem načrtovanju te prostorske ureditve vezana na vsebino RPP. Zoper takšno ureditev ni videti pomislekov ustavnopravne narave, saj gre pri umeščanju tovrstnih (zmogljivejših in prostorsko pomembnejših) prostorskih ureditev v prostor regije za pomembno lokalno vprašanje širšega pomena, hkrati pa država še zmeraj ohranja neokrnjeno pristojnost tudi za strateško prostorsko načrtovanje tovrstnih prostorskih ureditev, če niso načrtovane v RPP.

Glede zadnje povzete zakonske ureditve se naročniku svetuje, da preuči možnosti za morebitno uvedbo splošne obveznosti, da se prostorske ureditve državnega pomena strateško načrtujejo v RPP, z možnostjo morebiti potrebnih izjem. Če bo prišlo do sprememb v tej smeri, je treba paziti, da bo regionalno prostorsko planiranje zares operativno tako, da ne bo prihajalo do anomalij glede prostorskega načrtovanja državno pomembnih prostorskih ureditev.

De lege lata je določen del strateškega prostorskega načrtovanja lokalnega pomena obvezna in izključna vsebina RPP. Občine takih vsebin ne smejo in ne morejo strateško prostorsko načrtovati na občinski ravni brez podlage v RPP, na tovrstno vsebino RPP pa so vezane tako, da jo morajo implementirati v svojih prostorskih aktih (strateških in izvedbenih) v mejah, začrtanih z RPP.

Zadnje povzeta zakonska ureditev je v skladu z ustavnopravno razdelitvijo pristojnosti in varstvom funkcionalne avtonomije občin v smislu prvega odst. 140. člena Ustave, kolikor jo razlagamo in uporabljamo tako, da je obvezno in izključno strateško načrtovanje v RPP omejeno na tiste vsebine, ki so širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. To so strategija razvoja regije kot celote (cilji, naloge in usmeritve prostorskega načrtovanja v regiji), načrtovanje prostorskih sistemov širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, vključno z njihovimi regionalno pomembnimi členi (urbano omrežje z urbanimi središči regionalnega pomena, zeleni sistem regije s prostorskimi ureditvami in naravnimi strukturami regionalnega pomena in turistična območja regije) in strateško načrtovanje ciljnih prostorskih ureditev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena (ustvarjene in naravne strukture v prostoru, katerih kapacitete in cilji oz. učinki obstoja ali delovanja vsake same posamezno znatno in v bistvenem presegajo potrebe, zmogljivosti oz. relevantne zaznave prebivalcev in gospodarstva matične občine). Bolj kot morebiti teritorialni vidik (ali se posamezna vsebina nanaša na teritorij več občin v regiji) je pomemben funkcionalni vidik (ali je sama vsebina širšega lokalnega oz. regionalnega pomena).

De lege lata naj bi bila obvezna in izključna vsebina RPP tudi strateško prostorsko načrtovanje prostorskih ureditev medobčinskega pomena (prostorske ureditve lokalnega pomena, ki so v tipičnih primerih zaradi svojih kapacitet oz. potreb zgolj ožjega lokalnega pomena matične občine, a imajo kljub temu v posamičnem primeru čezmejne funkcije za dve ali več občin ali teritorialno segajo na območje več občin, praviloma kot posledica medobčinskega sodelovanja).

V zadnje omenjenem delu bi bila lahko zakonska ureditev sporna z vidika ustavnopravno varovane funkcionalne avtonomije občin, ki so udeležene na takih prostorskih ureditvah. Omejuje jih, da

bi prostorske ureditve zgolj občinskega pomena, ki se jih iz razlogov racionalnosti odločijo urejati skupno, načrtovale same, samostojno in neodvisno od regionalne institucionalne ravni. Hkrati jih prisiljuje, da tovrstne prostorske ureditve strateško načrtujejo z ostalimi deležniki regionalne institucionalne ravni, ki glede takih prostorskih ureditev nimajo relevantnih interesov. *De lege ferenda* bi bilo nesporno in primerno, če bi bila tovrstna vsebina predvidena kot fakultativna (in ne izključna) vsebina RPP, torej predpisana kot možnost občinam za smotrnejše strateško prostorsko načrtovanje na regionalni ravni, občine pa bi vseeno ohranile možnost njene naknadne derogacije z lastnimi strateškimi prostorskimi akti (OPP).

De lege lata je fakultativna vsebina RPP tudi strateško prostorsko načrtovanje prostorskih ureditev zgolj občinskega pomena posamične občine v regiji, kar se vključi v RPP na predlog matične občine in ob soglasju ostalih občin v regiji. S tem se posamičnim občinam omogoča, da se izognejo stroškom strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni, torej gre za rešitev, ki je pogojena z razlogi smotrnosti, hkrati pa se uresničuje širši interes zakonodajalca po kvalitetnejšem prostorskem načrtovanju zaradi širšega pregleda nad prostorom. Nesporna in pravilna je razlaga, da imajo matične občine kljub temu možnost, da tovrstno vsebino RPP naknadno derogirajo z lastnim strateškim prostorskim aktom (OPP).

V zvezi z zadnjo omenjeno vsebino RPP bi bilo *de lege ferenda* primerno in smotrno, da bi bila fakultativna vsebina RPP tudi ostala vsebina strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni.

Vsebina RPP je zgolj strateško prostorsko načrtovanje.

Vsebina RPP obsega cilje prostorskega načrtovanja v regiji kot celoti, naloge deležnikov glede zasnovanih regionalnih ciljev, usmeritve prostorskega načrtovanja v regiji, ki so pomembne za doseganje regionalnih ciljev in usmeritev, programsko urejanje regionalnih prostorskih sistemov, njihovih členov in vlog v regionalnem prostorskem sistemu, ter načrtovanje zasnov ciljnih prostorskih ureditev v regiji, kar obsega strateško prostorsko načrtovanje regionalno pomembnih omrežij posameznih sektorskih vrst prostorskih ureditev regionalnega pomena, njihovih regionalno pomembnih členov, njihovih vlog v regionalnem omrežju, njihovih zmogljivosti, njihovo makro lokacijo in njihovih morebitnih drugih regionalno pomembnih lastnosti.

Sleherna vsebina RPP mora biti pogojena s širšim lokalnim oz. regionalnim pomenom. Lokacijska umestitev posamezne vsebine RPP, ki prejudicira namensko rabo konkretnih zemljišč (npr. določanje usmeritev za prostorsko načrtovanje na točno določenem konkretnem območju v posamezni občini, določanje teritorija za dolgoročno širitev urbanega središča regionalnega pomena, določanje mikro lokacije), ali opredeljevanje konkretnih lastnosti ciljne prostorske ureditve, ki prejudicira

prostorske izvedbene pogoje, je dopustno do tiste mere, kolikor to terja regionalni pomen oz. širši lokalni interes, ki se uresničuje s posamično vsebino RPP.

De lege lata vsebina RPP ne seže tako daleč, da bi, četudi bi bilo to pogojeno z regionalnimi interesi, opredeljevala namensko rabo konkretnih zemljišč ali prostorske izvedbene pogoje. Slednje ostaja po zakonu občinska pristojnost in raven izvedbenega prostorskega načrtovanja.

Glede vsebine RPP se kot zelo pomembne priporočajo spremembe 75. člena ZUreP-3 tako, da:

- bo vsebina RPP v zakonu bolj jasno in določno opredeljena s širšim lokalnim oz. regionalnim pomenom ter ne bo omogočala interpretacij, ki bi bile lahko ustavno sporne ter presegale omejitve vsebine RPP »navzdol«;
- bo strateško prostorsko načrtovanje medobčinskih prostorskih ureditev zgolj fakultativna možnost občin, ki jo bodo imele možnost derogirati z lastnimi strateškimi prostorskimi akti (OPP);
- bo celotno občinsko strateško prostorsko načrtovanje (in ne zgolj načrtovanje zasnov prostorskih ureditev občinskega pomena) fakultativna vsebina RPP, ki jo imajo občine možnost derogirati z lastnimi strateškimi prostorskimi akti (OPP).

3. Institucionalni vidiki RPP

3.1 Načelna pravna izhodišča in problemski sklopi

Uvodoma je bilo že omenjeno, da zakonodajalec v okviru zakonske ureditve RPP kot novega prostorskega akta v našem pravnem sistemu ni uredil kakšnih novih teritorialnih in institucionalnih okvirov priprave, sprejemanja, spremljanja in posodabljanja tega prostorskega akta, temveč se naslonil na **teritorialne in institucionalne okvire razvojnih regij po ZSRR-2**, pripravo in sprejem RPP pa koncipiral kot obliko sodelovanja in usklajevanja države in občin v regiji v okviru institucionalne ureditve razvojnih regij (78. člen ZUreP-3).

S **pravno-sistemskega vidika** je pomembno, da je RPP prostorski akt in tako predpis, ki se sprejema po posebnem, za ta namen predpisanem postopku (prvi odst. 51. člena ZUreP-3). Njegov sprejem je obvezen in ne morebiti fakultativna možnost odločevalca; kot podrobneje opredeljeno predhodno, so fakultativne le njegove posamezne vsebine (75. člen ZUreP-3). Tako, kot velja za prostorske akte nasploh, vsebina RPP v pretežnem delu ni prepuščena zgolj politični volji normodajalca. Z njo mora normodajalec po eni strani uresničevati temeljna zakonska pravila prostorskega načrtovanja (načela trajnostnega prostorskega razvoja, identitete prostora, usmerjanja poselitve, usklajevanja interesov, strokovnosti, racionalne rabe prostora, prepoznavnosti naselij in krajine, upoštevanja omejitev na posebnih območjih, urejanja morja, razvoja poselitve, ureditve, razvoja in širitve naselij, načrtovanja relevantnih infrastruktur v prostoru, ohranjanja posamične poselitve (6. do 10. in 21. do 34. člen ZUrerP-3)), po drugi pa vsebino hierarhično višjih strateških prostorskih aktov, tj. državne prostorske strategije in na njeni podlagi izdanih akcijskih programov za njeno izvajanje, s katero mora biti njegova vsebina usklajena in na kateri mora temeljiti (drugi odst. 52. člena ZUreP-3). Vsebino RPP je treba opredeliti na strokovnih podlagah (10. in 63. ter naslednji členi ZUreP-3) in mora prestati CPVO (prvi odst. 69. člena ZUreP-3). Znotraj teh – z vidika normodajalca RPP objektivnih danosti – tehničnih, politično nevtralnih in objektivnih meja, je treba v okviru vsebine RPP uskladiti različne javne in zasebne interese v prostoru regije (9. člen ZUreP-3), pri tem omogočiti čim bolj zgodno in učinkovito sodelovanje javnosti (11. člen ZUreP-3) ter vrednotiti vplive potencialnih rešitev (19. člen ZUreP-3). Postopek priprave in sprejemanja RPP mora biti pregleden in odprt, znotraj njega se deležniki medsebojno dogovarjajo, usklajujejo in sodelujejo (44. tč. prvega odst. 3. člena in 18. člen ZUreP-3). Skratka, postopek priprave in sprejemanja RPP kot prostorskega akta in specialne pojavnosti oblike predpisa je v pretežni meri zasnovan z zakonskimi pravili priprave ter sprejemanja prostorskih aktov, pri snovanju njegove vsebine pa je malo manevrskega prostora za politično odločanje.

Z **ustavnopravnega vidika** je pomembna specifična narava RPP kot instrumenta za upravljanje zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. Posebno pozornost je treba nameniti morebitnemu

(ne)skladju zakonske ureditve z ustavno ureditvijo 143. člena Ustave, po kateri naj bi bile lokalne zadeve širšega lokalnega oz. regionalnega pomena v pristojnosti pokrajin, ki v Republiki Sloveniji še zmeraj niso ustanovljene. Ustavnosodna praksa, ki bi se ukvarjala prav z vprašanjem morebitnih ustavnopravnih omejitev zakonodajalca pri normiranju upravljanja z javnimi zadevami širšega lokalnega oz. regionalnega pomena v času, dokler pokrajine še niso ustanovljene, ni dosegljiva. Teoretični ustavnopravni pogled na trenutno zakonsko ureditev institucionalnih vidikov RPP je ločeno in strnjeno predstavljen v samostojnem strokovnem prispevku kot prilogi te pravne preveritve avtorja prof. dr. Cirila Ribičiča, »Regionalno prostorsko in razvojno planiranje in pokrajine«, november 2023. Navedena vsebina je kot ciljno usmerjena strokovna literatura in tako neformalni pravni vir ustrezno upoštevana tudi v nadaljnji pravni preveritvi. Ravno tako pri presoji ustavnopravnega vidika upoštevamo določbe MELLs, saj je Republika Slovenija Evropsko listino lokalne samouprave ratificirala brez pridržka, kar pomeni, da se v njej določeno varstvo lokalne samouprave nanaša tudi na regionalno samoupravo (13. člen MELLs).

Ob teh izhodiščih je treba pri odgovoru na vprašanje (ne)skladnosti analizirane zakonske ureditve s 143. členom Ustave zavriniti **dva skrajna in medsebojno diametralno nasprotna pristopa**. Prvi, do zakonodajalca strogi in vsebinsko poenostavljen pristop, bi bil, da je sleherni podeljevanje pristojnosti za upravljanje javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena kakšnim drugim institucijam kot pokrajinskim, četudi pokrajine še ne obstojijo, v neskladju s prvim odst. 143. člena Ustave. Tak pristop bi nujno vodil do posledice, da RPP sploh ne bi bilo mogoče sprejeti, dokler ne bodo ustanovljene pokrajine, kar bi v zatečeni situaciji, ko pokrajin še ni (in jih gotovo še nekdaj časa ne bo), preprečilo vsaj delno omilitev trenutnega neustavnega stanja v državi vsaj na področju prostorskega načrtovanja. Preprečilo bi, da se vsaj na tem področju začne vsebinsko uresničevati načelo regionalizma, ki se že izraža v Ustavi. Drugi skrajni pristop, do zakonodajalca benevolenten, a ravno tako vsebinsko poenostavljen, bi bil, da zato, ker pokrajin še ni, zakonodajalec zaenkrat nima še nobenih omejitev pri začasnem normativnem urejanju upravljanja z javnimi zadevami širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. Tak pristop bi ob skrajni izpeljavi pomenil, da zaradi neustavnega stanja (da še zmeraj niso ustanovljene pokrajine), ki je posledica (prav) zakonodajalčeve opustitve, zanj iz 143. člena Ustave niti v vmesnem času ne izhajajo nobene (niti načelne) obveznosti glede upravljanja z javnimi zadevami širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. To slednje se ne zdi v skladu z načelom ustavnosti, v skrajni fazi pa bi pomenilo, da je 143. člena Ustave zgolj prazna črka na papirju, brez kakršnihkoli dejanskih omejitev za zakonodajalca. Slednji bi družbeno življenje lahko urejal poljubno, brez kakršnegakoli oziranja na 143. člen Ustave, to pa zgolj zato, ker ga še zmeraj ni (kar je neustavno) udejanjil v zakonski ureditvi.

V tej pravni preveritvi se namesto povzetih skrajnih pristopov upošteva **vmesni pristop** do izpostavljenega pravnega vprašanja (ne)skladnosti analizirane zakonske ureditve s 143. členom Ustave. Pravna preveritev upošteva objektivno dejstvo, da v Republiki Sloveniji še zmeraj ni pokrajin; da so zato sleherni zakonodajalčevi ukrepi, ki udejanjajo načelo regionalizma, s katerimi to neustavno stanje vsaj deloma omili, četudi zgolj na posameznih sektorskih področjih urejanja družbe, vendarle koristni za cilje

in namen ustavodajalca; taki zakonodajalčevi ukrepi zato sami po sebi ne morejo predstavljati neustavnega ravnanja, četudi se upravljanje javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena v vmesnem času, do ustanovitve pokrajin, ne zaupa (še ne obstoječim in tako nedelujočim) pokrajinam. Vendarle je v skladu z namenom ustavodajalca le, če zakonodajalec upošteva vrednostna načela, ki se izražajo v 143. členu Ustave in MELLs. To je, v osnovi, načelo vertikalne delitve oblasti na tri ravni, od katerih regionalne ravni ne sme morebiti nadomeščati kakšna od drugih dveh (državna ali občinska). Zato morajo sleherne začasne (vmesne) zakonodajne rešitve upravljanja z javnimi zadevami širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, torej tudi priprava, sprejem in izvajanje RPP, v največji možni meri odražati (simulirati) institucionalno ureditev, ki bi veljala v primeru, če bi bile pokrajine že ustanovljene.

Če ta pristop konkretiziramo, kot **minimalne (bistvene) zahteve** skladnosti analizirane zakonske ureditve s 143. členom Ustave upoštevamo sledeče:

- ob odsotnosti pokrajin zaenkrat še ne obstojijo pokrajinske institucije, ki bi jim bilo z vidika prvega odst. 143. člena Ustave najbolj primerno in z ustavnopravnega vidika najbolj pravilno podeliti pristojnost za pripravo in sprejemanje RPP,
- upravljanje javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena z vidika prvega odst. 143. člena Ustave ni pristojnost države,
- upravljanje javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena po prvem odst. 143. člena Ustave ni pristojnost občin,
- ob odsotnosti pokrajinskih institucij lahko regionalne interese legitimno izražajo in sooblikujejo kot enakopravni deležniki in brez preferenc država, občine v regiji, prebivalci in civilnodružbene organizacije v regiji,
- taka ureditev lahko velja le začasno, do ustanovitve in začetka delovanja pokrajin.

Za potrebe pravne preveritve z vidika navedenih minimalnih (bistvenih) zahtev ločeno obravnavamo **pet problemskih sklopov** trenutne zakonske ureditve ZUreP-3:

1. priprava RPP;
2. sprejem RPP;
3. *ex post* evalvacija izvajanja RPP in naknadne posodobitve;
4. teritorialna veljavnost RPP;
5. začasnost zakonske ureditve.

3.2 Priprava RPP

S pravno-sistemskega vidika **odločitev o začetku priprave RPP** po vsebini ni niti upravno-strokovna pobuda strokovnega in politično nevtralnega pripravljavca, niti politična odločitev odločevalca, naj se uredijo določena družbena razmerja, ki jih mora naslavljati RPP, temveč je sprejeta že s strani zakonodajalca, ki je sprejem RPP predpisal kot obveznega in ne kot fakultativno možnost. Zato odločitev o sprejemu RPP ne sme in ne more biti odvisna od interesov ali volje katerihkoli deležnikov pri njegovi pripravi in sprejemu, torej ni v polju njihove proste presoje. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, odločitev o začetku postopka priprave RPP tudi ne sme in ne more biti pogojena z interesi ali voljo zgolj države in občin v regiji, za kar ni prav nobene legitimne podlage. Po naravi stvari, upoštevajoč temeljna zakonska pravila sprejemanja prostorskih aktov, zaradi katerih je postopek priprave osnutka prostorskih aktov specifičen in kompleksen (načeloma že od samega začetka pogojen s strokovnimi podlagami, sodelovanjem javnosti, sodelovanjem in usklajevanjem deležnikov), morajo biti pred začetkom postopka priprave RPP vendarle izpolnjene tehnično-organizacijske predpostavke za njegovo izvajanje (zbrani kadri, finančna sredstva, izbor strokovne podpore, identifikacija nosilcev urejanja prostora ipd.). Zato je začetek postopka priprave RPP po naravi stvari vendarle časovna spremenljivka, vendar dopustno pogojena (zgolj) z vprašanjem izpolnjenosti tehnično-organizacijskih predpostavk za izvajanje postopka.

S pravno-sistemskega vidika so **temeljna izhodišča za pripravo vsebine RPP** pretežno določena že s hierarhično višjimi pravnimi akti (zakonskimi načeli in pravili ter državnimi strateškimi prostorskimi akti). Kakršnokoli podrobnejše vnaprejšnje (politično) prejudiciranje vsebine RPP že pred začetkom postopka priprave bi bilo v opreki s pravno-sistemske ureditvijo postopka priprave in sprejemanja prostorskih aktov, ki je v bistvenem namenjen oblikovanju strokovno (torej politično nevtraln) pogojene vsebine. Šele v postopku se lahko, znotraj objektivnih meja, ki jih začrta stroka, izražajo, identificirajo in vrednotijo relevantni (tudi javni in politični) interesi nosilcev urejanja prostora, javnosti in zasebnikov, šele na tej podlagi pa oblikujejo potencialne alternative, ki so šele naknadno lahko predmet političnega odločanja. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, na drugi strani, temeljna izhodišča za pripravo vsebine RPP ne smejo in ne morejo biti pogojena z interesi in voljo zgolj države ali občin v regiji. Edina izjema od navedenega bi lahko veljala za vsebine, ki se lahko (ali bi se morale) v RPP vključevati fakultativno in so sicer, po splošnih pravilih, v izvorni pristojnosti države in/ali občin: to so, kot podrobneje predstavljeno predhodno, zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena, zasnove ciljnih prostorskih ureditev medobčinskega pomena in vsebina strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni, kar vse se vključi (ali bi se moralo vključiti) v RPP le na predlog in v sporazumu med zakonsko določenimi deležniki (državo, zadevnimi občinami in regionalno ravno).

S pravno-sistemskega vidika so in morajo biti **pravila postopka priprave RPP**, tako kot velja za vse druge prostorske akte, določena v zakonu, kar navsezadnje terja tudi načelo pravne države (2. člen Ustave).

Vnaprejšnja določnejša opredelitev izvajanja postopka priprave RPP je mogoča zgolj v smislu tehnično-organizacijskega določanja korakov konkretizacije zakonsko predpisanega postopka, v tem okviru pa njegovih vsebinskih faz, časovnih terminov in načinov izvajanja posameznih dejanj v postopku, v tem okviru tudi objav relevantnih gradiv in izjavljanja deležnikov postopka. Ker gre za zgolj tehnično-organizacijska vprašanja vodenja postopka, pogojena predvsem s tehnično-organizacijskimi možnostmi pripravljavca RPP, je po naravi stvari podrobnejše opredeljevanje izvajanja postopka priprave RPP v sferi njegovega pripravljavca (procesno vodstvo).

Po splošnih principih normativne dejavnosti je **pripravljavec predpisa** politično nevtralna in strokovna javna uprava, kadrovsko in tehnično usposobljena za spremljanje in analizo stanja v družbi ter snovanje alternativnih normativnih rešitev za predmet urejanja; pripravljavec predpisa mora zaposlovati področne in pravne strokovnjake, ki so sposobni sistematično spremljati družbena dogajanja, zaznavati probleme in jih ustrezno strokovno, učinkovito in gospodarno razreševati s pripravo normativnih ali drugih ukrepov ter z nadziranjem oziroma izvrševanjem; sodelovanje pripravljavca predpisa z javnostjo, civilno družbo in strokovnjaki pri tem procesu ne le, da ni izključeno, temveč je dobrodošlo; vendarle ne more nadomeščati in prevzemati matične vloge javne uprave; to naj bi veljalo tudi za samoupravne lokalne skupnosti (prvi odst. V. razdelka v zvezi petim odst. VII. dela ReNDej).

Po splošnih pravilih priprave prostorskih aktov je lahko **pripravljavec prostorskega akta** državni organ ali organ lokalne skupnosti, lahko pa tudi druga oseba, brez da bi zakon na splošni ravni predpisal morebitne zahteve zanjo (prvi odst. 44. člena ZUreP-3), kar pa ne pomeni, da zanje ne veljajo povzeti splošni principi normativne dejavnosti. Ker je prostorsko načrtovanje predvsem in v prvi vrsti interdisciplinarno strokovno delo, ki v realnosti pogosto presega (z)možnosti in kapacitete javne uprave (zlasti na lokalni ravni), zakon omogoča zaupanje same izdelave prostorskega akta fizični ali pravni osebi, torej izdelovalcu prostorskega akta, ki zagotavlja interdisciplinarno skupino strokovnjakov (s področja arhitekture, krajinske arhitekture, urbanizma, prostorskega načrtovanja, gradbeništva, geografije, geodezije, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varovanja zdravja ljudi, urejanja voda, varstva okolja, prometa in druge gospodarske javne infrastrukture, prava, urbane ekonomije, socialnih zadev, sociologije, psihologije, agronomije, gozdarstva in drugih relevantnih področij, ki jih obravnava prostorski akt) (45. člen ZUreP-3). Zakon občinam nalaga, da v slehernem procesu priprave prostorskih aktov zagotovijo sodelovanje občinskega urbanista, ki mora delovati kot strokovna in politično nevtralna oseba (46. člen ZUreP-3). Pomembno je tudi, da se funkcija pripravljavca ne izčrpa s tem, ko pripravi predlog prostorskega akta in se ta sprejme s strani pristojnega organa. Po sprejemu prostorskega akta pripravljavec hrani izvirnik prostorskega akta (58. člen ZUreP-3) in izvaja njegovo *ex post* evalvacijo, ki pomeni spremljanje izvajanja prostorskega akta v družbi ter njegovo vrednotenje (278. člen ZUreP-3). Na tej podlagi se zaznava tudi potreba po morebitnem posodabljanju prostorskih strateških aktov (tretji odst. 51. člena ZUreP-3).

Glede na navedeno bi bilo s pravno-sistemskega vidika primerno in ustrezno, da je **pripravlavec RPP** subjekt javne uprave ali njemu primerljiv subjekt, ki je politično in zasebno-interesno nevtralen ter ki zagotavlja personalno bazo zadostne strokovne ravni (vsaj urbanizma in prava), pri čemer se lahko zahtevana raven strokovnosti v postopku zagotavlja tudi s pomočjo profesionalnega izdelovalca prostorskega akta. V skrajnem primeru, če in dokler ni ustreznih institucionalnih struktur znotraj javne uprave, je mogoče javno pooblastilo pripravljavca podeliti pravnim in fizičnim osebam po pravilih javnega naročanja. Pripravljavca ni mogoče določati samo *ad hoc*, morebiti zgolj za potrebe konkretnega postopka priprave RPP, temveč mora biti zagotovljen stalni obstoj osebe s temi pooblastili, saj pripravljavec skrbi tudi za hrambo RPP in *ex post* evalvacijo njegovega izvajanja. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, in z vidika 1. tč. 6. člena MELLs bi bilo prav, da pripravljavca določi subjekt, ki v vmesnem času, do ustanovitve pokrajin, zastopa in opozarja na regionalne interese, torej odločevalca ali druge regionalne oblasti.

S pravno-sistemskega vidika je treba tako, kot velja pri postopkih priprave drugih predpisov in prostorskih aktov, **v okviru postopka priprave RPP** strokovno in politično nevtralnno analizirati in ovrednotiti dejansko stanje v prostoru regije, identificirati relevantne javne in zasebne interese v prostoru regije, jih ustrezno ovrednotiti ter presoditi vplive potencialnih rešitev, nato pa v skladu s temeljnimi zakonskimi pravili prostorskega načrtovanja ter vsebino hierarhično višjih pravnih aktov (zakona in državnih strateških prostorskih aktov) strokovno oblikovati alternativne rešitve normativnega urejanja posameznih vprašanj. Pri tem je treba v tem postopku pridobiti predpisane strokovne podlage, upoštevati in obravnavati stališča nosilcev urejanja prostora ter omogočiti učinkovito sodelovanje javnosti, postopek mora biti odprt in transparenten, temelječ na dogovarjanju, usklajevanju in sodelovanju zainteresiranih deležnikov. Tudi končna izbira med morebitnimi več na ta način oblikovanimi alternativami rešitev, torej opredelitev alternative, ki naj se predlaga v sprejem odločevalcu, mora biti kot končni rezultat postopka priprave RPP rezultat dogovarjanja, usklajevanja in sodelovanja zainteresiranih deležnikov. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, v postopku priprave RPP državi in občinam v regiji ni treba ali dopustno zagotavljati kakršnihkoli posebnih položajev, ki bi presejali siceršnjo vlogo nosilcev urejanja prostora v okviru prostorskega načrtovanja in tistih, ki izražajo relevantne (konkretno javne) interese v prostoru. Postopek priprave RPP se konča s pripravo predloga RPP, ki je prestal CPVO.

Potencialno sporna ureditev

Institucionalni in procesni vidiki RPP so poleg s splošno zakonsko ureditvijo postopka priprave prostorskih aktov specialno urejeni v 77. in 78. členu ZUreP-3. Specialno so urejeni začetek postopka priprave RPP (prvi odst. 78. člena ZUreP-3), pripravljavec RPP, njegova strokovna podpora in materialne predpostavke zanjo (77. člen ZUreP-3) ter določeni vidiki postopka priprave RPP (tretji odst. 77. člena in

drugi do četrti odst. 78. člena ZUreP-3). Zakonska ureditev je do določene mere nejasna, v določeni meri pa se zdi sporna.

De lege lata je **začetek postopka priprave RPP** pogojen s tem, da se država in vse občine v regiji dogovorijo in uskladijo izhodišča za pripravo RPP, to pa po predhodnem posvetovanju z javnostjo; izhodišča naj bi se objavila v prostorskem informacijskem sistemu (PIS) (prvi odst. 78. člena ZUreP-3). S čisto nomotehničnega vidika je zakonsko besedilo nejasno, saj ne določa, na kakšen način naj bi se država in občine posvetovala z javnostjo ter na kakšen način naj bi se medsebojno dogovorile in uskladile o izhodiščih za pripravo RPP (morebiti s skupnimi odločitvami na plenarnem zasedanju predstavnikov, katerih, vzajemno izmenjavo izjav volje, s soglasjem ali preglasovanjem...), kateri njihovi organi ter v kakšni obliki naj bi odločili oz. izrazili voljo o tem (v imenu in za državo morebiti zakonodajalec, vlada, resorno ministrstvo ali druga ministrstva, v imenu in za občine morebiti župani, občinski sveti, občinski urbanisti, vse to morebiti s splošnimi pravnimi akti, posamičnimi ali zgolj akti poslovanja...) in kdo bi na koncu deklaratorno ugotovil, da in katera izhodišča so dogovorjena ter usklajena in odločil o njihovi objavi v PIS. Z vsebinskega vidika analizirana zakonska rešitev v bistvenem odstopa od prej podrobneje predstavljene pravno-sistemske zahteve, da je lahko odločitev o začetku priprave RPP (ki je obvezen in pretežno obvezno vsebinsko determiniran s hierarhično višjimi pravnimi akti) sicer lahko časovna spremenljivka, vendar odvisna zgolj od zagotovitve tehnično-organizacijskih predpostavk, ne pa morebiti fakultativna opcija, ki bi bila lahko predmet takšne ali drugačne politične odločitve deležnikov. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, je analizirana zakonska rešitev sporna, saj odločitev o začetku upravljanja lokalnih zadev širšega oz. regionalnega pomena v delu strateškega prostorskega načrtovanja, ki naj bi bilo po zakonu obvezno v obliki RPP, prepušča soglasju interesov in volje države ter občin v regiji. To je pomemben korak nazaj od siceršnjega udejanja načela regionalizma ter načela vertikalne delitve oblasti, ki ga sicer obeta institut RPP sam po sebi.

De lege lata naj bi država in občine v regiji že ob samem začetku postopka v naprej determinirale vsebino bodočega RPP z **izhodišči za pripravo RPP**, to pa s tem, ko naj bi, po predhodnem posvetovanju z javnostjo, dogovorno uskladile njegovo okvirno vsebino (prvi odst. 78. člena ZUreP-3). V nasprotju s splošno ureditvijo snovanja predpisov in prostorskih aktov zakonska ureditev na primeru postopka priprave RPP predpostavlja, da se že pred začetkom priprave RPP izvede posvetovanje z javnostjo in opredeljevanje okvirnih izhodišč za sam naknadni postopek priprave RPP, torej da se izvede določen predhodni (»pripravljalni«) postopek. Ta predhodni postopek sicer v zakonu ni urejen na prav noben način, razen po obveznosti posvetovanja z javnostjo (brez opredelitve, na kakšen način) in svoji obliki (da gre za dogovarjanje in usklajevanje med državo in občinami), čeprav naj bi v bistvenem determiniral (okvirno določil, torej prejudiciral in zamejil) bodoči postopek priprave in tako po naravi stvari tudi samo vsebino RPP. Takšna zakonska rešitev zmanjšuje pravno varnost, pravno predvidljivost in transparentnost, ki pa naj bi bila pri postopku priprave RPP kot prostorskega akta še posebej poudarjena; v splošni ureditvi je (prav) postopek priprave (slehernega) prostorskega akta namensko predpisan na

specifičen način (prav) zato, da se v njem strokovno analizira stanje v prostoru, ustrezno izjavijo, identificirajo in upoštevajo različni interesi ter transparentno oblikujejo alternativne rešitve s presojo vplivov bodočega normativnega urejanja, na koncu pa izberejo najbolj primerne in ustrezne. Analizirana zakonska rešitev v bistvenem odstopa tudi od prej povzete pravno-sistemske danosti, da so temeljna izhodišča za pripravo vsebine RPP determinirana s hierarhično višjo pravno ureditvijo (zakonskimi načeli in pravili ter državnimi strateškimi prostorskimi akti), zato po naravi stvari ne morejo biti predmet prostovoljnega (ne)upoštevanja v postopku priprave RPP. Z vidika skladnosti z ustavnim načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, snovanje (in tako tudi vsebinsko determiniranje ali omejevanje) bodoče izvirne (obvezne, pretežne) vsebine RPP ne bi smela biti vprašanje (prostovoljne) apriorne odločitve, volje, izjave (dogovora, usklajevanja) države in/ali občin v regiji, ki bi jo le-te morebiti oblikovale še pred izvedbo postopka priprave RPP, temveč bi morala odražati legitimne interese v regiji, ki se izrazijo, identificirajo in ovrednotijo šele v samem postopku njegove priprave, v katerem le kot enakopravni deležniki drugim (javnosti in zastopnikom regionalnih interesov) sodelujejo tudi država in občine.

Zadnje povedano ne velja za vsebino, ki je (ali bi morala biti) **fakultativna vsebina RPP** (zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena, zasnove ciljnih prostorskih ureditev medobčinskega pomena in vsebina strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni). Pri tej vsebini se v načelu ne zdi sporna zakonska rešitev, da je njena vključitev (in tako vnaprejšnja opredelitev ter, po argumentu *a maiore ad minus*, morebitna okvirna vsebinska determinacija) posledica ustreznega dogovora in uskladitve z deležniki, ki bi sicer to vsebino morali ali lahko strateško planirati sami, torej države in občin (pa tudi regionalne ravni, ki vodi postopek priprave in na koncu sprejme RPP). Vendarle pa bi bilo v tem okviru, kot prvo, potrebno opraviti premislek, ali je treba glede na naravo postopka priprave RPP kot prostorskega akta (dinamičen strokovno interdisciplinaren proces, v okviru katerega se lahko šele tekom postopka prvič zaznajo potrebe, interesi in morebitne priložnosti) soglasje o tem nujno doseči že pred začetkom priprave RPP, ali pa je morebiti smiselno dopustiti možnost naknadnega dogovora in sporazuma tudi v fazi, ko postopek priprave RPP že (s)teče ter, če da, do katere faze postopka. In kot drugo, z vidika pravne varnosti bi bilo nujno potrebno opredeliti, kateri organi države oz. občine (npr. vlada, resorno ministrstvo, druga ministrstva, župan, občina, občinski urbanist...) na kakšen način in v kakšni obliki izrazijo navedene izjave volje ter ali in do kdaj so te morebiti preklicljive. Tega analizirano zakonsko besedilo v ničemer ne naslavlja, tovrstne pravne praznine pa tudi ni mogoče zanesljivo napolnjevati z morebitno ekstenzivno razlago dosegljivih pravnih pravil.

De lege lata naj bi država in občine v regiji v okviru izhodišč za pripravo RPP med drugim določile tudi **postopek priprave RPP** (prvi odst. 78. člena ZUreP-3). Takšna zakonska rešitev je v nasprotju z zahtevo in objektivno danostjo, da je postopek priprave RPP predpisan v zakonu. Kolikor se morebiti nanaša na zgolj tehnično-organizacijsko določanje vrstnega reda posameznih opravil (faz postopka), časovnih okvirov in podrobnejših načinov objavljanja gradiv ter izjavljanja deležnikov, pa je taka zakonska rešitev

nepotrebna in celo nesmotrna, saj je za potrebe učinkovitega postopka njegovo procesno vodstvo treba zaupati pripravljavcu RPP, ki bi to vsebino (seveda v mejah zakonske ureditve postopka) lahko najbolje opredelil sam glede na zagotovljene tehnično-organizacijske možnosti.

De lege lata naj bi bil **pripravljavec RPP** pravna oseba, v večinski javni lasti, kot to določa ZSRR-2, ki jo za celotno območje vsake razvojne regije izberejo občine v regiji v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje in se (posledično) vključi v regijsko razvojno mrežo za programsko obdobje, za katerega je izbrana (prvi odst. 77. člena ZUreP-3). Ne gre torej niti za pravno osebo z javnimi pooblastili v smislu 19. člena ZSRR-2 (saj mora iti za osebo v večinski lasti, poleg tega pa jo ne izbere državno ministrstvo), niti za RRA ali članico skupine pravnih oseb, ki opravljajo splošne razvojne naloge v regiji v smislu 20. člena ZSRR-2 (saj jo ne izbere svet regije in se v regijsko razvojno mrežo vključi šele po izboru za pripravljavca RPP), temveč gre za pravno osebo, izbrano (prav in zgolj) za namen izvajanja funkcije pripravljavca RPP za vsako posamezno programsko obdobje. Sledeč zakonodajnemu gradivu naj bi bil razlog taki rešitvi verjetna strokovna neusposobljenost subjektov iz 19. in 20. člena ZSRR-2 za normativno dejavnost prostorskega načrtovanja. Pripravljavec se mora v postopku priprave RPP (za potrebe izvedbe te naloge) strokovno okrepiti z interdisciplinarno skupino strokovnjakov ter izdelovalcem prostorskega akta (četrti odst. 77. člena ZUreP-3), pri čemer zakon izrecno ureja tudi kritje stroškov izdelovalca prostorskega akta (peti odst. 77. člena ZUreP-3). Ob trenutnem pomanjkanju administrativne regionalne ravni se zdi taka začasna zakonska ureditev v temelju sprejemljiva, saj se po eni strani povezuje z institucionalno strukturo po ZSRR-2 kot trenutno edinemu (najbližjemu) sistemskemu približku (simulaciji) institucionalne strukture pokrajin, po drugi pa upošteva in se prilagaja specifikam prostorskega načrtovanja. Glede na dejstvo, da naloga pripravljavca RPP po zakonu ni zgolj vodenje postopka priprave RPP, temveč tudi njegova naknadna hramba in *ex post* evalvacija izvajanja RPP (58. člen in četrti odst. 278. člena ZUreP-3), povzete zakonske ureditve ni mogoče razumeti in uporabljati na način, da bi se pripravljavca izbiralo *ad hoc* zgolj za potrebe vsakokratne priprave RPP ali njegove posodobitve, temveč mora biti zagotovljen stalen in kontinuiran obstoj tovrstnega subjekta v regiji.

Sporna je zakonska rešitev, ki izbor pripravljavca prepušča občinam v regiji, za kar ne obstoji razumen in prepričljiv (legitimen) razlog. V skladu z načelom regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, in v skladu s 1. tč. 6. člena MELLs bi moral biti izbor pripravljavca prepuščen regionalni samoupravni ravni, torej v trenutnem stanju odsotnosti pokrajin, tisti institucionalni strukturi, ki najbolj odraža regionalni interes, torej institucijam po ZSRR-2 (razvojnemu svetu regije ali svetu regije). Vprašljivo je tudi, ali so pogoji, ki jih mora izpolnjevati subjekt, da je izbran za pripravljavca, v zakonu zadostno določeni, saj je edini v zakonu zapisan pogoj, da gre za pravno osebo v večinski javni lasti (v smislu prve alineje tretjega odst. 20. člena ZSRR-2). S tem pa še niso zagotovljene predpostavke, ki naj bi jih s pravno-sistemskega vidika izpolnjevali pripravljavci predpisov, tj. zlasti strokovnost in politična ter zasebno-interesna nevtralnost kadrov.

Aktualno zakonsko besedilo glede **vsebine postopka RPP** (tretji odst. 77. člena in drugi do četrti odst. 78. člena ZUreP-3) bolj kot ne redundantno ponavlja nekatera pravna pravila, ki so za postopek priprave prostorskih aktov predpisana v splošni ureditvi: tako ponavlja pravilo, da pripravljavec vodi postopek priprave RPP ter usklajevanja znotraj njega (kar je naloga in praktično definicija slehernega pripravljavca prostorskega akta že po prvem odst. 44. člena ZUreP-3), nadalje pravilo, da si mora pripravljavec prizadevati za zgodnje in učinkovito sodelovanje vseh relevantnih udeležencev in javnosti (kar je temeljno pravilo postopka priprave slehernega prostorskega akta, predpisano v 10. in 18. členu ZUreP-3), nadalje pravilo, da se vsebina RPP zasnuje na strokovnih podlagah (kar je splošno pravilo, vsebovano že v 10. in 63. ter naslednjih členih ZUreP-3), nadalje pravilo, da se vsebina osnutka RPP preveri v okviru CPVO ter da mora pripravljavec o tem pridobiti odločbo resornega ministrstva (kar je predpisano že v 69. členu ZUreP-3). Ponavljanje že zapisanih pravnih pravil v okviru specialne ureditve je škodljivo za pravno varnost, saj lahko vzbuja dvom in napeljuje na razlago, da preostala splošna pravna pravila postopka, ki v okviru specialne ureditve niso posebej zapisana (ponovljena), v postopku priprave RPP ne veljajo. Zato bi bilo v okviru specialne ureditve postopka priprave RPP bolje kot ponavljati že zapisana pravna pravila, jasno konkretizirati ali modificirati splošna pravna pravila postopka priprave prostorskih aktov v postopkih priprave RPP, kolikor je to morebiti potrebno, ter jasno določiti, katera tovrstna pravna pravila morebiti ne veljajo za postopek priprave RPP (bodisi z izrecno derogacijo, bodisi z nadomestno ureditvijo istega vprašanja).

Glede na pomanjkljivost splošne ureditve, ki sicer določa zahtevo po tvornem in odgovornem sodelovanju državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora v vseh fazah postopka priprave slehernega prostorskega akta (prvi in osmem odst. 41. člena ZUreP-3), ne pa tudi izrecno dajanja mnenja v postopku priprave RPP (tretji in šesti odst. 41. člena ZUreP-3), je prav, da specialna ureditev postopka priprave RPP to izrecno določa (tretji odst. 78. člena ZUreP-3) (čeprav bi bilo to tako, kot za vse prostorske akte, tudi za RPP nomotehnično primerneje urediti v okviru splošne ureditve, torej v okviru 41. člena ZUreP-3). Prav je tudi, da konkretizira način objave in sodelovanja javnosti v postopku priprave RPP, saj to v splošni ureditvi ni podrobneje urejeno (tretji odst. 78. člena ZUreP-3). Prav je tudi, da kot specifično pravilo postopka priprave RPP določa, da strokovne podlage lahko zagotovijo tudi sami nosilci urejanja prostora za svoje področje pristojnosti (drugi odst. 78. člena ZUreP-3).

Priporočila

Naročniku se priporoča preučitev vsebinske in nomotehnične primernosti ter ustreznosti določb 77. in 78. člena ZUreP-2 v pogledu opredelitve postopka priprave RPP ter njegovih deležnikov, v tem okviru pa oblikovanje ustreznih sprememb in dopolnitev veljavne zakonske ureditve. Če povzamemo:

1. **Začetek postopka priprave RPP** ne bi smel biti politična odločitev ali predmet dogovora in uskladitve med državo in občinami v regiji, saj je sprejem RPP po zakonu obvezen, ta prostorski akt

pa je v trenutno uzakonjenem sistemu prostorskega načrtovanja izrazito pomemben, saj mnogotere pomembne vsebine, ki so jih do sedaj normativno urejale občine, prenaša v RPP kot edino mesto, v katerem so lahko urejene. *De lege ferenda* bi morala biti odločitev o začetku priprave RPP pogojena zgolj z zagotovitvijo tehnično-organizacijskih predpostavk za izvedbo takšnega postopka, zato pridržana avtoritativni odločitvi pripravljavca RPP, ki bi si moral prizadevati za čimprejšnjo zagotovitev tovrstnih pogojev ter, ko bi bili spolnjeni, to odločitev dolžan sprejeti.

Podredno, če bi zakonodajalec vztrajal na trenutno predpisani zakonski rešitvi, da se o začetku postopka priprave RPP dogovorijo in uskladijo države in občine v regiji, se priporoča dopolnitev zakonske ureditve. V zakonu naj se dodatno uredi, na kakšen način naj bi se država in občine dogovorile ter uskladile o začetku postopka priprave RPP, kateri njihovi organi ter v kakšni obliki naj bi o tem odločili in podali končno izjavo ostalim deležnikom ter kdo vodi tovrstno dogovarjanje in usklajevanje med deležniki, na koncu deklaratorno ugotovi, da je do dogovora prišlo in posledično odloči, da se dogovor o začetku postopka priprave RPP objavi v PIS.

2. **Izhodišča za pripravo RPP** so opredeljena v temeljnih zakonskih pravilih prostorskega načrtovanja in državnih strateških prostorskih aktih, ki so hierarhično višji kot RPP in na katerih mora slednji temeljiti ter biti z njimi usklajen. Prav konkretizacija vsebine teh pravnih virov na ugotovljeno dejansko stanje v prostoru in glede na upravičene prostorske interese v regiji je glavna vsebina RPP. Analiza, izjavljanje, identifikacija in (o)vrednotenje dejanskega stanja ter interesov v regiji pa so *sedes materiae* (prav) postopka priprave RPP kot interdisciplinarnega strokovnega procesa, v katerem interesenti v prostoru izražajo svoje interese, se medsebojno dogovarjajo in usklajujejo. V skladu z načelom regionalizma in z materialnopravnega vidika mora vsebina RPP odražati interese širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, ne pa morebiti morebitnega interese države ter občin v regiji (njihovega seštevka). Zaradi vsega navedenega *de lege ferenda* okvirna vsebina RPP (v delu, kolikor je po zakonu obvezna) ne bi smela biti kakorkoli *a priori* determinirana v okviru izhodišč za pripravo RPP, ki bi jih *ad hoc* sprejeli država in občine.

Podredno, če bi zakonodajalec vztrajal na trenutno predpisani zakonski rešitvi, da država in občine po predhodnem posvetovanju z javnostjo v okviru izhodišč za pripravo RPP določijo tudi njegovo okvirno vsebino, se priporoča dopolnitev zakonske ureditve. V zakonu naj se (poleg odprave pravne praznine, ki se podredno priporoča že v prejšnji točki) dodatno uredi tudi predhodni (»pripravljalni«) postopek načina posvetovanja z javnostjo ter usklajevanja in dogovarjanja države in občin v regiji o izhodiščih za pripravo RPP.

3. Primerna in ustrezna je zakonska rešitev, da je vključitev tiste vsebine v RPP, ki je (ali bi morala biti) **fakultativna vsebina RPP** (zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena, zasnove ciljnih prostorskih ureditev medobčinskega pomena in vsebina strateškega prostorskega načrtovanja občinske ravni), pogojena z ustreznim dogovorom in uskladitvijo med deležniki postopka priprave RPP. Naročniku se vendarle predlaga premislek in posledično morebitna sprememba in dopolnitev

zakonske ureditve s tem v zvezi, ali je mogoče tako soglasje izjaviti in doseči tudi v samem postopku priprave RPP (in ne nujno pred začetkom priprave) ter do katere konkretne faze postopka, da to ne bo relevantno škodovalo njegovi učinkovitosti in ekonomičnosti. Priporoča se tudi dopolnitev zakonske ureditve z določitvijo organov, načina in oblike izražanja izjav volje pristojnih deležnikov postopka o vključitvi tovrstne vsebine v RPP, kakor tudi, ali in na kakšen način je taka volja naknadno morebiti preklicljiva. Primerna in ustrezna rešitev bi bila, da soglasje za vključitev tovrstne vsebine v RPP na strani oblasti, ki je izvirno pristojna za urejanje te vsebine, izrazi(jo) tisti organi, ki so sicer pristojni za prostorsko načrtovanje (v primeru državnih vsebin vlada, v primeru občinskih pa občinski sveti). V interesu poenostavitve pa ne bi bilo narobe, če bi soglasje s tem za račun ostalih deležnikov postopka podal le odločevalec, ki je pristojen za sprejem RPP, ali morebiti celo pripravljavec, ki najbolj pozna in oceni vpliv take vključitve na potek postopka priprave RPP.

4. **Pravila postopka priprave RPP** so določena v zakonu. *De lege ferenda* je zato deležnikom postopka (lahko in mora biti) prepuščena zgolj konkretizacija zakonskih pravil postopka na primer načrtovanega RPP v smislu tehnično-organizacijskega določanja konkretnih faz načrtovanega postopka, njihove vsebine in ciljev, terminskih planov, načinov objave, obveščanja in izjavljanja ipd., vse v mejah, določenih v zakonski ureditvi postopka. Ker gre za vprašanja zgolj procesnega vodstva, po vsebini večinoma ali predvsem pogojena s tehnično-organizacijskimi zmožnostmi tistega, ki izvaja postopek priprave RPP, bi bilo najbolj učinkovito in primerno ter ustrezno, da se določitev navedenih podrobnosti postopka prepusti pripravljavcu RPP. *De lege ferenda* deležniki postopka v nobeni fazi ne morejo sami določati pravil postopka priprave RPP, ki so izvorna materija zakonske ureditve.
5. Primerna in ustrezna je obstoječa zakonska rešitev o **objavi odločitve o začetku postopka** priprave RPP v PIS, ki jo je treba v vsakem primeru ohraniti.
6. Kot začasna ureditev, ki velja do ustanovitve pokrajin, se zdi primerna in ustrezna obstoječa zakonska rešitev, da je po zakonu **pripravljavec RPP** pravna oseba v večinski javni lasti v smislu ZSRR-2, ki se vključi v regijsko razvojno mrežo. Enako, da se mora pripravljavec RPP za potrebe postopka priprave RPP strokovno okrepiti z interdisciplinarno skupino strokovnjakov in izdelovalcem prostorskega akta, ter da zakon ureja tudi kritje stroškov le-tega.

De lege ferenda izbor pripravljavca RPP ne bi smel biti prepuščen občinam, temveč regionalni samoupravni ravni, torej v trenutnem stanju odsotnosti pokrajin, subjektu regionalnega odločanja in legitimnega izražanja regionalnih interesov. S tem v zvezi se priporoča sprememba zakonske ureditve. Priporoča se tudi dopolnitev zakonske ureditve v delu določanja pogojev pravne osebe, ki je lahko izbrana za pripravljavca RPP tako, da se opredelijo vsaj še kadrovske zahteve za izvajanje nalog pripravljavca (strokovnost in politična ter zasebno-interesna nevtralnost kadrov). *De lege ferenda* mora iti za kadre tako s področja urbanizma (glede na materijo RPP) kot prava (glede na to,

da je RPP predpis), zakonodajalec se lahko pri tem zgleduje tudi po zakonski ureditvi instituta občinskega urbanista.

7. Glede same **vsebine postopka priprave RPP** bi morala specialna zakonska ureditev, v izogib nejasni pravni ureditvi in pravni negotovosti, opredeliti zgolj tista posebna pravila, ki so potrebna in veljajo samo v postopku RPP kot posebnost v razmerju do splošne ureditve postopka priprave prostorskih aktov. Ponavljanje ali povzemanje že zapisanih splošnih pravnih pravil zakona je nepotrebno in povzroča le pravno negotovost. Kolikor je kakšno od splošnih pravnih pravil potrebno prilagoditi v postopku priprave RPP ali ga morebiti derogirati, je treba to v zakonu jasno določiti v skladu s pravili nomotehnik. Vsebinsko se zdijo primerna in ustrezna pravna pravila v aktualnem zakonskem besedilu, da nosilci urejanja prostora v postopku priprave RPP podajajo mnenja o vsebini RPP, tista, ki urejajo način objave in sodelovanja javnosti v postopku priprave RPP, in pravna pravilo, da strokovne podlage lahko zagotovijo tudi nosilci urejanja prostora. Ostala pravna pravila glede vsebine postopka priprave RPP v trenutni zakonski ureditvi so odveč in povzročajo nejasnosti.

3.3 Sprejem RPP

Že s pravno-sistemskega vidika je primerno in ustrezno, da RPP sprejme **predstavniški organ**. Gre namreč za splošni pravni akt (predpis) na hierarhično najvišji ravni splošnih pravnih aktov (predpis) lokalne samouprave regionalne ravni, ki nima morebiti narave zgolj izvedbenega izvršilnega predpisa. Pomen RPP za regijo je povsem primerljiv pomenu državne prostorske strategije za državo, ki jo sprejme Državni zbor (četrti odst. 73. člena ZUreP-3), in pomenu občinskega prostorskega plana (OPP) za občino, ki ga sprejme občinski svet občine (četrti odst. 81. člena ZUreP-3). Glede na to, da je RPP hierarhično višji pravni akt regionalnemu razvojnemu programu (RRP) (76. člen ZUreP-3), ki ga ravno tako sprejme regionalni predstavniški organ (prva alineja prvega odst. 12. člena ZSRR-2), bi bilo tudi s tega vidika neprimerno, da bi RPP sprejel morebiti zgolj izvršilni organ regionalne ravni. Poleg tega uresničevanje lokalne samouprave, kar brez dvoma predstavlja tudi sprejem RPP, preko predstavniškega organa izrecno terja 2. tč. 3. člena MELLs.

Z vidika uvodoma povzetih izhodišč ustavnopravnega vidika pravne preveritve se zdi primerno in ustrezno, da se v času odsotnosti pokrajin, začasno do njihove ustanovitve, pristojnost za sprejem RPP podeli tisti v naboru možnih institucij, **ki lahko najbolj legitimno oblikuje in izraža širše lokalne oz. regionalne interese** za območje posamezne regije, torej ki v največji meri demokratično predstavlja pravne naslovljence v regiji. To se v okviru trenutno obstoječih institucij na prvi pogled sicer zazdi razvojni svet regije, v katerem so zbrani voljeni predstavniki občin, gospodarstva in nevladnih organizacij v regiji (drugi odst. 11. člena ZSRR-2) in ki trenutno predstavlja največji približek pokrajinskim predstavniškim organom, kakršni bodo obstajali po ustanovitvi pokrajin. Vendar pa ta organ ne zadosti zahtevam 2. tč. 3. člena MELLs; njegovi člani niso izvoljeni neposredno na podlagi enakopravne in splošne volilne

pravice prebivalcev regije, temveč posredno preko občinskih svetov občin, ki predstavljajo večino prebivalcev in prebivalcev vseh občin v regiji (drugi odst. 11. člena ZSRR-2). Zato bi bilo najbolj primerno in ustrezno, če bi se za potrebe sprejema RPP oblikoval *ad hoc* predstavniški organ prebivalcev regije z vsakokratnimi volitvami s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice prebivalcev regije. Zgolj podredno je moč iskati tudi oporo v obstoječi institucionalni strukturi, znotraj slednje pa izbrati tisto institucijo, ki najbolj zadosti zadnje omenjeni zahtevi MELLs, po potrebi tudi s predpisovanjem njene *ad hoc* dopolnitve in prilagoditve le za potrebe sprejemanja RPP.

Z vidika uvodoma povzetih ustavnopravnih izhodišč sprejem RPP ne bi smel biti pogojen ali omejen z odločitvijo **državnih in/ali občinskih oblasti** oz. predmet njihovega odločanja, to pa ne njihovih predstavniških, ne izvršilnih organov. Regionalna oblast bi morala biti pri upravljanju javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena načelno varovana pred morebitnimi omejitvami (soglasji, odobritvami, veti...) državnih oblasti tudi po 4. tč. 4. člena MELLs. Vendarle pa je ta zadnja zahteva na primeru trenutne začasne ureditve sprejemanja RPP zaenkrat relativizirana v luči dejstva, da razvojni svet regije, kot omenjeno, vendarle ne zadosti zahtevam MELLs za predstavniški organ lokalne samouprave, da bi lahko povsem neoporečno in legitimno upravljal javne zadeve širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. Ravno tako je ta zahteva lahko vsaj delno relativizirana zato, ker vsebino RPP (lahko) tvorijo tudi vsebine, ki spadajo v pristojnost države (zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena) in občin (zasnove medobčinskih prostorskih ureditev, strateško prostorsko načrtovanje občinske ravni).

Postopek sprejema RPP kot predpisa mora biti v skladu z načelom pravne države iz 2. člena Ustave celovito, nedvoumno in določno v naprej predpisan z zakonom. To predpostavlja zlasti, da so v zakonu opredeljeni možni predlagatelji in končni odločevalci, odločitev in njena oblika, s katero odločevalec sprejme RPP, ter, če gre za kolektivni organ, njegova sestava ter večina, s katero mora biti odločitev sprejeta.

Oblika odločitve o sprejemu RPP v zakonu ni predpisana. Ker ne gre niti za državni podzakonski predpis, niti za podzakonski predpis lokalne samouprave občinske ravni, temveč za predpis, ki bi moral biti v izvorni pristojnosti še neobstoječih pokrajin, se lahko RPP sprejme kot *sui generis* pravni akt, sam po sebi, brez opredelitve morebitne posebne oblike odločitve (npr. uredba, odlok, sklep, resolucija...). Kolikor je tovrstna odločitev za pristojnega odločevalca predpisana v zakonu, je treba upoštevati slednjo (npr. za Državni zbor resolucijo, za vlado uredbu, za občinski svet odlok, za župana sklep...).

Potencialno sporna ureditev

De lege lata je RPP opredeljen kot **dogovor in uskladitev države in občin v regiji** (prvi odst. 75. člena ZUreP-3). Navedeno je konceptualno sporno z vidika ustavnega načela regionalizma, ki se izraža v prvem

odst. 143. člena Ustave, saj zanika vertikalno delitev oblasti ter izhaja iz stališča, da samoupravno raven regionalne oblasti nadomeščata preostali dve ravni, državna in občinska. V resnici take nadomestitve po Ustavi ne bi smelo biti, zakonsko urejanje upravljanja javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena pa bi moralo v vmesnem času temeljiti na konceptih, ki bi čim bolj odražali ustavno načelo regionalizma in vertikalne delitve oblasti. Hkrati navedena zakonska določba ne odraža pravilno niti nadaljnje zakonske ureditve postopka priprave in sprejemanja RPP, po kateri odločitev o sprejemu RPP ni zaupana državi in občinam, temveč razvojnemu svetu, ki glede na način svojega oblikovanja in sestavo ne predstavlja morebiti zgolj seštevka državne in občinskih oblasti v regiji (peti odst. 78. člena ZUreP-3).

De lege lata je po tem, ko je enkrat pripravljen predlog RPP, ki je preстал CPVO, sprejem RPP opredeljen kot **tripartitna soglasna odločitev** treh različnih odločevalcev: predlog RPP mora potrditi vlada, torej državna izvršilna oblast, nato ga mora potrditi svet regije v smislu ZSRR-2, torej zbor županov kot neposredno izvoljenih izvršilnih oblasti občin v regiji (tretji odst. 12. člena ZSRR-2), na koncu pa sprejme razvojni svet regije, torej predstavniško telo v regiji (drugi odst. 11. člena ZSRR-2) (peti odst. 78. člena ZUreP-3). Takšna ureditev je sporna.

Potrditev predloga RPP s strani vlade kot izvršilnega organa državne oblasti je sporna z vidika 4. tč. 4. člena MELLs, po katerem naj bi bile pristojnosti lokalnih oblasti (v primeru RPP regionalne) načeloma popolne in izključne ter ne bi smele biti omejene z državno oblastjo. Vendarle ne gre za absolutno pravilo tako, da so izjeme mogoče, če za to obstojijo posebej upravičeni razlogi. Na primeru RPP bi le-te lahko kot prvo iskali v luči dejstva, da se v okviru RPP urejajo tudi vsebine v pristojnosti vlade kot državne oblasti (zasnove ciljnih prostorskih ureditev državnega pomena) (prvi odst. 97. člena in prvi odst. 101. člena ZUrep-3). To bi lahko utemeljilo potrebo po potrditvi predloga RPP s strani vlade samo takrat in toliko, kadar in kolikor je v RPP dejansko vsebovana tovrstna vsebina. Primerno bi bilo, če bi bila zahtevana potrditev tudi sicer omejena le na tovrstno vsebino. Ta zahteva pa z vidika ustavnega načela regionalizma in navedene zahteve MELLs v nobenem pogledu ni legitimna, kolikor govorimo o RPP, ki sploh ne bi vseboval (fakultativne) vsebine iz državne pristojnosti. Zahtevo po potrditvi predloga RPP s strani državne oblasti bi nadalje lahko potencialno iskali tudi v dejstvu, da mora biti RPP usklajen in temeljiti na državni prostorski strategiji in akcijskih programih za njeno izvajanje (prvi odst. 75. člena ZUreP-3). Vendarle pa bi bilo to nesistemsko, saj se istovrstna potrditev hierarhično višje oblasti po zakonu ne zahteva v postopku odločanja nobenega drugega prostorskega akta (npr. potrditev OPP ali OPN s strani državne ali regionalne oblasti), poleg tega pa se ta zahteva uresničuje že s splošnimi sistemi nadzora nad ustavnostjo, zakonitostjo in medsebojno skladnostjo predpisov posamezne ravni s hierarhično višjimi predpisi. Poleg tega je sprejem državne prostorske strategije v pristojnosti Državnega zbora kot zakonodajne državne oblasti in ne v pristojnosti vlade kot izvršilne državne oblasti (četrti odst. 73. člena ZUreP-3).

Manj sporna (a še vedno) je *de lege lata* predvidena **potrditev predloga RPP s strani sveta regije**. Ne morebiti zato, ker bi imeli župani (člani sveta regije) kot občinske izvršilne oblasti v regiji prav v tej vlogi kakšno večjo legitimnost za upravljanje javnih zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena kot vlada ali siceršnja državna oblast, temveč zato, ker so na teritoriju regije izvoljeni na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (2. člen ZLV). S tem, ko se zahteva potrditev predloga RPP s strani sveta regije, se zmanjšuje deficit odločitve o sprejemu RPP z vidika zahteve, da regionalno samoupravo udejanja predstavniško telo, sestavljeno s strani članov, izvoljenih s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice (2. tč. 3. člena MELLs). Vendarle pa je taka rešitev pri sprejemanju RPP nesistemska, v nasprotju s konceptualno zasnovo lokalne samouprave občinske ravni. Občani namreč odločajo o zadevah lokalne samouprave preko občinskih svetov, ki so najvišji organi odločanja v občinah in ki, med drugim, edini odločajo tudi o prostorskem načrtovanju, vloga županov pa je, v prvi vrsti, da zastopajo in predstavljajo občine same po sebi (drugi odst. 11. člena, 29. člen in prvi odst. 33. člena ZLS). Poleg tega župani praviloma izražajo zgolj lokalne koalicijske interese, brez vpliva opozicije v občinskih svetih. Za večjo odpravo deficita odločitve o sprejemu RPP z vidika prej omenjene zahteve MELLs in njeno koherentnost v pravnem redu, bi bila tako bolj kot potrditev predloga RPP s strani sveta regije (zbor županov občin v regiji) primerna in ustrezna vključitev občinskih svetov v regiji v proces odločanja o sprejemu RPP. In končno je aktualna zakonska rešitev sporna tudi z vidika dejstva, da zakon (ne ZUreP-3, ne ZSRR-2), ne določa, s kakšno večino svet regije potrdi predlog RPP, kar je v nasprotju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave. Ker govorimo o sprejemanju predpisa, to ne more biti prepuščeno morebitnim vsakokratnim poslovníkom vsakokratnih svetov regij, morebiti v vsaki regiji drugače.

De lege lata RPP na koncu sprejme **razvojni svet** v smislu ZSRR-2. Kot že omenjeno, je v obstoječem institucionalnem naboru trenutno edini predstavniški organ regionalne ravni in kot tak še največji približek pokrajinskim predstavniškim organom, kakršni bodo obstajali po ustanovitvi pokrajin. Njegova velika pomanjkljivost je, da glede na ureditev imenovanja njegovih članov po ZSRR-2 ne zadosti zahtevam 2. tč. 3. člena MELLs, da bi bili njegovi člani izvoljeni neposredno na podlagi enakopravne in splošne volilne pravice prebivalcev regije. Razvojni svet torej ima določeno stopnjo legitimnosti za sprejem RPP, vendar ne v taki meri, da bi lahko zaradi njegove predpisane pristojnosti za sprejem RPP govorili o ustavno pretežno neoporečni rešitvi trenutne zakonske ureditve sprejemanja RPP.

Priporočila

Naročniku se priporoča preučitev vsebinske primernosti ter ustreznosti določbe petega odst. 78. člena ZUreP-2 ter po potrebi oblikovanje ustreznih sprememb in dopolnitev veljavne zakonske ureditve.

De lege ferenda bi bilo najbolj primerno in ustrezno, da bi bil sprejem RPP v vmesnem času, do ustanovitve pokrajin, zaupan prav za namen sprejema RPP predpisanim **ad hoc predstavniškim**

organu prebivalcev regije, ki bi se sestavil na podlagi vsakokratnih volitev s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice prebivalcev regije. S takšno rešitvijo bi odpadli sleherni pomisleki z vidika ustavnega načela regionalizma, ki se izraža v prvem odst. 143. člena Ustave, in z vidika zahtev iz 2. tč. 3. člena MELLS.

Podredno, če bi bilo navedeno ocenjeno za neizvedljivo in bi zakonodajalec pri regionalnem prostorskem načrtovanju vztrajal na konceptu začasnega opiranja na že obstoječo institucionalno strukturo, bi bilo priporočljivo, da se obstoječa zakonska ureditev ustrezno spremeni in dopolni tako, da bo povečana legitimnost odločevalca/ev, pristojnega/ih za sprejem RPP.

Izvedljiva rešitev, ki bi zahtevala vsebinsko spremembo analizirane zakonske ureditve, bi bila, da se pristojnost za sprejemanje RPP podeli **občinskim svetom** občin v regiji. S tem bi izpolnili pomemben del zahtev iz 2. tč. 3. člena MELLS, da se samoupravna lokalna oblast uresničuje preko predstavniških teles, katerih člani so voljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Odstopanje od implicitne zahteve iz 2. tč. 3. člena MELLS, da o lokalnih zadevah odloča enoten predstavniški organ lokalne samouprave (v tem primeru regionalne), se zdi vrednostno manjši odklon kot pa morebiten odstop od vsebinske zahteve po ustreznih volitvah članov predstavniškega organa (od česar v bistvenem odstopa razvojni svet v smislu ZSRR-2). Taka rešitev bi pomenila tudi smiselno in pravno-sistemsko sprejemljivo nadgradnjo tradicionalne ureditve občinskih svetov kot najvišjih organov lokalne samouprave občinske ravni, ki so med drugim pristojni tudi za sprejemanje prostorskih aktov občinske ravni, hkrati pa zagotovila vsaj določeno kontinuiteto dosedanjih izkustev in znanja odločevalcev s področja regionalnega prostorskega načrtovanja (pretežni del vsebine, ki bo po novem vsebina RPP, je bil do sedaj predmet občinskih prostorskih aktov, ki so jih sprejemali prav občinski sveti).

Ker upravljanje zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena ne predstavlja morebiti skupnega upravljanja združenih občin oz. seštevka njihovih odločitev, in zato, ker se mora enakopravnost volilne pravice izražati na ravni regije (enakost volivcev v regiji in ne morebiti enakost občin v regiji), bi bilo treba to ustrezno odraziti tudi v okviru zadnje obravnavane alternative zakonske ureditve. Primerna in ustrezna bi bila rešitev, da se RPP sprejme z večino občinskih svetov tistih občin, ki predstavljajo večino prebivalcev v regiji (npr. po zgledu drugega odst. 11. člena ZSRR-2). Ta večina se lahko opredeli tudi kot kvalificirana večina prebivalcev (npr. 2/3), kar bi dodatno povečevalo legitimnost vsebine RPP (hkrati pa verjetno v praksi oteževalo njegov sprejem).

Velja poudariti, da sugerirana rešitev sicer ni brez pomislov. Še zmeraj so občinski svetniki izvoljeni v občinske svete z namenom, da zastopajo lokalno prebivalstvo v občini in znotraj občine, ne pa morebiti v regionalnih strukturah, kar pomeni, da bi o sprejemu RPP odločali organi (občinski sveti), katerih člani

v osnovi niso izvoljeni za ta cilj. Vendarle bi bila ta rešitev kljub temu z vidika ustavnega načela regionalizma in MELLs znatno boljša od rešitev v aktualni zakonski ureditvi.

Nadaljnja izvedljiva rešitev, ki bi sicer zahtevala le dopolnitev analizirane zakonske ureditve, bi bila opredelitev **razvojnega sveta v razširjeni sestavi**. Ohranila bi se torej že uzakonjena pristojnost razvojnega sveta v smislu ZSRR-2 za sprejema RPP, vendar bi se za potrebe sprejema RPP *de lege ferenda* predvidela njegova razširjena sestava z neposredno voljenimi člani, npr. določenimi delegacijami občinskih svetov občin v regiji, upoštevajoč število prebivalcev posameznih občin, poslanci Državnega zbora in svetniki Državnega sveta, izvoljenimi na območju regije ipd. S tako razširjeno sestavo bi se pomembno omilil deficit razvojnega sveta z vidika zahteve po neposredno voljenih članih predstavniškega organa lokalne samouprave (2. tč. 3. člena MELLs). V takem primeru bi bilo potrebno predvideti kvalificirano večino odločanja (npr. 2/3) prisotnih članov (namesto navadne večine po drugem odst. 12. člena ZSRR-2), pri čemer predstavniki občin ne bi smeli imeti močnejšega glasu (kot je sicer predvideno v drugem odst. 12. člena ZSRR-2), saj v kontekstu sprejemanja RPP za to ni nobene legitimne podlage.

Naročniku se v vsakem primeru priporoča, da preuči legitimnost rešitve, da je za sprejem predloga RPP vselej potrebna predhodna **potrditev vlade**, tudi v primeru, ko RPP morebiti ne ureja zasnov prostorskih ureditev državnega pomena. Zdi se, da ni legitimne podlage za takšno absolutno zakonsko rešitev, zato bi jo bilo v tem delu smiselno spremeniti.

V primeru, da bodo sprejeta kakšna od zgoraj navedenih alternativnih rešitev glede odločevalca, ki sprejme RPP, se zdi nepotrebno in brez sleherne legitimne podlage, da bi zakon za sprejem RPP predvideval tudi predhodno **potrditev sveta regije** (zbora županov).

3.4 *Ex post* evalvacija izvajanja RPP in naknadne posodobitve

V kontekstu normativne dejavnosti je enakega pomena, kot ga imata priprava in sprejem kakovostne normativne ureditve, tudi naknadno **kakovostno spremljanje njenega izvajanja in učinkovanja** v družbenih razmerjih. V tem okviru spremljamo, ali in v kakšni meri se uresničujejo cilji normodajalca, ali in v kakšni meri je to pogojeno z aktualno normativno ureditvijo ter morebitne potrebe po spremembi ali dopolnitvi samih ciljev normodajalca (*ex post* evalvacija); govorimo o dveh vidikih iste dejavnosti, ki se po naravi stvari medsebojno dopolnjujeta in vsebinsko pogojujeta; oblikovanje in sprejem sleherne nove normativne ureditve mora temeljiti na zaznavi neustreznosti ali nezadostnosti obstoječe (potrebnost normativnega urejanja), slednje pa lahko ugotovimo le, če spremljamo njeno izvajanje in učinkovanje v družbenem življenju; uveljavitev nove normativne ureditve, na drugi strani, vedno sproži *ex post* evalvacijo; normativna dejavnost je torej kontinuiran in dinamičen proces, ki se mora odvijati brez prekinitve (drugi odst. IV. dela in drugi odst. ter tč. f) 1. oddelka VI. dela ReNDej).

Po naravi stvari je najbolj primerno in ustrezno, da je *ex post* evalvacija zaupana **subjektu, ki je odgovoren za pripravo predpisa**, torej politično in zasebno-interesno nevtralnemu subjektu (upravi ali subjektu, ki izvršuje njene naloge), ki je zadostno kadrovsko in tehnično okrepljen za izvajanje tovrstnih nalog (prvi odst. V. razdelka ReNDej). Slednji je tisti, ki lahko ob ustrezni zaznavi problema v družbenem življenju oblikuje primerne strokovne alternative za njegovo reševanje, med katerimi nato najbolj ustrezno izbere politični odločevalec, ki sprejme normativno ureditev (tč. c) 1. oddelka VI. dela ReNDej). Zato je pomembno, da stanje v družbi pozna in torej tudi spremlja prav pripravljavec predpisa.

Aktualna zakonska ureditev prostorskega načrtovanja navedene smernice ustrezno udejanja (2. poglavje VI. dela ZUreP-3), med drugim tudi na primeru RPP. Pripravljavec RPP je dolžan spremljati izvajanje RPP in svoje ugotovitve o tem sproti predstavljati v periodičnih 4-letnih **poročilih o prostorskem razvoju za območje regije** (četrti odst. 278. člena ZUreP-3). Ta zakonska ureditev se zdi primerna in ustrezna, zoper njo ni videti pomislekov.

Ob doslednem izvajanju tovrstne zakonske ureditve ni bojazni, da bi ostala prezrta morebitna naknadna potreba po **posodobitvi RPP** (njegovih spremembah in dopolnitvah). Če in kolikor se v poročilu prostorskem razvoju za območje regije ugotovi potreba po posodobitvi RPP (zaradi nedoseganja zadanih ciljev), pri čemer se upoštevajo (tudi) vsakokratni aktualni razvojni in varstveni interesi v družbi (potreba po spremembi ciljev), se začne postopek posodobitve RPP; ta se izvede po enakem postopku, kot velja za sprejem RPP (tretji odst. 51. člena ZUreP-3). Ta zakonska ureditev se zdi primerna in ustrezna, zoper njo ni videti pomislekov.

3.5 Teritorialna veljavnost RPP

Območje urejanja RPP je razvojna regija (prvi odst. 75. člena ZUreP-3). To so funkcionalne ozemeljske celote, ki so določene v skladu s predpisi, ki urejajo skladen regionalni razvoj (45. tč. prvega odst. 3. člena ZUreP-3). Območje urejanja RPP je torej razvojna regija, določena v skladu z ZSRR-2, kjer je opredeljena kot enovita zaključena prostorska celota, ki jo združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev; konkretno gre za območje občin, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 v okviru statistične teritorialne členitve Republike Slovenije, določene z Uredbo Komisije (EU) št. 1319/2013 z dne 9. decembra 2013 o spremembi prilog k Uredbi (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL L št. 342 z dne 18. decembra 2013, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Uredba 1319/2013/EU) (prvi in drugi odst. 6. člena ZSRR-2).

Glede na to, da v Republiki Sloveniji še ni pokrajin, je obravnavani zakonski rešitvi o območju urejanja posameznega RPP težko očitati, da bi bila v nasprotju s 143. členom Ustave ali da morebiti krši varstvo

meja regionalne ravni lokalne samouprave v smislu 5. člena MELLs; (zaenkrat) sama po sebi (še) ne posega v teritorialno avtonomijo pokrajin, ker slednjih pač še zmeraj ni (čeprav bi verjetno lahko razpravljali o vprašanju skladnosti razdelitve na statistične regije z ustavno zamisljo pokrajin). Sama zakonska definicija razvojne regije v smislu ZSSR-2 (območje, ki ga združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerem je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev) se sama po sebi ne zdi problematična z vidika samega pojma pokrajin in načela vertikalne delitve oblasti.

Prikaz trenutnih razvojnih regij:



Vir: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/nuts-map-SI.pdf>

Potencialno sporna ureditev

S pravno-sistemskega vidika se zdi pri obravnavani zakonski rešitvi problematično, da je obseg razvojnih regij po ZSRR-2 in s tem tudi območij urejanja RPP **spremenljiv**. Posamezna mejna občina v razvojni regiji lahko pod določenimi pogoji prestopi v sosednjo razvojno regijo (tretji odst. 6. člena ZZSR-2). Ob tem se postavljata dve bistveni vprašanji: kot prvo, ali in kdaj RPP razvojne regije, iz katere je občina prestopnica

izstopila, preneha veljati za območje občine prestopnice, in kot drugo, ali in kdaj začne na tem območju veljati RPP razvojne regije, v katero je občina vstopila. Gre za pravno praznino, ki bi jo bilo treba v interesu pravne varnosti odpraviti z ustrezno dopolnitvijo zakonskega besedila.

Priporočila

Glede na naravo prostorskih aktov in tako tudi RPP kot *sui generis* predpisov, katerih vsebina se zasnjuje v kompleksnem postopku priprave in je pretežno strokovno-tehnično pogojena glede na analizirano stanje ter identificirane, ovrednotene in pretehtane interese v prostoru območja urejanja, *de lege ferenda* prestop posamezne občine iz ene razvojne regije v drugo ne bi smel neposredno vplivati na teritorialno veljavnost že sprejetega RPP, ki je/ni bil sprejet (tudi) za teritorij občine prestopnice. Povedano drugače, prestop posamezne občine iz ene razvojne regije v drugo ne sme biti zaključen (edini) dejanski stan za spremembo teritorialne veljavnosti RPP regij, med katerimi je prišlo do prestopa, torej glede tega **ne sme biti avtomatizma**. Z vidika regije, iz katere je občina prestopila, bi takojšnje (avtomatično) prenehanje delne teritorialne veljavnosti RPP povzročilo pretirane anomalije v učinkovanju in učinkovitosti vsebin, ki so bile (ali bi vsaj morale biti) zasnovane na podlagi obravnavanja takratnega območja regije kot celote (v tem primeru tudi programsko zasnovani prostorski sistemi in ciljne prostorske ureditve), z upoštevanjem tudi območja občine prestopnice. Z vidika regije, v katero je občina prestopila, bi takojšnja (avtomatična) razširitev teritorialne veljavnosti RPP, sprejetega le za nekdanje območje te regije, smiselno enako pomenila vključitev novega območja urejanja, ki sploh ni bilo predmet strateškega premisleka in normativne ureditve, vsebovane v že sprejetem RPP. Še posebej pa bi bilo vse to sporno z vidika občine prestopnice, saj bi na njenem območju prenehala veljati (pomembna) normativna ureditev, ki je bila ob vseh kvantitativnih prostorskega načrtovanja (strokovnost, sodelovanje javnosti, usklajevanje interesov, presoja vplivov) skrbno zasnovana prav za zadovoljevanje interesov in gospodarstva (tudi) območja te občine; namesto tega bi tu začela veljati normativna ureditev, ki v času svojega snovanja stanja na tem območju sploh ni upoštevala kot predmet urejanja in tudi ne namensko urejala.

De lege ferenda mora biti trenutek, ko se spremeni teritorialna veljavnost RPP regij, med katerima je občina prestopnica prestopila, **noveliranje RPP obeh regij** tako, da se RPP regije, iz katere je občina izstopila, prilagodi dejstvu, da ne obsega več teritorija občine prestopnice, in da se RPP regije, v katero je občina prestopnica na novo vstopila, prilagodi dejstvu, da po novem ureja tudi njen teritorij. Kot možni se nakazujeta dve alternativni. Prva je, da se za tak primer predvidi združen postopek priprave posodobitev RPP obeh regij, ki lahko začneta veljati le obe skupaj in naenkrat, torej če in ko odločevalca v vsaki od dveh regiji potrdita veljavnost posodobitve vsak svojega RPP. Primeri skupne priprave prostorskih aktov oz. posameznih postopkovnih opravil več prirejenih odločevalcev in nato ločenega odločanja so v zakonu že predvideni (npr. skupno prostorsko načrtovanje po četrtem odst. 5. člena ZUreP-3, naročilo in priprava skupnih strokovnih podlag za več občin po četrtem odst. 63. člena ZUreP-3, sprejem skupnega

OPPN več občin po četrtem odst. 126. člena in drugem odst. 129. člena ZUreP-3), zato ni videti pravno-sistemskih zadržkov zoper takšno rešitev. Druga alternativa je, da se za tak primer predvidi obvezen sprejem novih RPP za vsako od zadevnih razvojnih regij, pri čemer oba prejšnja RPP v obeh regijah prenehata simultano veljati šele, ko sta za obe razvojni regiji sprejeta in uveljavljena oba nova RPP, vsak za svojo na novo oblikovano teritorialno območje razvojne regije.

De lege ferenda mora občina prestopnica v **prehodnem obdobju visečnosti**, ko RPP obeh regij še nista novelirana (noben ali vsaj en), v pogledu prostorskega načrtovanja v celoti ostajati znotraj razvojne regije, iz katere je izstopila. Ne le, da mora v tem obdobju za njeno območje še zmeraj v celoti veljati RPP te regije (materialni vidik), temveč mora v tem času ohranjati enake možnosti sodelovanja in vpliva na postopke njegovih morebitnih vmesnih posodobitev (ki niso pogojene z njenim vmesnim prestopom v drugo razvojno regijo). Še naprej ji mora biti torej zagotovljena enaka udeležba v institucijah razvojne regije, iz katere je izstopila, če in ko se pripravlja ali odloča o posodobitvah RPP (institucionalni vidik). V nasprotnem primeru bi bilo morebiti v vmesnem času posodobljeni vsebini RPP upravičeno očitali, da je z vidika občine prestopnice sprejeta nelegitimno in nedemokratično, brez možnosti vpliva predstavnikov njenih prebivalcev na njeno vsebino.

Naročniku se svetuje tudi premislek o situaciji (in po potrebi njena primerna ureditev), če do prestopa občine iz ene razvojne regije v drugo pride v fazi, ko RPP še ni sprejet, je pa že začel **postopek priprave RPP** za območje te razvojne regije, ki po stanju ob začetku postopka upošteva tudi območje občine prestopnice.

3.6 Začasnost zakonske ureditve

Kolikor se materialnopravna ureditev instituta RPP in njegove vsebine zdi primerna in ustrezna sistemska zakonska ureditev, ki lahko (ob ustreznih priporočenih postranskih spremembah in dopolnitvah ali tistih, ki se bodo kot potrebne izkazale v okviru *ex post* evalvacije njenega dejanskega izvajanja) obstane kot zakonska ureditev tudi po tem, ko bodo enkrat ustanovljene pokrajine (torej kot trajna sistemska ureditev), ravno obratno velja za teritorialne in institucionalne vidike aktualne zakonske ureditve RPP. V pogledu pristojnosti za pripravo, sprejemanje in spremljanje izvajanja RPP ter njegove teritorialne veljavnosti so lahko **sleherne aktualne zakonske rešitve zgoljčasne**. V trenutku, ko bodo v Republiki Sloveniji ustanovljene in začele delovati pokrajine, bo postala sleherna trenutna zakonska ureditev teh vsebin (vsa srednjeročno) neustavna, v neskladju s funkcionalno avtonomijo pokrajin kot lokalnih skupnosti (prvi odst. 143. člena Ustave), njihovim varstvom po MELLs in tudi nesprejemljiva s pravno-sistemskega vidika. Po vsebini torej pri pretežnem delu trenutne zakonske ureditve teritorialnih in institucionalnih vidikov RPP po naravi stvari govorimo o zgolj prehodni ureditvi, ki bo veljala le omejeno časovno obdobje do v naprej zaenkrat še neznanega a (v pravni državi) gotovega bodočega trenutka.

Čeprav zadnje navedeno na prvi pogled omogoča bolj benevolenten pristop do zakonodajalca glede posameznih zakonskih rešitev, ki morda zaradi prehodnosti pravnega režima niso najbolj primerne in ustrezne ter pravno-sistemske odlične, mu vendarle nalaga odgovornost, da pri današnjem zakonskem urejanju tega področja upošteva ustavno začrtan bodoč razvoj. V času po ustanovitvi in začetku delovanja pokrajin bo ustrezna **tranzicija regionalnega prostorskega načrtovanja** (sprememba nosilca iz aktualne institucionalne strukture na pokrajinsko) izrednega pomena za takratni razvoj prostora in pravno varnost pravnih naslovljencev, kar je smiselno imeti v vidu že danes, v času, ko se snuje, spreminja, dopolnjuje, izvaja in vrednoti trenutna zakonska ureditev. V tem okviru so relevantni predvsem trije vidiki: nadaljnja veljavnost RPP, sprejetih po današnjih predpisih, po ustanovitvi pokrajin (pravna kontinuiteta), verjetna neskladnost območij veljavnosti že sprejetih RPP z območji bodočih pokrajin (teritorialni vidik tranzicije) in prevzem nalog ter pristojnosti za regionalno načrtovanje (institucionalni vidik tranzicije).

Z vidika **pravne kontinuitete** je za pravno varnost (predvidljivost in stabilnost pravnega reda) in doseganje namena slehernega abstraktnega zakonodajalca brez dvoma zelo pomembno, da ustanovitev pokrajin ne bo povzročila tudi avtomatičnega prenehanja veljavnosti vsebine RPP, ki bodo takrat veljali na območjih posameznih razvojnih regij. To bi namreč ustvarilo za razvoj prostora škodljivo in z vidika 71. člena Ustave nedopustno hipno pravno praznino, ki bi lahko obstajala tudi daljše časovne obdobje (dokler ne bi na novoustanovljene pokrajine sprejele novih RPP za svoja območja). Zato, da bo lahko takratna tranzicijska zakonska ureditev legitimno in ustavno neoporečno predpisala nadaljnjo veljavnost do takrat sprejetih RPP, je že danes pomembno, da so le-ti v prehodnem obdobju sprejeti s čim večjo legitimnostjo z vidika ustavnega načela regionalizma, ki se že danes izraža v prvem odst. 143. člena Ustave in MELLs. Zato je bolj primerno, da se aktualna zakonska ureditev že danes, še preden se je začela dejansko izvajati, spremeni in dopolni na način, ki ji bo dajal s tega vidika največjo legitimnost. Naročniku se svetuje, da navedeno upošteva tudi pri preučevanju predhodnih priporočil te pravne preveritve.

Za **teritorialni vidik tranzicije** je pomembno, da je skorajda gotovo, da se teritorialna razdelitev države na pokrajine vsaj v določenem (če ne pretežnem) delu ne bo skladala s teritorialno razdelitvijo države na razvojne regije kot območja veljavnosti pred ustanovitvijo pokrajin sprejetih RPP. Pri tem bo prihajalo do smiselno enakih zagat, kot so kot potencialni bodoči problemi zaznani v aktualni zakonski ureditvi teritorialne veljavnosti RPP (primeri prestopa občine iz ene razvojne regije v drugo). Ker bo bodoča tranzicijska ureditev te probleme lahko korektno naslavljala le ob smiselno enakem konceptu, kot se predhodno priporoča za opisani problem spreminjanja teritorialne veljavnosti RPP po aktualni zakonski ureditvi (prej veljavni RPP za bivše teritorije prenehajo veljati hkrati in šele takrat, ko so uveljavljeni novelirani RPP za vse na novo oblikovane teritorije), do tega pa bo lahko prihajalo tudi kumulativno hkrati za več bivših regij in novih pokrajin (pričakovati je, da ne bo problematična sprememba posamične meje zgolj med območjema veljavnosti dveh RPP sosednjih regij, temveč bo hipno prišlo do neskladja teritorialnih meja posameznega območja veljavnosti RPP z več sosednjimi območji drugih RPP, kar bo

ob verižni reakciji povzročilo teritorialno neskladnost na območju celotnega ali vsaj pretežnega območja države), bo brez dvoma potrebno daljše obdobje pravne kontinuitete (realno pričakovanje je do trenutka, ko bodo vse pokrajine v državi sprejele nove RPP, vsaka za svoje območje). Da v tem vmesnem (tranzicijskem) obdobju pravna kontinuiteta prej sprejetih RPP ne bi bila ustavno sporna (ali bi bila vsaj čim manj sporna), je tudi zato dobro, da si zakonodajalec že danes prizadeva za največjo mero legitimnosti danes sprejetih RPP z vidika prvega odst. 143. člena Ustave in MELLS.

Z **institucionalnega vidika tranzicije** bodo zaradi ustavne nuje s konstituiranjem organov pokrajin prenehale sleherne pristojnosti dotakratnih odločevalcev za nadaljnje regionalno prostorsko načrtovanje; prešle bodo v izvirno pristojnost ustreznih (skoraj gotovo predstavniških) organov pokrajin; ta pristojnost se bo začela udejanjati s sprejemanjem novih RPP s teritorialno veljavnostjo za območje posamezne pokrajine. Kolikor ta prehod ne bo nič več kot vprašanje ustrezne pravne ureditve, bo verjetno stvarno bolj kompleksna tranzicija nalog pripravljavcev RPP. Veliko vprašanje je, ali in v kakšnem časovnem obdobju bodo pokrajinske oblasti zagotovile primerno upravno raven, ki bo sposobna izvajati naloge pripravljavcev RPP. Zato je realno pričakovati (in optimalno ter korektno predvidevati), da bodo pripravljavci RPP po današnji zakonski ureditvi tudi po ustanovitvi pokrajin vsaj še določen čas (če ne dolgoročno) izvajali svoje naloge, poslej (pač) na podlagi pooblastila in za račun na novo ustanovljenih pokrajin. Zato je smiselno že v današnji zakonski ureditvi krepiti in poudarjati odlike, ki jih morajo imeti pripravljavci RPP za izvajanje svojih nalog, hkrati pa spodbujati kontinuiteto njihovega obstoja in delovanja na dolgi rok.

3.7 Sklepno

S pravno-sistemskega vidika je RPP predpis in strateški prostorski akt, zato je postopek njegove priprave in sprejemanja po svoji naravi specifičen, v pretežnem delu zasnovan s splošnimi pravili, ki urejajo postopke priprave in sprejemanja prostorskih aktov. V teh postopkih je manevrski prostor za politično odločanje močno omejen.

Z ustavnopravnega vidika in z vidika MELLS je RPP instrument za upravljanje zadev širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, zato mora zakonska ureditev njegove priprave in sprejemanja, v tem okviru tudi pristojnosti za ta proces, v zadostni meri upoštevati načelo regionalizma in varstvo regionalne ravni odločanja.

Zadnje omenjeno se primerno upošteva na način, da zakonodajalec kljub odsotnosti pokrajin v prehodnem obdobju upošteva načelo vertikalne delitve oblasti na tri ravni, od katerih regionalne ravni ne sme morebiti nadomeščati kakšna od drugih dveh (državna ali občinska), temveč je treba upravljanje z javnimi zadevami širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, torej tudi pripravo in sprejem RPP, v

vmesnem prehodnem obdobju zaupati institucionalni strukturi, ki v največji možni meri odraža (simulira) pričakovano institucionalno strukturo bodočih pokrajin.

Ob tem se mora zakonodajalec zavedati, da gre za zgolj začasno prehodno ureditev, in računati, da bodo pokrajine v bodočnosti z gotovostjo ustanovljene ter bo takrat nastopila tranzicija prostorskega načrtovanja regionalne ravni na pokrajine. V okviru tranzicije bo treba v interesu pravne varnosti v čim večji meri zagotoviti ustrezno pravno kontinuiteto že sprejetih RPP in zagotoviti čim lažji prevzem nalog ter pristojnosti dosedanjih akterjev s strani pokrajinskih institucionalnih struktur.

Zakonodajalec se je v okviru zakonske ureditve RPP kot novega prostorskega akta v našem pravnem sistemu naslonil na teritorialne in institucionalne okvire razvojnih regij po ZSRR-2. Pripravo in sprejem RPP je koncipiral kot obliko sodelovanja in usklajevanja države in občin v regiji v okviru teritorialne in institucionalne ureditve razvojnih regij.

Opiranje na že vzpostavljene teritorialne in institucionalne okvire razvojnih regij po ZSRR-2 v temelju ni sporen, pomembno pa je, da je to s pravno-sistemskega vidika izpeljano koherentno ter da zadosti ustavnemu načelu regionalizma, kot se izraža v 143. členu Ustave, in zahtevam MELLs.

Naročniku se priporoča preučitev vsebinske in nomotehnične primernosti ter ustreznosti določb prvega odst. 75., 77. in 78. člena ZUreP-2 v pogledu opredelitve postopka priprave in sprejemanja RPP ter pristojnosti za to. Oblikujejo naj se ustrezne spremembe in dopolnitve navedene zakonske ureditve tako, da bo ta pravno-sistemska neproblematična ter čim bolj v skladu z načelom regionalizma in zahtevami MELLs.

Ambiciozen pristop, ki bi v največji meri izboljšal kakovost normativne ureditve, pri tem pa še zmeraj ostal znotraj še realno izvedljivega, bi terjal vsebinsko prenovu obravnavane zakonske ureditve. Temeljne teze *de lege ferenda* ureditve so sledeče.

Imenovanje pripravljavca RPP naj bo pristojnost regionalnega odločevalca, bodisi tistega, ki na koncu sprejme RPP, bodisi kakšnega drugega subjekta v okviru institucionalne strukture ZSRR-2 (npr. sveta regije, ki ga sestavljajo župani). Primerna in ustrezna je obstoječa rešitev, da je za pripravljavca RPP lahko izbrana pravna oseba v večinski javni lasti, ki se mora za potrebe priprave RPP strokovno posebej okrepiti in nato vključiti v razvojno mrežo regije. Smiselno bi bilo kot pogoj za izbiro dodati tudi kadrovske in morebitne druge pogoje za imenovanje pravne osebe za pripravljavca RPP. Primerno se je zgledovati

po zakonski ureditvi instituta občinskega urbanista. Primerna in ustrezna je obstoječa rešitev, da se pripravljavca izbere po pravilih javnega naročanja.

Začetek postopka priprave RPP naj bo predmet odločitve pripravljavca RPP, pogojena z zagotovitvijo tehnično-organizacijskih predpostavk za izvedbo takšnega postopka, za kar si mora pripravljavec RPP aktivno prizadevati. Analiza, izjavljanje, identifikacija in (o)vrednotenje dejanskega stanja ter interesov v prostoru regije naj se prepusti postopku priprave RPP kot interdisciplinarnega strokovnega procesa, v katerem interesenti v prostoru izražajo svoje interese, se medsebojno dogovarjajo in usklajujejo.

Vsebina postopka priprave RPP in tako bodočega RPP kot končnega rezultata postopka naj se ne omejuje ali determinira *a priori* z morebitnim vnaprejšnjim določanjem okvirne vsebine RPP še pred začetkom postopka njegove priprave. Vnaprejšnji dogovorna določitev in determinacija okvirne vsebine RPP sta dopustni za fakultativno vsebino RPP, ki se vanjo vključuje s soglasjem normodajalca izvirne pristojnosti in ostalih deležnikov postopka, pri čemer naj se opravi premislek o tem, ali in do katerega trenutka je smiselno časovno zamejiti tovrstno dogovorno odločitev deležnikov ter jasno določiti način in pristojnosti za odločanje in izjavljanje volje posameznih deležnikov s tem v zvezi.

Primerna in ustrezna so nekatera obstoječa specialna pravila glede postopka priprave RPP, tj. pravilo o objavi začetka postopka priprave RPP, pravilo, da nosilci urejanja prostora v postopku priprave RPP podajajo mnenja o vsebini RPP, pravila, ki urejajo način objave in sodelovanja javnosti v postopku priprave RPP, in pravilo, da strokovne podlage lahko zagotovijo tudi nosilci urejanja prostora, kar vse je treba ohraniti. Procesno vodstvo postopka naj bo prepuščeno pripravljavcu RPP in ne odločevalcu ali drugim deležnikom postopka.

Pristojnost za sprejem RPP naj se podeli takšni institucionalni strukturi, ki bi čim bolj odražala ustavno načelo regionalizma in zahteve MELLs. Iti mora za predstavniški organ, katerega člani so voljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice prebivalcev regije. Kot možne opcije se nakazujejo bodisi določitev novega *ad hoc* predstavniškega organa prebivalcev regije za namen zgolj sprejemanja RPP, bodisi podelitev pristojnosti občinskim svetom v regiji za sprejem RPP, ki bi morali o tem odločati s prilagojeno večino, ki bi predstavlja ustrezno večino prebivalcev regije, bodisi določitev sestave razvojnega sveta v *ad hoc* razširjeni sestavi za potrebe zgolj sprejemanja RPP ter kvalificirane večine za njegovo odločanje o tem.

Potrditev vsebine RPP s strani vlade je lahko smiselna zakonska zahteva, če se v okviru RPP načrtuje zasnove prostorskih ureditev državnega pomena. Za potrditev vsebine RPP s strani sveta regije ni legitimne podlage.

Zakonsko besedilo mora vsebovati ustrezne rešitve problema spremenljivosti teritorija razvojnih regij po ZSRR-2 zaradi možnih prestopov občin.

Če bi se kljub vsemu vztrajalo na vsebinskih rešitvah aktualne zakonske ureditve, se vendarle priporočajo nomotehnične in vsebinske izboljšave aktualnega zakonskega besedila. Zlasti v pogledu:

- določnejše opredelitve pristojnosti in oblike za odločitve o začetku postopka in izhodiščih za pripravo RPP,
- pogojev, ki jih mora izpolnjevati pravna oseba, da se imenuje za pripravljavca RPP,
- opredelitve pravil postopka priprave RPP,
- določitve večine sveta regije, s katero potrdi RPP pred njegovim sprejemom,
- rešitev problema spremenljivosti teritorija razvojnih regij po ZSRR-2 zaradi prestopov občin.

* **Dodatek: preveritev osnutka novele ZUreP-3, december 2023**

Predlagane spremembe in dopolnitve 77. člena ZUreP-3 (predlog novele ZUreP-3 007-130/2023/56 z dne 29. 11. 2023) bi glede pripravljavca RPP prinesle nekatere s pravnega vidika pomembne spremembe obstoječe ureditve.

Prva pravno relevantna sprememba je, da pripravljavec RPP ne bi bila več pravna oseba, ki bi bila za izvajanje nalog na regionalni ravni izbrana na novo in posebej ter se šele posledično temu vključila v razvojno mrežo regije; namesto tega naj bi se jo izbralo izmed pravnih oseb, ki so že vključene v razvojno mrežo v regiji v smislu 20. člena ZSRR-2 (predlagana sprememba prvega odst. 77. člena ZUreP-3). Zoper takšno novo rešitev ni zaznati pomislekov pravne narave, temveč se zdi smotrna in koherentna ter v smeri upoštevanja priporočil te pravne preveritve.

Druga pravno relevantna sprememba je, da bi bili z zakonom na novo predpisani pogoji, ki jih mora izpolnjevati pravna oseba za to, da lahko izvaja naloge pripravljavca RPP (predlagana sprememba prvega odst. 77. člena ZUreP-3). S tem, ko naj bi se pripravljavca RPP po novem izbralo izmed pravnih oseb, ki bodo že vključene v razvojno mrežo regije (prva vsebinska sprememba), bo še naprej (posredno) zahtevan pogoj, da gre za pravno osebo v večinski javni lasti (prva alineja tretjega odst. oz. peti odst. 20. člena ZSRR-2). S predlaganimi spremembami in dopolnitvami zakonskega besedila bi se dodala še pogoj, da ima taka pravna oseba sedež v regiji, in pogoj, da zaposluje vsaj enega strokovnjaka s področja prostorskega načrtovanja. S tem se bosta zagotavljala učinkovitost delovanja in pogoj strokovnosti pripravljavca RPP. Zoper takšno novo rešitev ni zaznati pomislekov pravne narave, temveč se zdi smotrna in koherentna ter v smeri upoštevanja priporočil te pravne preveritve.

V zvezi z zadnje omenjenim se postavlja vprašanje, ali bi se po zakonu pogoji, ki jih mora izpolnjevati strokovnjak s področja prostorskega načrtovanja, ki ga mora zaposlovati pripravljavec RPP, razlikovali od pogojev, ki jih mora izpolnjevati oseba, da postane občinski urbanist (46. člen ZUreP-3). Ker ni razumnih razlogov, da bi bila strokovna podpora na regionalni ravni prostorskega načrtovanja manjša od tiste na občinski ravni, pogoji pa morebiti milejši, se priporoča, da besedilo opredeli pogoje, ki jih mora izpolnjevati strokovnjak, ki ga mora zaposlovati pripravljavec RPP, s smiselnim sklicem na določbe 46. člena ZUreP-3.

Tretja pravno relevantna sprememba je, da pripravljavca RPP ne bi več izbrale občine v regiji po pravilih javnega naročanja, temveč bi ga občine določile s sklepom sveta regije, minister pa naj bi mu podelil javno pooblastilo v skladu z določbami ZSRR-2 (predlagana sprememba drugega odst. 77. člena ZUreP-3). Taka zakonska rešitev se ne zdi primerna in ustrezna.

Predlagano novo zakonsko besedilo izhaja iz izhodišča, ali vsaj daje takšen videz, da svet regije predstavlja organ občin, preko katerega skupno odločajo o zadevah regionalnega pomena, kar ne drži. Takšno izhodišče oz. videz izhaja iz predlagane določbe, da »občine določijo« pripravljavca RPP »s sklepom sveta regije«. V resnici je svet regije sui generis organ, določen z ZSRR-2, ki odloča samostojno in neodvisno, ne pa morebiti kot skupni organ občin v regiji (npr. kot zbor delegatov občin, v okviru katerega bi njegovi člani kot zgolj predstavniki izražali odločitve občin). Z vidika načela regionalizma ima svet regije lahko (začasno) funkcijo predstavniškega organa, v katerem so neposredno izvoljeni predstavniki prebivalstva regije (župani) ter s tega vidika (začasno) legitimno oblikuje in izraža regionalne interese, vendar z zavedanjem, da gre le za neposredno izvoljene predstavnike (zgolj) izvršilne oblasti na lokalni (občinski) ravni. Morebitna vezanost članov sveta regije na (predhodne) odločitve matične občine, iz katere prihajajo, po ZSRR-2 ni predpisana. V nasprotju s tem predlagano novo besedilo drugega odst. 77. člena ZUreP-3, da pripravljavca RPP »določijo občine«, povzroča dvom in daje videz, da odločitev o določitvi pripravljavca RPP najprej sprejmejo občine, vsaka posamezno, šele nato pa o tem glasujejo člani sveta regije (župani) zgolj kot predstavniki posameznih občin.

Predlagano novo zakonsko besedilo izhaja iz izhodišča, ali vsaj daje takšen videz, da določitev pripravljavca RPP predstavlja izvirno pristojnost države, kar ravno tako ne drži. Takšno izhodišče oz. videz izhaja iz predlagane določbe, da pripravljavcu RPP podeli javno pooblastilo minister (v skladu z ZSRR-2). V resnici je določitev pripravljavca RPP javna zadeva širšega lokalnega oz. regionalnega pomena, ki ni v izvorni pristojnosti države, temveč pristojnost (sicer še neobstoječih) pokrajin (143. členu Ustave, 1. tč. 6. člena MELLs). Javno pooblastilo lahko po naravi stvari podeli le tista raven oblasti, v katere izvirno pristojnost sodi materija javnega pooblastila.

Zaradi do sedaj navedenega sta v predlaganem novem zakonskem besedilu zakonska določba, da pripravljavca RPP »določijo občine«, in da tako določeni osebi podeli javno pooblastilo minister, odveč. Primerna in ustrezna rešitev bi bila, da pripravljavca RPP določi (samo) svet regije.

Glede na zasnovan koncept, da se pripravljavca RPP določi (izbere) izmed pravnih oseb, že vključenih v regionalno razvojno mrežo, pri določitvi pripravljavca po naravi stvari govorimo o (upravičeni) podelitvi javnega pooblastila na podlagi zakona in ne z zakonom; kljub temu morajo biti z zakonom jasno določene (1) vsebina javnega pooblastila, (2) pogoji, ki jih mora izpolnjevati izvajalec javnega pooblastila, (3) organ, ki podeli javno pooblastilo, in (4) postopek, po katerem se podeli javno pooblastilo (prim. odločba US RS, U-I-137/01 z dne 11. 12. 2003).

Prva dva od navedenih pogojev glede na obravnavano zakonsko novelo nista problematična. Položaj in funkcije pripravljavca RPP kot pripravljavca prostorskega akta so dovolj jasno določeni z zakonom, po predlaganih spremembah in dopolnitvah pa se bodo, kot že omenjeno predhodno, ravno tako z zakonom določneje opredelili pogoji, ki jih mora izpolnjevati pravna oseba, da se ji podeli to javno pooblastilo.

Glede organa, ki naj podeli to javno pooblastilo, je že predhodno obrazloženo priporočilo, naj se predlagano novo besedilo 77. člena ZUreP-3 preoblikuje tako, da bo tak organ svet regije. Na tem mestu se priporoča še, naj se v okviru sprememb in dopolnitev 77. člena ZUreP-3 določeneje opredeli tudi postopek, po katerem se določi pripravljavca RPP (podeli javno pooblastilo).

Ker splošni postopek odločanja sveta regije ni zakonsko predpisan (po določbah ZSRR-2 je prepuščen vsakokratnemu poslovniku sveta posamezne regije), je treba to urediti v okviru ZUreP-3, ki določa podelitev javnega pooblastila (določitev pripravljavca RPP). Primerna je predlagana zakonska rešitev, da svet regije o tem odloči s sklepom (ki je tipična oblika posamičnega pravnega akta odločujočih organov), ni pa določeno, s kakšno večino sprejme tovrstni sklep (soglasje, preglasovanje, kvalificirana ali navadna večina, absolutna ali relativna...). Glede na siceršnja priporočila te pravne preveritve se za namen zagotavljanja legitimnosti odločitve ter njene skladnosti z načelom regionalizma priporoča, naj bo tovrstna odločitev sprejeta z absolutno večino vseh članov in poleg tega s kvalificirano večino članov sveta regije, ki predstavljajo občine z večino prebivalcev in prebivalcev vseh občin v regiji (slednje po zgledu drugega odst. 11. člena ZSRR-2).

Dosedanje besedilo 77. člena ZUreP-3 je predpisovalo izbiro pripravljavca RPP z blanketnim sklicem na pravila javnega naročanja, kjer je bil v celoti urejen postopek izbire med več možnimi subjekti, ki izpolnjujejo pogoje za izvrševanje javnega pooblastila. Ker ta nomotehnična rešitev zaradi vsebinskih razlogov (s predlaganimi spremembami in dopolnitvami se želi izključiti uporaba pravil o javnem naročanju) ni več aktualna (zoper kar po vsebini ni videti zadržkov pravne narave), je treba na primeren in ustrezen način napolniti tudi to pravno praznino. Priporoča se, da se v zakonu predpiše izbira po javnem natečaju (po zgledu drugega odst. 50.b člena ZLS in četrtega odst. 15. člena ZDU-1).

Četrta pravno relevantna sprememba je drugačna opredelitev zagotavljanja strokovne podpore pripravljavca RPP (predlagana sprememba četrtega odst. 77. člena ZUreP-3). Novo besedilo se zdi bolj skladno s splošnimi pravili ZUreP-3 o pripravi prostorskih aktov (po novem naj bi bil izdelovalec tisti, ki zagotovi interdisciplinarno skupino strokovnjakov, izrecno se povzema, da pripravljavec za pripravo strokovnih podlag pridobi izdelovalce). Taka rešitev s pravnega vidika ni sporna, a se vendarle nakazujejo možnosti za njeno vsebinsko izboljšavo in večjo sistemsko skladnost.

V predlaganem novem zakonskem besedilu je pravilo, da pripravljavec RPP pridobi strokovno podporo, določeno kot absolutno (obveznost) in ne kot fakultativna možnost pripravljavca (opcija). S tem se pripravljavcem RPP že a priori odreja možnost, da bi tudi sami (brez zunanje pomoči) zagotovili in imeli strokovni substrat za pridobitev potrebnih strokovnih podlag, okoljskega poročila in izdelavo prostorskega akta, čeprav to v praksi ni in ne bo izključeno. Lahko se namreč zgodi (in bi bilo tudi dobrodošlo), da bi bil pripravljavec RPP sam dovolj strokovno okrepljen, da bi lahko tudi brez zunanje pomoči izvajal vse naloge v okviru postopka priprave in ex post evalvacije RPP. Zato se priporoča, da se

angažiranje zunanjih izdelovalcev predvidi kot možnost pripravljavca RPP in ne njegova obveznost. Pri tem se ne zdi ustrezna uporaba izraza »pridobi« v zakonskem besedilu, temveč bi bilo bolj primerno uporabiti izraz »zagotovi«, »izbere«, »določki«...

Peta pravno relevantna sprememba je razširitev zakonske ureditve zagotavljanja sredstev za izvajanje nalog pripravljavca RPP iz za (zgolj) izdelavo RPP na zagotavljanje sredstev za izvajanje vseh nalog pripravljavca RPP v okviru regionalnega prostorskega planiranja (predlagana sprememba petega odst. 77. člena ZUreP-3). Zoper takšno novo rešitev ni zaznati pomislekov pravne narave, temveč se zdi smotrna in koherentna. Vendarle se predlaga nomotehnična izboljšava, da se v zakonskem besedilu kot predmet zagotavljanja sredstev ne določijo naloge »regionalnega prostorskega planiranja«, temveč naloge »pripravljavca RPP«. Regionalno prostorsko planiranje namreč presega pomen dejavnosti pripravljavca RPP, saj (kot bistveno) vključuje (tudi) sprejem RPP, ki ni pristojnost njegovega pripravljavca, po eni strani. Po drugi strani pa so naloge slehernega pripravljavca slehernega prostorskega akta, tudi RPP, jasno določene in opredeljene z drugimi zakonskimi določbami, obsegajo pa, v bistvenem, pripravo RPP in vodenje postopka za njegovo pripravo, na eni strani, ter ex post evalvacijo, na drugi (kot delno vsebino širše dejavnosti regionalnega prostorskega planiranja).

V predlaganih spremembah in dopolnitvah 77. člena ZUreP-3 ni predvideno, kako se delež stroškov za izvajanje nalog RPP, ki odpade na občine (40 %), deli med slednjimi. Pravična delitev se zdi glede na število prebivalcev posameznih občin (in ne delitev po enakih delih, kar bi sicer brez izrecne določitve prišlo v poštev), zato se predlaga določitev tudi te določbe.

Predlagane spremembe in dopolnitve 77. člena ZUreP-3 ne upoštevajo priporočil te pravne preveritve, naj se v specialni zakonski ureditvi glede RPP ne ponavljajo in ne povzemajo že zapisana splošna pravna pravila zakona, ki itak veljajo, saj je to nepotrebno in povzroča le pravno negotovost. S tega vidika je bila v okviru te pravne preveritve med drugim kot nepotrebna spoznana tudi določba tretjega odst. 77. člena ZUreP-3. Priporoča se, da se v okviru sprememb in dopolnitev 77. člena ZUreP-3 dosedanje besedilo njegovega tretjega odstavka črta.

Primerjava obstoječe, predlagane in priporočene vsebine 77. člena ZUreP-3:

Obstoječa vsebina:

(1) Pripravljavec regionalnega prostorskega plana je pravna oseba, v večinski javni lasti, kot to določajo predpisi o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki jo za celotno območje vsake razvojne regije

Predlagana vsebina:

(1) Pripravljavec regionalnega prostorskega plana je regionalna razvojna agencija ali druga razvojna institucija, vključena v regijsko razvojno mrežo v razvojni regiji. Pripravljavec regionalnega

Priporočena vsebina:

(1) Pripravljavec regionalnega prostorskega plana je regionalna razvojna agencija ali druga razvojna institucija, vključena v regijsko razvojno mrežo v razvojni regiji. Pripravljavec regionalnega

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

izberejo občine v regiji v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

prostorskega plana mora imeti sedež v razvojni regiji in zaposlenega najmanj enega strokovnjaka s področja prostorskega načrtovanja.

prostorskega plana mora imeti sedež v razvojni regiji in zaposlenega najmanj enega strokovnjaka s področja prostorskega načrtovanja, pri čemer se glede pogojev takega strokovnjaka smiselno uporabljajo določbe 46. člena tega zakona.

(2) Izbrani pripravljavec se za tekoče programsko obdobje vključi v regijsko razvojno mrežo, kot jo določajo predpisi, ki urejajo spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

(2) Pripravljavca regionalnega prostorskega plana za celotno območje posamezne razvojne regije določijo občine v razvojni regiji s sklepom sveta regije, minister pa mu podeli javno pooblastilo v skladu z zakonom, ki ureja spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

(2) Pripravljavca regionalnega prostorskega plana za celotno območje posamezne razvojne regije na podlagi javnega natečaja določi svet regije s sklepom.

(3) Pripravljavec vodi postopek priprave regionalnega prostorskega plana ter skrbi za usklajevanje interesov med državo in občinami v območju razvojne regije. Pripravljavec si mora prizadevati za sodelovanje vseh relevantnih udeležencev pri urejanju prostora ter poskrbeti za zgodnje in učinkovito obveščanje in sodelovanje javnosti.

(3) Pripravljavec vodi postopek priprave regionalnega prostorskega plana ter skrbi za usklajevanje interesov med državo in občinami v območju razvojne regije. Pripravljavec si mora prizadevati za sodelovanje vseh relevantnih udeležencev pri urejanju prostora ter poskrbeti za zgodnje in učinkovito obveščanje in sodelovanje javnosti.

(3) Svet regije sprejme sklep iz prejšnjega odstavka z večino vseh glasov, zanj pa morajo glasovati župani občin z večino prebivalcev in prebivalcev vseh občin v regiji.

(4) Za izdelavo regionalnega prostorskega plana, posameznih sestavin regionalnega prostorskega plana ali njegovih strokovnih podlag pripravljavec zagotovi sodelovanje interdisciplinarne skupine strokovnjakov iz 45. člena tega zakona. Zagotovi tudi izdelovalca regionalnega prostorskega plana v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

(4) Za izdelavo regionalnega prostorskega plana, okoljskega poročila in strokovnih podlag pripravljavec regionalnega prostorskega plana pridobi izdelovalce. Pri izdelavi regionalnega prostorskega plana mora sodelovati interdisciplinarna skupina strokovnjakov iz 45. člena tega zakona, katere delovanje zagotovi izdelovalec regionalnega prostorskega plana.

(4) Za izdelavo regionalnega prostorskega plana, okoljskega poročila in strokovnih podlag lahko pripravljavec regionalnega prostorskega plana izbere izdelovalce. Pri izdelavi regionalnega prostorskega plana mora sodelovati interdisciplinarna skupina strokovnjakov iz 45. člena tega zakona.

(5) Sredstva za izdelavo regionalnega prostorskega plana se zagotavljajo v občinskih proračunih

(5) Sredstva za izvajanje nalog regionalnega prostorskega planiranja se zagotavljajo v

(5) Sredstva za izvajanje nalog pripravljavca regionalnega prostorskega plana se zagotavljajo v

Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

in državnem, pri čemer državni proračun zagotovi 60 odstotkov potrebnih sredstev.

občinskih proračunih in državnem, pri čemer državni proračun zagotovi 60 odstotkov potrebnih sredstev.

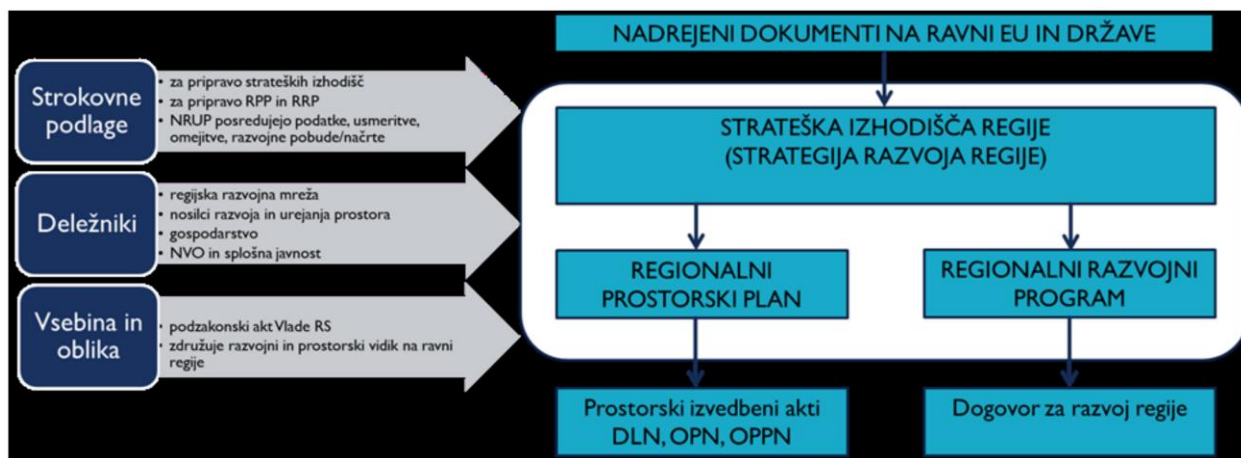
občinskih proračunih in državnem, pri čemer državni proračun zagotovi 60 odstotkov potrebnih sredstev, med občine pa se stroški delijo glede na število njihovih prebivalcev.

4. Povezano prostorsko in razvojno načrtovanje

Že uvodoma, v okviru izhodišč pravne preveritve, je bilo podrobneje povzeto, da ZUreP-3 regionalno prostorsko načrtovanje povezuje z načrtovanjem regionalnega razvoja na način, da prvega umesti hierarhično višje drugemu. RPP, ki se pripravi in sprejme po pravilih ZUreP-3, je podlaga za pripravo RRP, ki se pripravi in sprejme po pravilih ZSRR-2, hkrati pa mora biti RPP sprejet pred RRP ali vsaj hkrati z njim (76. člen ZUreP-3). Po pričakovanjih bo **povezano prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni**, ko se bo enkrat začelo dejansko izvajati, z vidika družbenih razmerij brez dvoma prineslo predvsem pozitivne učinke, saj bo omogočilo celovite in resne strateške premisleke o prostorskem razvoju regije, usmerilo snovanje posamičnih projektov posegov v prostor v uresničevanje strokovno podprtih in celovito premišljenih strateških odločitev ter povečalo učinkovitost posamičnih razvojnih projektov in črpanja razvojnih sredstev.

Aktualna zakonska ureditev **odstopa od v CRP projektu zamišljene strukture normativnih aktov** regionalne ravni. V CRP projektu je zamišljeno, da bi se na regionalni ravni sprejel poseben (nov) splošni normativni akt, katerega vsebina naj bi vsebovala strateška izhodišča regije (»Strategija razvoja regije«), šele na njeni podlagi, temelječe na njej in v skladu z njo pa nato RPP in RRP kot prirejena in medsebojno formalno neodvisna pravna akta; prvi za področje strateškega prostorskega načrtovanja v regiji in drugi za področje regionalnega razvojnega načrtovanja. V nasprotju s tem je v ZUreP-3 zasnovana normativna struktura brez posebnega (samostojnega) strateškega normativnega akta, RPP pa je v razmerju do RRP hierarhično nadrejeni pravni akt.

Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni (vir: CRP projekt):



Pravna preveritev modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

Dejanski model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni (po ZUreP-3):



Dejansko uzakonjena struktura normativnih aktov regionalne ravni se ne zdi na škodo **učinkovitosti razvojnega načrtovanja na področju posegov v prostor**, razlike od zamišljene strukture v CRP projekta pa so z vidika razvojnega načrtovanja zgolj pravno-formalnega pomena in ne praktične. Pomeni, da se strateška izhodišča regije namesto v nekem novem *sui generis* normativnem aktu (Strategiji razvoja regije) določijo v RPP. Z vidika učinkovitosti strateškega načrtovanja regionalnega razvoja se ne zdi relevantno, da in ali je strategija razvoja na področju posegov v prostor vsebovana v posebnem (novem) pravnem aktu (»Strategija razvoja regije«, kot predlagano v CRP projektu) ali pa morebiti v RPP (kot uzakonjeno v ZUreP-3). Ravno tako ni videti razlogov, da bi prirejenost ali podrejenost vsebine RRP vsebini RPP kakorkoli vplivala na večjo ali manjšo učinkovitost razvojnega načrtovanja. Zdi se, da je mogoče zavzeti ravno obratni zaključek. S tem, ko RRP temelji na (razvojno načrtuje vsebine predvidene z) RPP, je razvojno načrtovanje usklajeno s prostorskim, tako pa glede na prostorsko in gradbeno zakonodajo tudi v večji meri in lažje dejansko uresničljivo in izvedljivo, kot bi veljalo, če te usklajenosti ne bi bilo. Prav za neusklajenost vsebine RPP in vsebine RRP pa bi obstajala večja verjetnost v primeru, če bi bila RPP in RRP med seboj prirejena, saj bi zaradi vzajemne neodvisnosti pripravljavcev in odločevalcev lahko vodila v snovanje različnih smeri razvoja v enem in drugem aktu.

Ni izključeno, da **določene vsebine razvojnega načrtovanja niso pogojene s prostorskim načrtovanjem**. Gre za razvojno načrtovanje na tistih področjih ali tistih dejavnosti v regiji, ki se ne

udejanjajo s posegi v sam prostor (npr. spodbujanje digitalizacije v določenih panogah, izboljšanje socialne vključenosti deprivilegiranih skupin prebivalstva, spodbujanje mladih k izobraževanju za posamezne ciljne dejavnosti, izboljšanje opremljenosti zdravstvene mreže s tehnološko opremo). Ne glede na 76. člen ZUreP-3 se zdi z vidika sistemske razlage pravnega reda pravilno zavzeti stališče, da normodajalec RRP glede tovrstnih vsebin ni vezan z vsebino RPP. Ali povedano drugače, hierarhično podrejenost vsebine RRP vsebini RPP, kot jo določa prvi odst. 76. člena ZUreP-3, gre razlagati in uporabljati zgolj v delu, kolikor gre za razvojno načrtovanje na področju posegov v prostor.

Hierarhična nadrejenost strateškega prostorskega načrtovanja razvojnemu **na področju načrtovanja posegov v prostor** je vsekakor primerna. Glede na normativno ureditev obeh na videz konkurirajočih procesov ima prostorsko načrtovanje veliko naravno prednost pred razvojnim. Za prostorsko načrtovanje so značilne natančno predpisane in institucionalno razdelane kavtele postopka priprave RPP (kavtele strokovnosti, sodelovanja javnosti, izjavljanja, identifikacije in vrednotenja javnih ter zasebnih interesov, vrednotenja vplivov, CPVO...), ki vse skupaj, če so dosledno spoštovane, omogočijo zelo zanesljivo oceno stanja, ugotovitev potreb, priložnosti in upravičenosti interesov v prostoru regije, ter oblikovanje celovite, strokovne in pravilne strategije za bodoče urejanje prostora v njej. Normativna ureditev postopka priprave RRP tovrstnih kvtel ne vsebuje, edina njegova potencialna prednost v primerjavi s postopkom priprave RPP pa je poudarjeno identificiranje kapitalskih potencialov (materialnih virov) za spodbujanje bodočega razvoja. To slednje pa je bližje ravni izvajanja (realizacije) strategije kot samemu njenemu oblikovanju, tudi zato ne more biti argument zoper hierarhično podrejenost vsebine RRP vsebini RPP, ampak ravno obratno.

Zoper aktualno zakonsko rešitev, da se strategija razvoja regije zasnuje prav v RPP ter da je posledično ta hierarhično nadrejeni normativni akt v razmerju do RRP, ni pomislekov niti **z vidika deležnikov** postopka priprave enega in drugega akta. Tisti, ki lahko uveljavljajo interese v okviru postopka RRP, lahko le-te na enak način in v še večji meri (na podlagi izrecno predpisanih kvtel postopka priprave RPP) uveljavijo tudi v postopku priprave RPP, to pa bodisi kot nosilci urejanja prostora (država, občine), bodisi v okviru sodelovanja javnosti (prebivalstvo, gospodarstvo, nevladne organizacije, interesne skupnosti, druga civilna družba). Tudi s tega vidika je pomembno, da je odločevalec, ki sprejme RPP, določen na način, da bo njegova odločitev čim bolj legitimna in čim bolj demokratično odražala voljo prebivalcev regije.

Sklepno

Primerna in ustrezna je aktualna zakonska rešitev, da se strategija bodočega razvoja regije oblikuje v okviru RPP. Natančna normativna ureditev postopka priprave RPP kot strateškega

prostorskega akta omogoča, da pridobi odločevalec, ki sprejme RPP, celovit in zanesljiv vpogled v dejansko stanje, potrebe in interese v prostoru regije, na eni strani, na drugi pa, da na podlagi strokovnih podlag in vrednotenja vplivov oblikuje ustrezno strategijo bodočega razvoja v tem prostoru. Vsi potencialni deležniki, ki bi lahko uveljavljali javne ali zasebne interese v postopku oblikovanja vsebine RRP, lahko le-te v enaki meri in še bolj kvalitetno uveljavljajo tudi v postopku oblikovanja vsebine RPP.

Hierarhična podrejenost vsebine RRP, kolikor se z njo načrtuje razvoj v smislu bodočih posegov v prostor regije, vsebini RPP je primerna in ustrezna zakonska rešitev. Ker je vsebina RRP poudarjeno usmerjena v iskanje in zagotavljanje materialnih predpostavk za izvajanje razvojnih projektov, po naravi stvari predstavlja raven uresničevanja (konkretizacijo) abstraktne razvojne strategije, ne pa njenega oblikovanja.

Vsebina RPP, kolikor se z njo ne načrtuje razvoj v smislu bodočih posegov v prostor regije, z vsebino RPP ni kakorkoli omejena ali slednji na kakršenkoli način podrejena.

5. Odgovori na vprašanja naročnika

1) Kako izvesti skupen celovit razmislek o razvoju regije brez dodajanja novih dokumentov?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 4. te pravne preveritve. Če povzamemo, zakonodajalec je to že uredil na primeren in ustrezen način. Celovit razmislek o razvoju razvojne regije se v skladu z ReNDej in glede na določbe 76. člena ZUreP-3 opravi v postopku priprave RPP, ki kot postopek priprave prostorskega strateškega akta omogoča kvaliteten razmislek in oblikovanje strategije bodočega razvoja regije, kar se odrazi v vsebini RPP.

2) Kakšna sta lahko namen in vsebina regionalnega prostorskega plana, da sta še skladna z razdelitvijo pristojnosti na področju urejanja prostora?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 2. te pravne preveritve. Če povzamemo, obvezni namen in vsebina RPP morata biti omejena na strateško planiranje prostorskega razvoja, prostorskih sistemov in prostorskih ureditev, ki so širšega lokalnega oz. regionalnega pomena. Snovanje zasnov ciljnih ureditev državnega pomena je *de lege lata* fakultativna vsebina RPP, lahko pa bi bila, vsaj do določene mere, tudi obvezna. Strateško planiranje prostorskega razvoja, prostorskih sistemov in prostorskih ureditev občinskega pomena, vključno z medobčinskimi, so lahko le fakultativna vsebina RPP, ki se vanj vključijo s soglasjem odločevalcev, v katerih izvorni pristojnosti je strateško planiranje teh vsebin. Priporoča se ustrezna vsebinska in nomotehnična izboljšava veljavne zakonske ureditve s tega vidika.

3) S kakšnim pravnim aktom naj se sprejme regionalni prostorski plan glede na njegov namen in vsebino?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 3. te pravne preveritve. Če povzamemo, glede na aktualno zakonsko ureditev, po kateri naj bi RPP sprejel razvojni svet v smislu ZSRR-2, za katerega zakon ne določa oblike odločitev, temveč to prepušča poslovniku, se RPP sprejme kot *sui generis* pravni akt, sam po sebi, brez posebne oblike odločitve odločevalca. Če bi zakonodajalec pristojnost za sprejemanje RPP s spremembami in dopolnitvami aktualne zakonske ureditve prenesel na kakšno drugo obstoječo institucijo, kot se tudi priporoča v tej pravni ureditvi, bi bila vrsta pravnega akta določena z obstoječo zakonsko ureditvijo oblik odločanja take institucije o sprejemu splošnih podzakonskih aktov.

4) Kako morajo biti vzpostavljene institucije na regionalni ravni, tj. regionalne razvojne agencije, da bodo ustrezale za prevzem predlaganih razvojnih nalog?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 3. te pravne preveritve. Pripravljalci RPP niso (in ne bi bilo smotno, da bi bile) regionalne razvojne agencije v smislu ZSRR-2, temveč pravne osebe, ki so v večinski javni lasti, ki se izberejo na podlagi pravil o javnem naročanju, prav za namen izvajanja nalog pripravljavca RPP, posledično temu pa vključijo v regionalno razvojno mrežo. Pogoji za njihovo

imenovanje bi morala biti tudi zadostna kadrovska in morebiti tehnična sposobnost za izvajanje nalog pripravljavca RPP, smiselno se je zgledovati po zakonski ureditvi instituta občinskega urbanista. Priporoča se ustrezna vsebinska in nomotehnična izboljšava veljavne zakonske ureditve s tega vidika.

5) Na kakšen način podeliti razvojne naloge, da se bodo lahko na regionalni ravni izvajale v javno korist ter bo možno financiranje teh nalog iz javnih sredstev?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 3. te pravne preveritve. Poleg že uzakonjene zahteve po tem, da so pripravljavci RPP pravne osebe v večinski javni, ki se jih izbere na podlagi pravil o javnih naročilih, in priporočil v okviru odgovora na predhodno vprašanje, v okviru te pravne preveritve ni zaznana potreba po še kakšnih dodatnih zahtevah s tem v zvezi.

6) Kako naj bodo sestavljeni organi odločanja na regionalni ravni, da bodo ustrezali pogojem za sprejem predlaganih razvojnih dokumentov?

Podrobneje je to vprašanje obravnavano pod tč. 3. te pravne preveritve. *De lege lata* naj bi RPP sprejel razvojni svet v smislu ZSRR-2, po predhodni potrditvi vlade in sveta regije v smislu ZSRR-2. Aktualna zakonska ureditev, s tem v zvezi ne zadosti ustavnemu načelu regionalizma, ki je vsebovano v prvem odst. 143. člena Ustave, zahtevam MELLs in pravno-sistemskih zahtevam. Priporoča se ustrezna vsebinska sprememba veljavne zakonske ureditve s tega vidika.

Priloga

Regionalno prostorsko in razvojno planiranje in pokrajine

Dr. Ciril Ribičič

1. Uvodno

V slovenski pravni ureditvi zevata dve praznini, prva na področju regionalnega razvojnega in prostorskega planiranja in druga na področju delovanja širše lokalne samouprave (odsotnost pokrajin). Smiselno bi bilo obe praznini zapolnjevati hkrati in usklajeno, tako da bi šlo uvajanje regionalnih planskih aktov z roko v roki z ustanavljanjem pokrajin, ne pa bi bilo nič narobe, če bi drugi proces nekoliko prehiteval prvega. Po drugi strani je razumljivo, da ima praznina na področju planiranja takšne škodljive posledice, da jo je nujno zapolniti še preden bodo ustanovljene pokrajine. Glede na to, da o tem, kdaj bodo ustanovljene pokrajine lahko samo ugibamo, je velikega pomena, da odločevalci ob tem upoštevajo, kako so v Ustavi zamišljene pokrajine in kako Ustava ureja njihovo ustanavljanje in delovanje. To pomeni, da bi morali na planskem področju kolikor je mogoče anticipirati bodoče pokrajine in v proces oblikovanja regionalnih planov vključiti vse tiste dejavnike, brez katerih po novi ustavni zamisli pokrajine ne morejo nastati in delovati. Bilo bi pretirano zahtevati, da naj se pokrajinski sveti ustanovijo in izvolijo še pred nastankom pokrajin. Nujno pa se je pri koncipiranju regionalnega planiranja odpovedati poskusom, da bi odsotnost pokrajin nadomeščalo sodelovanje izvršilnih državnih in občinskih organov. Državni upravni aparat ne more predstavljati pokrajinskih interesov, tudi v prehodnem obdobju ne, saj delovanja pokrajin ni mogoče obravnavati kot kreacijo državne uprave v sodelovanju z občinskimi župani. Prav tako tudi občine ne morejo s pomočjo medobčinskega sodelovanja celovito predstavljati pokrajinskih interesov, ki so zasnovani veliko širše in temeljijo na sodelovanju med občani in civilnodružbenimi organizacijami, občinskimi sveti in župani ter predstavniškimi organi na državni ravni (poslanci Državnega zbora in svetniki Državnega sveta z območja pokrajine) in z državno vladno in upravno oblastjo. Je že res, da bodo pokrajine morda opravljale ob funkciji širše lokalne samouprave tudi funkcije upravnih okrajev, toda temeljni cilj oblikovanja pokrajin je predvsem decentralizacija odločanja v povezavi z vertikalno delitvijo oblasti in uresničevanjem načela subsidiarnosti. Čeprav pokrajine (še) niso ustanovljene ne moremo briskirati njihove ustavne zamisli kot lokalnih skupnosti širšega pomena, katerih avtonomnost v razmerju do izvršilne

državne oblasti in občinskih županov mora biti upoštevana in vsestransko varovana, če je potrebno tudi s pomočjo Ustavnega sodišča.

2. Nova ustavna ureditev pokrajin

"Slovenija bi bila danes drugačna, boljša, če bi jo že pred desetletjem regionalizirali. Toda ne gre le za to, da se bo Sloveniji otepalo, ker regionalizacije ni izvedla do vstopa v polnopravno članstvo Evropske Unije. Gre tudi za to, da so argumenti za regionalizacijo države danes veliko močnejši, kot so bili ob sprejemanju veljavne ustave v začetku devetdesetih let. Po drugi strani so se strahovi ob ustanavljanju pokrajin pokazali kot povsem prazni in jih danes nihče več ne jemlje resno.

Razvojne razlike med obrobni pokrajinami in centrom države so danes večje, večji je prepad med občinami in državo, bolj izrazito je zaostajanje za sodobnimi trendi pri organiziranju državne uprave in neprimerno večje so potrebe po obstoju pokrajin zaradi vstopanja Slovenije v evropske integracije. Odlaganje je bilo doslej nedvomno škodljivo, z vstopom v Evropsko Unijo pa postaja že skoraj nerazumljivo ali celo nerazumno. Preobrat je nujen, začetni ni mogoče drugače kot z ustavno spremembo." Ta citat iz predloga za spremembo Ustave opozarja, na kakšnih podlagah in s kako ambicioznimi cilji je bila leta 2006 spremenjena Ustava.⁷

Slovenija je država pokrajin. Pokrajine obstojijo v zavesti ljudi, zato jih začasne hibridne enote kot so statistične regije, razvojne regije in agencije ne morejo nadomestiti v času dokler pokrajine ne bodo ustanovljene z zakonom. Slovenija je sicer relativno majhna država, vendar so njene pokrajine močno raznolike (različna zgodovinska izročila, vključenost v različne državne tvorbe, velika razvojna raznolikost, kulturne, jezikovne posebnosti, razčlenjenost ozemlja, vpliv sosednjih držav, obstoj manjšinskih narodnih skupnosti itd.). Poseben položaj daje mnogim delom Slovenije tudi obstoj institucij posebnega družbenega oziroma državnega pomena in terjajo posebno skrb, ki je občina ne more nuditi sama. Gre za pokrajine, v katerih je Luka Koper, Nuklearna elektrarna Krško, letališče Jože Pučnik in druga letališča, hidroelektrarne ali imajo poseben položaj, kot obmorske, obmejne, gorske, nerazvite, narodnostno mešane, ekološko ogrožene ipd. Med posebnosti pokrajine Slovenska Istra so na primer obmorska lega in lega ob meji z Italijo, Luka Koper, letališče Portorož in obstoj italijanske narodne skupnosti.

Glede na to, da je Ustava v letu 1991 opredelila pokrajino kot prostovoljno sodelovanje občin, ni čudno, da se je reforma lokalne samouprave dolgo časa ukvarjala skoraj izključno samo z ustanavljanjem občin, njihovo povezovanje v pokrajine pa prepustila prihodnosti, do takrat ko bodo država in občine prebrodile začetne težave. Z vidika celovitosti ureditve lokalne

⁷ Širše o tem: dr. Ciril Ribičič, Regionalizacija Slovenije – od prvih pobud do ustavnih sprememb, v: Med pravom in pravičnostjo, GV Založba, Ljubljana, 2015, str. 118 in nasl.

samouprave in z vidika nevarnosti centralizma je ureditev lokalne samouprave brez pokrajin invalidna. Še posebej če upoštevamo, kako velika je praznina, ki zeva med 212 pretežno majhnimi občinami in močno centralno oblastjo. Centralistični vzorci upravljanja države so se v treh desetletjih delovanja samostojne Slovenije močno utrdili in jih mnogi sprejemajo kot normalno stanje, o vertikalni delitvi oblasti pa govorijo samo učbeniki ustavnega prava.

Brez pokrajin je težko pričakovati učinkovitejše zmanjševanje razlik v razvitosti med obrobjem Slovenije in hitro se razvijajočim centrom države. Tega ni mogoče nadomestiti s sedanjimi zasilnimi nadomestki, kot so razvojne in statistične ter kohezijske regije, niti ne, če bi prišlo do ustanovitve upravnih okrajev kot podaljšane roke državne uprave za obvladovanje celotnega državnega teritorija.

Še posebej je slabo, da je Slovenija vstopila v Evropsko unijo ne da bi ustanovila drugo raven lokalne samouprave, ki jo poznajo skoraj vse članice Sveta Evrope.⁸ Zato se sodelovanje z drugimi članicami Evropske unije odvija le na državni ravni in deloma na ravni glavnega mesta, zato je država tudi edini relevantni sogovornik pri sodelovanju s pomembnejšimi regijami drugih evropskih držav.

Novo ureditev pokrajin v Ustavi je treba upoštevati pri njeni razlagi, pri novih poskusih sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin, pa tudi v obdobju, dokler ta zakon ne bo sprejet. To ni le neobvezna sugestija teorije, temveč je po letu 2006. postala ustavna obveznost, saj ustava ni določila nobenega prehodnega obdobja ali odločilnega roka za njihovo ustanovitev.

Ob sprejemanju Ustave so nasprotniki regionalizacije poudarjali, da je sprejemljivo samo povezovanje od spodaj navzgor, od občin, in da bi prisilna ustanovitev pokrajin z zakonom pomenila negacijo njihovega samoupravnega značaja. Pri sprejemanju Ustave Republike Slovenije so ostali v manjšini tisti, ki so se zavzemali za močno lokalno samoupravo, ki naj bi omejila centralizem države in udejanjala načelo vertikalne delitve oblasti, ključnega pomena kot korektiva za omejevanje centralistične togosti državnega upravljanja.

Najbolj ugleden poznavalec lokalne samouprave dr. Janez Šmidovnik je ocenil, da Slovenija glede lokalne samouprave ne ubira evropske poti in ne sledi niti francoskemu, niti nemškemu, niti britanskemu modelu lokalne samouprave: »Lokalna samouprava je stisnjena v okvire, ki so ožji od katerekoli nam znane evropske ureditve...«⁹ To velja za celotno ureditev lokalne samouprave, še posebej pa za širšo lokalno samoupravo oziroma pokrajine. Tudi glede tega Slovenija ni sledila izkušnjam drugih evropskih držav, tudi ne sosednjih, ki vse poznajo regionalno organiziranje.

⁸ Širše: dr. Ciril Ribičič, *Evropski vidiki regionalizacije Slovenije*, Uprava št. 2, Ljubljana, september 2006.

⁹ Dr. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995, str. 167.

Avstrija pozna celo dežele kot federalne članice, ki seveda močno presegajo pomen enot širše lokalne samouprave. Podobno velja za italijanske regije, saj Italijo mnogi označujejo kot državo regij, ki sicer za zdaj niso federalne enote, so pa zastopane v nacionalnem parlamentu prek senata kot enakopravnega parlamentarnega doma. Slovenske pokrajine bodo po svoji naravi seveda bolj podobne italijanskim provincam kot regijam. Hrvaška pozna županije kot širše lokalne skupnosti, v katerih pa, podobno kot na Madžarskem, večkrat prevladata interes in vpliv države nad avtentičnimi interesi prebivalstva in občin. O tem nekaj pove ukinitvev županijskega doma Hrvaškega sabora.

Po originalnem ustavnem konceptu iz leta 1991 naj bi pokrajine nastajale samo od spodaj navzgor, kot izvedene skupnosti in kot kreacija občin, ki pa so razdrobljene in skoraj nimajo nobene pristojnosti širše lokalne samouprave, pa tudi ne ekonomske in druge moči za kaj takega. V Sloveniji je 212 občin, ki jih je ustanovil zakon, v enem primeru pa kar Ustavno sodišče (Občina Ankaran, odločba št. U-I-137/10 z dne 26. novembra 2010).

Mreža občin je močno raznolika, asimetrična. Poznamo velike mestne občine, katerih podlaga je izrecna ustavna določba, da naselja ni mogoče deliti med več občin. Ena od njih (mestna občina Ljubljana) opravlja tudi funkcije glavnega mesta po posebnem zakonu. Na drugi strani obstajajo številne zelo majhne občine, mnoge od njih so nastale na območjih nekdanjih krajevnih skupnosti. Če motrimo slovensko lokalno samoupravo z vidika teh občin, gre pravzaprav za krajevno in ne tudi za razvito lokalno samoupravo. Dejstvo, da so občine razdrobljene, dodatno prispeva k centralizaciji države, ki v praksi ne pozna pokrajin, temveč zgolj institucije za obvladovanje celotnega območja države, ki niso ustrezen odraz interesov lastnega prebivalstva, civilne družbe in občin (12 statističnih regij, razvojne regije in dve kohezijski regiji). Podrejene so pretežno izvršilni državni oblasti in so bolj v funkciji upravnega obvladovanja celotnega območja države kot organiziranega delovanja njihovih prebivalcev po načelih decentralizacije in subsidiarnosti kot temeljnih izhodišč Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), sprejete v okviru Sveta Evrope že 1985. leta. To listino je Slovenija ratificirala brez slehernih omejitev, kar med drugim pomeni, da so njena načela zavezujoča ne le za temeljno raven lokalne samouprave (občine) pač pa tudi za organiziranje širše lokalne samouprave na regionalni ravni.

V letih 1997/98 so oba domova Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti in Parlamentarna skupščina Sveta Evrope analizirali stanje regionalne samouprave v Evropi in sprejeli odločitev, da se na podlagi osnutka Evropske listine regionalne lokalne samouprave pripravi zavezujoči dokument po vzoru na MELLS, ki bo izhajal iz enakih načel in ciljev, vendar bo upošteval tudi posebnosti, ki veljajo za regionalno oziroma širšo lokalno samoupravo. Priporočili so, da naj se do sprejema nove listine o regionalni samoupravi, države ravnajo po njenem osnutku. Ob tem so izrazili argumentirano kritiko držav, ki se obotavljajo ustanoviti regionalne enote lokalne samouprave in jih označili kot premalo samozavestne. V tem okviru je bila kritično obravnavana tudi takratna ustavna ureditev regionalne samouprave v Sloveniji, ki je veljala do leta 2006.

Za slovenske razmere imajo posebno vrednost tudi stališča, ki govorijo o nadomeščanju demokratično izvoljenih organov regionalnih skupnosti z zasilnimi administrativnimi enotami, porojenimi predvsem iz interesov države, da učinkovito obvladuje celotno državno ozemlje. Takšne statistične in razvojne regije seveda niso izraz načel MELLs o subsidiarnosti, demokratičnosti in decentralizaciji, čeprav ne gre nasprotovati njihovemu obstoju in delovanju v času do ustanovitve pokrajin. Organi Sveta Evrope so izrecno našteali države (Andora, Lihtenštajn, San Marino, Luksemburg), v katerih zaradi majhnosti oblikovanje regionalnih skupnosti ni nujno. Poudarili so, da oblikovanje regij oziroma pokrajin ne predstavlja podpore nacionalizmu in separatizmu, temveč izhaja iz lojalnosti regionalnih skupnosti do države, v kateri se oblikujejo in prispeva k njeni povezanosti in trdnosti. Ravno centralizem je namreč tisti, ki spodbuja rast separatistični gibanj. V Sloveniji bi torej ustanovitev pokrajin morala potekati **v okviru prizadevanj po povezovanju vseh delov raznolike države in ne kot vzpostavljanje novih meja in ovir svobodnemu pretoku ljudi in gospodarskih tokov**. Sprejem posebne listine o regionalni samoupravi, ki se vse bolj oddaljuje, bi bila najbolj koristna spodbuda tistim državam, ki so doslej pomen regionalizacije podcenjevale.

Po stališčih organov Sveta Evrope ustanovitev in delovanje regionalnih skupnosti seveda ne smeta potekati tako, da bi to povzročalo nesorazmerne stroške. Temeljni argumenti za regionalizacijo so povezani s tem, da se državno odločanje približa državljanom. Regija je zamišljena kot decentralizirana entiteta, ki bo delovala po načelu subsidiarnosti in bo kos izzivom 21. stoletja. Brez regionalne ravni organiziranja občine velikokrat niso verodostojen in vpliven sogovornik centralne oblasti in regij v drugih državah, niti vpliven dejavnik gospodarskega napredka in razvoja.

Mnoge države so se soočile s slabimi učinki centralizma in razvoju regionalizma posvetile posebno pozornost šele, ko so postale kandidatke za vstop v Evropsko unijo, še vedno pa se obotavljajo zagotoviti regijam pravo avtonomijo, kakršna izhaja iz MELLs. Organi Sveta Evrope opozarjajo, da je nelogično stališče, da ustavno načelo enotnosti države onemogoča nastanek regij, ko v njej delujejo občine po istih načelih iz MELLs. Opozarjajo tudi na zatekanje k referendumu, ki je v nekaj primerih preprečilo regionalizacijo države. Poudarjajo tudi pomen enakomernejšega ekonomskega razvoja in solidarnosti z manj razvitimi regijami. Pri oblikovanju regij je treba upoštevati medsebojno povezanost legitimnosti in učinkovitosti.

Po osnutku Evropske listine o regionalni lokalni samoupravi naj bo regionalno organiziranje v čim večji meri zapisano v nacionalni ustavi. Osnutek se trudi, da bi s čim širšo definicijo pojma »regionalne samouprave« zajel izjemno različne situacije, od držav, ki so federativno urejene do

tistih, ki v svojih ustavah poudarjajo načelo enotnosti in nedeljivosti.¹⁰ Svet Evrope je ob prelomu tisočletij zastal s sprejemanjem listine o regionalni samoupravi, ker mu ni uspelo preseči težko premostljivih razlik med državami članicami glede njenega razvoja. Vseskozi pa poudarja, da je treba temeljna načela demokratičnosti, subsidiarnosti in decentralizacije iz MELLs upoštevati tudi, ko gre za razvoj in delovanje regionalne samouprave.

MELLs namreč vsebuje določbo o tem, da velja za vse ravni lokalne samouprave, torej tudi za regionalno (13. člen MELLs).

Ko govorimo o regijah ali pokrajinah oziroma o širših lokalnih skupnostih mislimo na samoupravne lokalne skupnosti, ki delujejo v vmesnem prostoru med temeljnimi lokalnimi skupnostmi (občinami) in državo in se medsebojno močno razlikujejo. Mednje štejemo vse od pokrajin kot so opredeljene v slovenski Ustavi pa do regij, ki imajo svoje zakonodajne in druge organe ali imajo celo status federalnih članic (dežele v Nemčiji in Avstriji, kantoni v Švici, regije v Italiji in Španiji). Vendar pa statusa regij oziroma širših lokalnih skupnosti ni mogoče priznavati upravnim enotam, ki jih ustanavlja država zaradi učinkovitejšega opravljanja lastnih pristojnosti na celotnem državnem teritoriju (na primer upravni okraji).

MELLs ne vsebuje določb, ki bi razmejile pristojnosti med temeljnimi in širšimi lokalnimi skupnostmi. V njihovo pristojnost spadajo zadeve, ki niso niti državnega, niti krajevnega pomena (ožje lokalne zadeve). Pri razmejitvi pristojnosti pa velja upoštevati načelo subsidiarnosti, po katerem naj se zadeve upravljajo čim bližje ljudem, tako, da imajo temeljne lokalne skupnosti, pa tudi regije prednost pred upravljanjem na državni ravni. Seveda pa centralistične težnje niso nesprijemljive samo, ko gre za razmerje med državo in lokalno samoupravo, temveč tudi, ko gre za razmerja med regijami in temeljnimi lokalnimi skupnostmi. Pogosto država nekatere zadeve iz lastne pristojnosti prenaša na lokalne skupnosti, tudi regije, pri čemer zadrži široke možnosti za nadzor nad primernostjo upravljanja z njimi; obenem s prenosom zadev pa je država dolžna zagotoviti tudi sredstva za upravljanje z njimi, kar je v Sloveniji izrecno opredeljeno z Ustavo (drugi odstavek 140. člena).

Ko gre za področje planiranja, prostorskega in razvojnega, je prednost regij nasproti državi v tem, da bolje poznajo razmere na terenu in njihove posebnosti, prednost regij nasproti občinam pa v tem, da imajo na razpolago obsežnejša finančna in druga sredstva za upravljanje z zadevami, ki zadevajo območje cele regije oziroma pokrajine.

¹⁰ "Regional self-government denotes the right and the ability of the largest territorial authorities within each State, having elected bodies, being administratively placed between central government and local authorities and enjoying prerogatives either of self-organisation or of a type normally associated with the central authority, to manage, on their own responsibility and in the interests of their populations, a substantial share of public affairs, in accordance with the principle of subsidiarity."

Če povzamemo določbe MELLs, ki so pomembne tudi za razvoj širše lokalne oziroma regionalne samouprave najdemo že v preambuli več aktualnih načel in usmeritev. Eden od ciljev MELLs je zmanjševati razlike v ureditvi lokalne samouprave med članicami Sveta Evrope. To je še posebej pereče pri regionalni samoupravi, kjer so razlike glede zgodovinskih izročil, razvoja in načelnih pristopov k regionalni samoupravi veliko večje kot takrat, ko gre za občinsko raven lokalne samouprave. Tudi širša lokalna samouprava je tako kot samouprava na temeljni ravni, pomemben gradnik vsake demokratične ureditve. Pomembno prispeva k uveljavljanju pravice državljanov do upravljanja javnih zadev, ki se lahko najbolj neposredno uresničujejo v lokalnih skupnostih.

Kot poudarja preambula MELLs je na ravni lokalnih skupnosti lažje kot na državni ravni hkrati zagotoviti učinkovitost javne oblasti in najbolj neposreden vpliv državljanov. Ravno lokalna samouprava je tista, ki najbolj nazorno izraža privrženost evropskih držav demokratičnemu razvoju. Uveljavljanje lokalne samouprave in delovanje lokalnih in regionalnih skupnosti je »prispevek h gradnji Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti«.

Tudi za regionalne skupnosti velja, da je obseg njihovih nalog podvržen načelu subsidiarnosti, po katerem naj prebivalci upravljajo javne zadeve tako, da imajo prednost organi in skupnosti, ki so bližje ljudem. Lokalne skupnosti morajo imeti možnost, da pri izvajanju prenešenih pristojnosti zagotovijo prilagoditev načina uresničevanja specifičnim razmeram na območju, na katerem delujejo.

O zadevah, ki se nanašajo nanje, imajo lokalne skupnosti pravico povedati svoje mnenje, pri spremembah meja med lokalnimi skupnostmi pa MELLs priporoča izvedbo referendumov. Upravni nadzor nad delovanjem lokalnih skupnosti se praviloma omejuje na preverjanje zakonitosti njihovega delovanja, več od tega, torej presojanje primernosti odločitev pa je uveljavljeno za primere, ko gre za prenesene pristojnosti s strani države.

Pri financiranju lokalnih skupnosti je smiselno določati prilagodljive in raznolike vire in se izogibati strogo namenskega financiranja, ki zožuje avtonomijo delovanja lokalnih skupnosti.

Za regionalne skupnosti je posebej pomembna določba MELLs o pravici sodelovanja z lokalnimi skupnostmi in drugimi organi tujih držav.

Usmeritve organov Sveta Evrope so zavezujoče za regionalno organiziranje v Sloveniji, kolikor izrecno izhajajo iz MELLs, kar pa ne velja za druga stališča Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti in Parlamentarne skupščine in za določbe osnutka Evropske listine regionalne lokalne samouprave iz leta 1997. Tudi ti dokumenti pa predstavljajo priporočila, ki so izoblikovana na

podlagi dolgoletnih preučevanj različne prakse glede regionalnega organiziranja v evropskih državah.

Sedanje stanje omogoča državi, da poskrbi za minimalno obvladovanje razmer na regionalni ravni, vendar so kratkovidne in ustavnopravno suspektne usmeritve na vladni ravni, po katerih odlagajo ustanovitev pokrajin, ker naj bi bilo njihovo oblikovanje prezahtevno in predrago. Pri odpravljanju posledic letošnjih poplav se kaže, da prizadeti državljani in podjetja za vse napake preteklosti pri reguliranju vodotokov krivijo državo, čeprav je očitno, da je šlo za mnoge napake in neaktivnost, ki bi jih v drugih evropskih državah obravnavali kot slabost delovanja lokalnih skupnosti, zlasti na regionalni ravni.

Občine so v Sloveniji prešibke in finančno podrejene centralni državni oblasti in kot takšne same ne morejo biti uspešne nosilke vertikalne delitve oblasti in dejavnik zavor in ravnovesji nasproti mogočni državi. Na žalost tudi Ustavno sodišče ne obravnava nesorazmernih posegov v avtonomijo občin tako strogo in dosledno kot to počne, ko gre za kršitve človekovih pravic in temeljni svoboščin. To še posebej velja za odločbe Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na financiranje lokalne samouprave.

Ustava in ustavnopravna teorija obravnavata kot sestavino lokalne samouprave tudi širše lokalne skupnosti, ki se pri nas imenujejo pokrajine. Zaradi tega, ker so pokrajine že več kot tri desetletja samo mrtva črka v Ustavi, lahko ocenimo, da je slovenska lokalna samouprava za zdaj nedokončana zgodba, je invalidna in sporna z ustavnopravnega vidika, pa tudi v neskladju z MELLs, ki temelji na ideji »izgradnje Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti«.¹¹

Pokrajine po sprejemu Ustave niso mogle nastati, ker so bile zamišljene kot prostovoljno medobčinsko sodelovanje, občine pa niso imele pomembnejših pristojnosti s področja širše lokalne samouprave, ki bi jih lahko prenesle na pokrajine. Ustavna ureditev pokrajin, ki naj bi po ustavi nastale na podlagi 143. člena Ustave, ki je do spremembe v letu 2006 govoril o prostovoljnem odločanju občin pri povezovanju v širše lokalne skupnosti, se je pokazala kot zgrešena in neuresničljiva.¹² Ocena dr. Janeza Šmidovnika, da na takšni ustavni podlagi pokrajine

¹¹ Na ustavni komisiji je bil zavržen predlog, da se oblikujejo pokrajine kot obvezna sestavina lokalne samouprave in prispevek k vertikalni delitvi oblasti, ker bo sicer vse skupaj ostalo le kot omemba pokrajin v Ustavi. (Nastajanje slovenske ustave, izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), ur. dr. Miro Cerar in Gorazd Perenič, III. zvezek, str. 1091 in nasl.)

¹² »Dokler bo veljala navedena ureditev v ustavi, ne bo mogoče vzpostaviti normalne organizacije lokalne samouprave in tudi ne normalne organizacije države, pač pa se bomo vrteli v začaranem krogu nerešljivih problemov.« Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 261.

ne morejo in ne bodo nastale, dokler bodo obravnavane zgolj kot derivat prostovoljnega sodelovanja občin, se je potrdila kot pravilna.

Preokret naj bi prinesla sprememba Ustave iz leta 2006, ki uveljavlja obvezno in sistemsko ustanovitev pokrajin z zakonom.¹³ Politični kompromis glede sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z dvotretjinsko večino prisotnih poslancev, se je v 17 letih po spremembi Ustave pokazal kot nepremostljiva ovira. Takšna je predvsem zato in bo toliko časa dokler levo- in desno-sredinske vladne koalicije vztrajajo vsaka pri svoji zamisli glede števila oziroma velikosti pokrajin in se jim zdi pomembneje vztrajati pri njej kot realizirati ustavno obveznost.

V prehodnem obdobju do ustanovitve pokrajin, je zato pomembno upoštevati ustavna načela in usmeritve iz prenovljenega besedila 143. člena Ustave. Noben državni organ ali politične stranke in njihove koalicije in noben pravni predpis ne more preklicati tistega, kar piše o pokrajinah v Ustavi.

Nujnost in koristnost regionalizacije Slovenije je bila že ob sprejemanju Ustave vsestransko utemeljena.¹⁴ Vsi poskusi oblikovanja mreže pokrajin ali ustanovitve posamezne od njih so se izjalovili. Poskusi sprejema zakona o pokrajinah brez ustavnih sprememb so se pokazali kot neuresničljivi,¹⁵ saj so lahko izbirali med dvema nesprejemljivima rešitvama, da sledijo neustrezni ustavni zamisli pokrajine kot prostovoljne skupnosti občin ali pa jim določijo drugačen položaj, kar bi pomenilo grobo neskladje z Ustavo. Teorija je opozarjala na nevarnost centralizma¹⁶ in terjala ustavne spremembe, po katerih bodo pokrajine ustanovljene z zakonom za celotno območje države hkrati. Nujna je bila torej sprememba ustave.¹⁷

Prvotni 143. člen Ustave je določal, da »se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena«. Po spremembi v letu 2006 pa se ta del 143. člena glasi drugače, in sicer pravi, da je pokrajina

¹³ Širše o tem: dr. Igor Kaučič, Ustava Republike Slovenije z glosami, Uradni list RS, Ljubljana, 2019, str. 72.

¹⁴ Zbornik Regionalizem v Sloveniji, ur. dr. C. Ribičič, Uradni list RS, Ljubljana, 1998, v katerem 16 avtorjev (Bojan Bugarič, Andrej Čokert, Franc Grad, Jasmina Klojčnik, Ivan Kristan, Dušan Plut, Janez Podobnik, Sergeja Praper, Ciril Ribičič, Janez Šmidovnik, Cirila Toplak, Gorazd Trpin, Stane Vlaj, Igor Vrišer in Lucijan Vuga) utemeljuje različne vidike, zaradi katerih je oblikovanje pokrajin družbeno koristno.

¹⁵ Dr. Stane Vlaj, Zakon o pokrajinah, v: Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana 1998, str. 341 in nasl.

¹⁶ Širše: dr. Ciril Ribičič, Regionalizem - aktualna opozorila iz prejšnjega tisočletja, v: Petindvajset let lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, ur. S. Kukovič, M. Haček, FDV, Ljubljana, 2020, str. 179 in nasl.

¹⁷ Dr. Stane Vlaj, nav. delo, str. 338,339.

»samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena« ter da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določijo tudi njihovo območje, sedež in ime. V postopku sprejemanja zakona naj bo zagotovljeno sodelovanje občin. Sprememba je naletela na pozitivne odmeve v teoriji in v širši javnosti, največ kritik pa je letelo na določbo novega 143. člena, po kateri se zakon o ustanovitvi pokrajin sprejema z dvotretjinsko večino prisotnih poslancev.

Pokazalo se je, da so bile te kritike upravičene, saj je prišlo že do več neuspešnih zakonskih poskusov ustanovitve pokrajin zaradi razlik v pogledih med vsakokratnima koalicijo in opozicijo na velikost oziroma število pokrajin. Takšno stanje se upravičeno označuje kot ustavnopravno nesprejemljivo: »Stanje, ko imamo v Ustavi zapisano, da obstajajo pokrajine, vendar jih v resnici ni, zato ker se v zakonodajnem telesu ne more doseči političnega konsenza o ustanovitvenem zakonu, je ustavnopravno nevzdržno«. Vztrajanje pri takšni ureditvi pomeni kršitev 143. člena Ustave o pokrajinah, ustavne pravice do lokalne samouprave iz 9. člena, načela pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.¹⁸ Zanimivo je, da je poskusov ustanavljanja pokrajin po letu 2006, ko je bila ustrezno spremenjena zamisel regionalizacije Slovenije, pravzaprav manj kot v času po sprejemu Ustave in do spremembe 143. člena Ustave v letu 2006. Takšno stanje, ko je že sedemnajsto leto vse drugo pomembnejše kot realizacija ustavne ureditve pokrajin, pomeni podcenjevanje, ignoriranje in negiranje ustavne obveznosti.

Pokrajine so naravne skupnosti, ki imajo v Sloveniji veliko tradicijo in do katerih čutijo njihovi prebivalci svojo pripadnost. Za oblikovanje pokrajin govori kljub relativni majhnosti Slovenije, zlasti velika raznolikost med posameznimi deli Slovenije.

Slovenija bi bila vsestransko uspešnejša, če bi se v njej oblikovale pokrajine.¹⁹ Upravičeno lahko pričakujemo, da bi bil gospodarski in drug razvoj države uspešnejši in bolj enakomeren, postopno bi se zmanjšalo zaostajanje »periferije« za hitrim razvojem Ljubljane z okolico, spodbujen bi bil hitrejši razvoj podeželja.²⁰

Centralna oblast bi bila bolj vključujoča do iniciativ in potreb prebivalcev s terena, ki bi lahko bili prek pokrajin bolj uspešni pri vplivu in nadzoru nad odločanjem v državnem vrhu. Pokrajine bi

¹⁸ Dr. Domen Končan, Ustavna ureditev in (ne)ustanovitev pokrajin v Sloveniji, v: Spreminjanje ustave, Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2023, str. 99-125.

¹⁹ O nujnosti oblikovanja pokrajin govori celovito in prepričljivo dr. Dušan Plut v študiji Ekosistemska družbena ureditev, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2023, str. 510 - 521.

²⁰ Dr. Dušan Plut poudarja, da je razmerje med razvitostjo 12 statističnih regij med najbolj in najmanj razvito regijo 4 : 1. Isto, str. 512.

postopoma postale pomembna protiutež državnemu centralizmu (vertikalna delitev oblasti) in podlaga za dograditev dvodomnosti slovenskega parlamenta (zbor pokrajin).

Država bi bila uspešnejša pri reševanju problemov, ki jih je mogoče najbolj smotrno in učinkovito reševati na širši lokalni ravni in jih centralna oblast preslabo pozna (načelo subsidiarnosti). Postala bi uspešnejša pri črpanju evropskih sredstev.

Pokrajine bi se lahko uveljavile kot razvojne regije in kot pomembna raven za presojo in preprečevanje negativnih vplivov na naravno okolje.²¹

Pokrajine bi delovale kot korektura razdrobljene mreže občin. Uspešnejše bi bilo povezovanje s sosednjimi in drugimi državami Evropske unije in Sveta Evrope, v katerih delujejo različne regionalne skupnosti kot enote širše lokalne samouprave. Takšne enote iz sosednjih držav šibkih slovenskih občin ne sprejemajo kot enakopravnega sogovornika, z redkimi izjemami nekaterih mestnih občin in glavnega mesta. Ne bi se več dogajalo da posamezne mestne občine kot regionalni centri prevzemajo dejavnosti bodočih pokrajin, ne da bi pri tem sodelovale druge občine posamezne pokrajine.

Po ustanovitvi pokrajin ne bi bilo več treba zasilno in začasno nadomeščati njihove odsotnosti pri regionalnem razvojnem in prostorskem načrtovanju, ki ga ni mogoče odlašati na čas, ko bodo pokrajine ustanovljene.

Z ustanovitvijo pokrajin bi se izboljšale tudi možnosti upravnega organiziranja države na regionalni ravni (odsotnost upravnih okrajev). Prevladujejo opozorila, da bi bilo neracionalno organizirati dvotirno upravljanje (širša lokalna samouprava in delovanje upravnih okrajev), upoštevati pa velja tudi opozorila, da lahko združevanje enih in drugih funkcij ogrozi avtonomijo lokalne samouprave.

Sinteza, gibanje za prenovu družbe, razume oblikovanje pokrajin kot priložnost za uveljavitev razvojnega in političnega policentrizma in v svoji izjavi z dne 11. julija 2022 zavrača predlog o oblikovanju 15+1 pokrajine.

S pokrajinami bi bila Slovenija bolj odporna do negativnih posledic kriz, pa naj gre za ekonomsko-finančno, covidno, ukrajinsko, okoljsko ali poplavno. Še posebej, če krizne razmere obravnavamo sočasno kot nevarnost in kot priložnost. Ob ekonomski in finančni krizi je bilo očitno, da bi bile zelo dragocene regionalne pobude, ki bi iskale ustvarjalne in na odgovornem

²¹ Dr. Dušan Plut meni, da Sloveniji ni uspelo oblikovati pokrajin, kot širših lokalnih skupnosti predvsem zaradi interesa parlamentarnih političnih strank, da se ohrani centralizacija odločanja. Isto, str. 510.

družbenem upravljanju zasnovane izhode iz kriznih razmer.²² V covidni krizi se je pokazalo, da prebivalci in državni organi ne vedo, kje potekajo meje med občinami in regijami, kaj šele, da bi bili usposobljeni za kakovostno oceno stanja na terenu in za nadzor nad uresničevanjem kriznih ukrepov v različnih delih Slovenije. Podobno velja za krizo, ki jo v okolju povzroča globalno segrevanje in se v različnih delih Slovenije pojavlja na poseben način in terja temu primerno ukrepanje. Tudi ukrajinska kriza ne prizadene na enak način in v enaki meri vseh slovenskih pokrajin. Uničujoče poplave so nazorno pokazale na to, da občine niso bile sposobne same sanirati vodotokov in učinkovito preprečevati ali vsaj s preventivnim ravnanjem omiliti škode, ki jo prinašajo poplave in zemeljski plazovi, še posebej, ko gre za regionalno raven.²³ Ponekod so zaradi občutka nemoči obupali in so razpustili organizacijske oblike, namenjene urejanju vodotokov in razprodali tehnična sredstva, namenjena temu.

Mnogi vedno znova priznavajo, da bi v kriznih razmerah pokrajine nujno potrebovali, obenem pa trdijo, da v kriznih razmerah ni pravi čas za ustanavljanje pokrajin. Na mestu so opozorila, da bi bilo treba racionalno pristopati k procesu ustanavljanja pokrajin. Po drugi strani dokazujejo dosedanje izkušnje, da so lahko stroški ustanavljanja in delovanja pokrajin relativno majhni, če jih primerjamo že samo s tem, kaj bi lahko storile za odvrčanje in preseganje kriznih razmer.

Eden od temeljnih razlogov, da ni mogoče doseči predpisane večine za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin so razlike med političnimi strankami in njihovimi poslanskimi skupinami glede velikosti oziroma števila pokrajin. Pri tem se stroka zavzema večinsko za oblikovanje šestih do osmih pokrajin, medtem ko nasprotni predlogi segajo vse tja do števila 15 in več pokrajin. Iz Sveta Evrope prihajajo opozorila, da morajo biti pokrajine sposobne skrbeti za svoj obstoj in razvoj in zato podpirajo predloge za določitev minimalnega števila prebivalcev (pokrajina naj bi štela najmanj 100.000 prebivalcev).²⁴ To nasprotje poskušajo reševati predlogi za ustanavljanje »na pol pokrajin« (po vzoru na švicarske pol kantone), ki bi sočasno opravljale funkcijo širše lokalne samouprave in upravnega okraja ter osem večjih pokrajin.²⁵ Slednji predlog je premalo konkretiziran, da bi ga bilo mogoče uresničiti na hitro. Pri ocenah njegovih

²² Vintar Mally vidi regije kot dejavnik trajnostnega gospodarskega napredka. (Ne)sonaravnost razvoja slovenskih regij, v: Razvojni izzivi Slovenije, SAZU, Geografski inštitut Antona Melika, 2009.

²³ Ko se je dr. Janez Šmidovnik odzval na odločitev vlade, da ne bo oblikovala pokrajin, je med drugim opozoril: »Pokrajine bi lahko bile nosilni steber marsikaterih služb, ki jih trenutno nimamo. Vsako leto imamo tri poplave, nimamo pa nikogar, ki bi na terenu snoval obrambo pred vodami. Tudi izdajo gradbenih dovoljenj bi lahko prenesli nanje, občine tega namreč ne bodo sposobne početi...« (Pokrajin ne bo: za trenutno vlado so predrage in prezahtevne, Dnevnik, 12. december 2015.)

²⁴ Dr. Stane Vlaj, nav. delo, str. 339.

²⁵ Andrej Gulič in Sergeja Praper, Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije, v: Regionalizem v Sloveniji, ur. dr. Ciril Ribičič, Uradni list RS, Ljubljana, 1998, str. 88, 89.

dobrih in slabih strani bi veljalo preučiti poleg švicarskega modela tudi izkušnje z asimetrično urejenimi sistemi lokalne samouprave in odnosov med federalnimi enotami.²⁶

3. Vpliv nove ustavne ureditve pokrajin na razvojno in prostorsko planiranje

ZUreP-3 izhaja od tega, da morajo biti prostorski akti medsebojno usklajeni, pri čemer se upošteva njihova hierarhičnost in pravna narava. Prostorski izvedbeni predpisi ne smejo biti v nasprotju s prostorskimi strateškimi akti. Zakon določa, da je regionalni prostorski plan »prostorski strateški akt, s kateri se država in občine na podlagi Strategije in razvojnih ciljev EU in družbeno-gospodarskih razvojnih potreb lokalnih skupnosti dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije ter določijo bistvene razvojne priložnosti«. Ob soglasju občin se lahko v regionalnem prostorskem planu »uskladijo in določijo tudi zasnove drugih prostorskih ureditev lokalnega pomena«. Z vidika aktualne zakonske ureditve vsebina regionalnega prostorskega plana sega na vsa sektorska področja prostorskega načrtovanja (stanovanjska oskrba, gospodarska infrastruktura, infrastruktura splošne oskrbe, družbena infrastruktura, gospodarska javna infrastruktura in komunalna oskrba, okolje) in obsega čisto strateško vsebino, načrtovanje prostorskih sistemov v regiji (urbano omrežje, zeleni sistem, turistična območja) in strateško načrtovanje prostorskih ureditev.

Spoštovanje zakonske ureditve zagotavlja, da bi bili prostorski in razvojni akti ob njenem spoštovanju legalni, zastavlja pa se vprašanje, ali so tudi legitimni. Zakonska ureditev je namreč v precejšnji meri nadaljevanje pristopov iz časa pred spremembo 143. člena Ustave, ki ne upošteva, da delovanje na regionalni ravni ne more biti goli seštevek občinskih interesov in da se regionalni interes ne oblikuje z usklajevanjem občinskih stališč, pa tudi ne z odločitvijo države oziroma njene vlade. Pri zakonski ureditvi regionalnega prostorskega in razvojnega planiranja sta preveč poudarjeni vloga občin in njihovih županov ter vloga države oziroma Vlade kot nosilke izvršilne državne oblasti, premalo pa vpliv civilne družbe in njenih organizacij na regionalni oziroma pokrajinski ravni ter predstavniških organov občin in države.

Postavlja se vprašanje, kako urediti oziroma prilagoditi planiranje razvoja (po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ZZRR-2) in prostora (po Zakonu o urejanju prostora, ZUreP-3) na regionalni ravni v prehodnem obdobju do oblikovanja pokrajin, da ne bi prišlo do odstopanj od tistih določb Ustave, ki so nov temelj oblikovanja pokrajin po izvedeni spremembi 143. člena Ustave v letu 2006. Nesprejemljivo bi bilo namreč ignorirati te spremembe z utemeljitvijo, da pokrajine še niso ustanovljene. Po spremembi ustave v letu 2006

²⁶ Širše: dr. Mitja Žagar, Model asimetričnega odločanja kot sredstvo za urejanje in upravljanje različnosti v Evropi, https://rig-td.si/wp-content/uploads/2018/11/47_-12.pdf

je treba pri prostorskem in razvojnem planiranju upoštevati, da pokrajina z Ustavo ni več opredeljena kot prostovoljno medobčinsko sodelovanje, kot kreacija izključno občin, zato tudi sprejemanje in potrjevanje regionalnih prostorskih in razvojnih planov ne bi bilo smiselno določati s sporazumom med občinami z regionalnega območja.²⁷

Prav tako regionalno načrtovanje ne more več potekati kot da lahko država oziroma vlada sama ali v sporazumu z občinami in njihovimi župani določa smeri prostorskega in razvojnega planiranja, ker bi bilo to v neskladju z Ustavo in MELLs ter osnutkom Evropske listine regionalne lokalne samouprave ter s stališči Sveta Evrope in Evropske unije o regionalni lokalni samoupravi (decentralizacija, uresničevanje načela subsidiarnosti) in demokratičnimi izročili evropskega upravljanja lokalnih in širših lokalnih zadev.²⁸

Lokalna samouprava na dveh ravneh je pravilo v evropskih državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oziroma širša lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni in gospodarski razvoj posameznih delov države. Stroka je večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno redkih izjem v državah članicah Sveta Evrope. Hkrati pa je tudi jasno, da bi se brez druge ravni lokalne samouprave precej povečal centralistični način urejanja lokalnih zadev javnega pomena. (Vlaj, nav. delo, s. 247).

²⁷ Dr. Stane Vlaj je poudaril, da tudi primerjalno ni najti argumentov za to, da bi pokrajine lahko nastale na podlagi soglasja občin, pa tudi MELLs se glede tega omejuje na posvetovanja z občinskimi sveti in državljani in poudarja, da morajo regionalne skupnosti upravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva. Dr. Stane Vlaj, Lokalna samouprava, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006, str. 263.

²⁸ Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svojih dokumentih (Parliamentary Assembly of the Council of Europe (<https://pace.coe.int/files/html>)) poudarja, da je večina držav članic Sveta Evrope organiziranih federativno ali regionalno, pri čemer imajo regije visoko stopnjo avtonomije ali uživajo vsaj precejšnjo upravno decentralizacijo. Po njenem mnenju je regionalna politična sfera zelo pomembna institucionalna realnost kot »poddržavna« raven oblastnega organiziranja v večini držav članic Sveta Evrope. Svet Evrope je na podlagi političnih načel, ki jih spodbuja, vedno podpiral razvoj regionalne Evrope kot dodatnega jamstva demokratizacije, ki povečuje možnosti državljanov za dejavno sodelovanje pri upravljanju javnih zadev. Svet Evrope zagovarja regionalizacijo tudi zaradi njene politične, upravne in finančne učinkovitosti, saj gre za raven oblasti, ki je bližje realnim razmeram na terenu in državljanom kot so to lahko državni organi. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope ocenjuje, da večina držav članic Sveta Evrope pozna regionalne skupnosti z močno kulturno, politično in zgodovinsko identiteto, ki ohranjajo vidne razlikovalne značilnosti in izražajo politično voljo do samoupravnega delovanja. Zato je regija pomembna raven znotraj držav članic, ki je nad občinsko in pod vsedrjavno ravni in prispeva k večji učinkovitosti upravljanja širših lokalnih zadev na celotnem ozemlju države. Parlamentarna skupščina ugotavlja, da se nekatere države še vedno bojijo kakršne koli oblike regionalizacije.

Glede na novo ustavno ureditev regionalizma bi bilo prav, da bi tudi v prehodnem obdobju regionalno prostorsko in razvojno planiranje izhajalo od medsebojnega sodelovanja in omejevanja trojnih dejavnikov: (1) države, ki med drugim določa zakonski okvir sprejemanja planskih aktov, (2) občin iz regije ter (3) prebivalcev in civilnodružbenih organizacij v regiji. Samo v tem primeru bodo spoštovana načela, ki izhajajo iz spremenjenega 143. člena Ustave, vsebina regionalnega prostorskega in razvojnega planiranja pa bo takšna, da bo ustavno nesporna in da po ustanovitvi pokrajin ne bo potrebno celoten proces prostorskega in razvojnega planiranja začeti znova, temveč bo omogočen čim hitrejši in čim lažji prehod na novo ureditev regionalizma.

Sprejemanja regionalnih planskih dokumentov, ki jih določa Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3) je posebej zahtevno zato, ker gre za akte, ki predstavljajo obvezen okvir, ki ga morajo upoštevati občine pri sprejemanju njihovih planskih aktov, usklajeni pa morajo biti tudi s planskimi akti na državni ravni. Ko prihaja do sprejema planskih aktov, ki se nanašajo na regionalno prostorsko in razvojno planiranje in s katerimi ni mogoče odlašati do oblikovanja pokrajin, bi bilo treba vzpostaviti reprezentativni in vplivni ad hoc regionalni dom, v katerem bodo na demokratičen način zbrani predstavniki prebivalcev, civilnodružbenih organizacij, države in občin. Tega ni mogoče nadomeščati s sporazumevanjem med državo in občinami, oziroma med vlado in občinskimi župani.

Poleg tega je pomembno, da bo imela javnost celovit in pravočasen vpogled v predlagane rešitve in možnost predlagati spremembe. Prebivalci bi morali dobiti možnost v postopkih pripravljanja in sprejemanja regionalnih planov na svojih zborih podati predloge in postavljati vprašanja, na katera bi morali dobiti argumentirane odgovore in pojasnila o tem, kaj in zakaj ni bilo upoštevano. Vprašanje je tudi, ali je mogoče in smiselno v naprej izključiti možnost referendumskega odločanja prebivalcev z območja regije o sprejemu najpomembnejših regionalnih planskih aktov. Zahtevnejše je vprašanje, ali je mogoče izključiti referendum v posamezni občini, s katerim bi preverili, ali ima stališče občinskega sveta glede RPP večinsko podporo volivcev.

Ob teh rešitvah, ki krepijo legitimnost sprejemanja regionalnih planskih aktov bi bilo smiselno poudariti začasno naravo aktualnega načina regionalnega prostorskega in razvojnega planiranja in pri tem predvideti postopek za odobritev oziroma dograditev planskih aktov neposredno po uvedbi pokrajin in izvolitvi pokrajinskih svetov.

ZUreP-3 določa, da sprejema regionalni prostorski plan razvojni svet regije, določen v skladu s predpisi, ki urejajo spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, po potrditvi vlade in sveta regije, v katerem so občinski župani. Glede na velik pomen in zavezujočo naravo regionalnega prostorskega plana bi bilo smiselno oblikovati organ, ki bi bil čim bližje sestavi bodočega

pokrajinskega sveta kot predstavniškega organa bodočih pokrajin. S tega stališča je kot začasna ureditev, ki upošteva spremenjeno ustavno zamisel širše lokalne samouprave lahko primeren okvir razvojni svet regije, ki je sestavljen v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in ga sestavljajo poleg predstavnikov občin tudi predstavniki združenj gospodarstva in nevladnih civilnodružbenih organizacij.

Upoštevati moramo, da so po spremembi Ustave v letu 2006 država in občine samo še prehodno pooblaščenice, da urejajo zadeve širšega lokalnega oziroma regionalnega pomena, ki po prvem odstavku 143. člena Ustave pripadajo pokrajini. Zato se morajo do nastanka pokrajin kolikor je mogoče samoomejevati pri poseganju v te zadeve. Slabo je tudi, kadar imajo glede prostorskega in razvojnega planiranja odločilno besedo le izvršilni organi, na državni ravni Vlada in ministrstva in na občinski ravni župani. Župani imajo glede legitimnosti deloma boljši položaj, ker so izvoljeni neposredno. Vendar bi bilo kljub temu koristno sodelovanje občinskih svetov na lokalni ravni in Državnega zbora na državni ravni, ker to omogoča, da se slišijo tudi glasovi iz opozicije vsakokratni izvršilni oblasti. Zelo verjetno je namreč, da se vsakokratna oblast in opozicija razlikujeta tudi glede posegov v prostor in razvojnih dilem in je zato za sprejemanje planov koristno, da se slišijo in upoštevajo tudi stališča, ki so trenutno v manjšini.

V zvezi s tem ni odveč spomniti, da je treba pokrajine ustanavljati na takšen način, da bodo medsebojno sodelovale in se povezovale, skratka, da proces nastajanja pokrajin ne bo pomenil vzpostavljanja novih meja in delitev (po načelu deli in vladaj), temveč prispeval k povezovanju raznolikih pokrajin v državno skupnost, ki bo zaradi tega trdnejša in odpornejša na sodobne izzive.

Za takšen razvojni svet, ki je do določene mere podoben prihodnjim svetom pokrajin, ko bodo ustanovljene, je z ustavnega vidika lahko sporno, da v njih glasovi predstavnikov občin štejejo dvojno, kot tudi to, da občinski župani in vlada opravljajo funkcijo potrjevanja odločitev, sprejetih na regionalni ravni.

Poleg tega bi bilo smiselno, da se sestava razvojnega sveta regije razširi, ko le-ta sprejema regionalni prostorski plan. Lahko bi za takšen primer govorili o razvojnem svetu regije »v razširjeni sestavi« in o takšnem načinu odločanja, ki ne bo temeljilo pretežno na sporazumevanju predstavnikov občin ali na podvajanju moči njihovih glasov. Po ustanovitvi pokrajin bo spremenjeno razmerje moči med državo in lokalnimi skupnostmi na način, ki bo upošteval avtonomijo širše lokalne samouprave. Skratka, odločitve pokrajin ne bodo mogle biti odvisne od sporazumevanja občin ali diktata Vlade, temveč bo treba vzpostaviti nova ravnotežja moči, ki bodo skladnejša z ustavno zamisljivo lokalne in regionalne samouprave in evropskimi demokratičnimi izročili. V okviru takšnih prizadevanj za čim večjo legitimnost sprejetih regionalnih planskih aktov, bi bilo smiselno poiskati tudi način kako vključiti v njihovo sprejemanje Državni zbor oziroma njegovo matično delovno telo in poslance ter Državni svet

kot organ, v katerem imajo večino predstavniki občin, je pa tudi predstavništvo profesionalnih interesov, pa tudi predstavnike profesionalnih združenj.

Regionalni razvojni svet v širši sestavi bi bil sestavljen v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki določa, da so v sestavi zastopani vsi občinski župani, vlada, gospodarske in civilnodružbene organizacije, ob njih pa bi bili dodatno tudi predstavniki občinskih svetov (s čimer je zagotovljena prisotnost vsakokratne opozicije, ki lahko v teku sprejemanja RPP ali kasneje prevzame vodenje občine) ter poslanci Državnega zbora in svetniki Državnega sveta, izvoljenimi na območju regije. Z upoštevanjem načela enake volilne pravice pri določanju velikosti delegacij občinskih svetov²⁹ in z načinom odločanja (2/3 večina prisotnih članov) bi lahko pri sprejemanju RPP zagotovili tisto legitimnost,³⁰ ki jo terjata pomen RPP in njegova zavezujoča moč.

Ljubljana, 15. novembra 2023

²⁹ Sestava takšnega organa bi morala biti določena z zakonom, medtem ko bi način izbire delegacij občinskih svetov lahko prepustili občinam, ki bi lahko izbrale bodisi neposredne volitve ali odločitev občinskega sveta o tem.

³⁰ V prehodnem obdobju do ustanovitve pokrajin bo težko uresničiti vse od navedenih predlogov glede širše sestave regionalnega razvojnega sveta; čim več jih bo uresničenih, tem večja bo legitimnost razvojnega sveta v širši sestavi in njegovih odločitev pri sprejemanju RPP in manj bo možnih očitkov o ustavni spornosti prehodnih rešitev.