



Vsem občinam v Republiki Sloveniji
Skupnost občin Slovenije
Združenje mestnih občin Slovenije
Združenje občin Slovenije
Zbornica za arhitekturo in prostor

Številka: 010-3/2019/350 -10922-01

Datum: 26. 11. 2019

Zadeva: Usmeritve glede obravnave lokacijskih preveritev za individualno odstopanje od prostorskih izvedbenih pogojev

1. Pravna podlaga

Z Zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17; v nadaljnjem besedilu: ZUreP-2) uvedena novost, lokacijska preveritev, se je v praksi že uveljavila. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) ugotavlja, da občine pogosto uporabljajo ta instrument prostorskega načrtovanja, pri tem pa v elaboratih pogosto napačno interpretirajo zakonske določbe. Še posebej je to razvidno pri odstopanjih od prostorskih izvedbenih pogojev (v nadaljnjem besedilu: PIP), določenih z občinskim podrobnim prostorskim načrtom. Izmed treh namenov lokacijske preveritve (v nadaljnjem besedilu: LP), določenih v ZUreP-2 (127. člen), je za doseganje gradbenega namena najpogosteje uporabljena LP za individualno odstopanje od PIP prostorskega izvedbenega akta.

2. Namen lokacijske preveritve

ZUreP-2 določa, da so prostorski izvedbeni akti tisti akti, s katerimi se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora. Izvedbena regulacija prostora je skozi namensko rabo prostora in PIP določen način rabe prostora in izvajanja posegov v prostor na določenem območju. Občinski prostorski izvedbeni akti so občinski prostorski načrt (v nadaljnjem besedilu: OPN), občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljnjem besedilu: OPPN) in odlok o urejanju podobe naselij in krajine. Ker so prostorski izvedbeni akti splošni pravni akti, ki v postopku izdaje gradbenih dovoljenj predstavljajo pravno podlago, morajo biti kakovostno pripravljene, z jasnimi in nedvoumnimi pravili. **Konkretna investicijska namera mora torej biti skladna in prilagojena aktu in ne obratno.**

Vendar pa praksa večkrat pokaže, da lahko vztrajanje pri rešitvah in pogojih, ki jih je določil prostorski akt v času svojega sprejema, privede do težav pri izvedljivosti investicijskih namer, saj sploh ni možno zadostiti vsem podanim pogojem. Zato je glavni namen LP večja prožnost

prostorskega načrtovanja v primerih, ko se legitimni interesi v prostoru ne morejo udejanjiti, ker jih prostorski akt ne predvideva. Z LP se individualne potrebe v prostoru, ki so nove ali pa v manjši meri odstopajo od predvidenih, ustrezno prostorsko preverijo in nato kot take predstavljajo podlago za nadaljnje projektiranje.

Kljub temu, da gre za rešitev, ki povečuje prožnost prostorskega načrtovanja, pa bi do neke mere leta morala biti le prehodna. **Osrednje vodilo pri LP mora biti, da so dopustna odstopanja od prostorskega akta, ki pa so še vedno skladna z osnovno namero prostorske regulacije in ne povzročajo konfliktov v prostoru, temveč jih razrešujejo, obenem pa predstavljajo korektiv prostorske regulacije.**

3. LP v primeru OPPN

OPPN je izvedbeni prostorski akt občine, namenjen podrobnemu prostorskemu načrtovanju. Vsebina OPPN se določi glede na njegov namen, torej prilagajanje vsebine OPPN konkretnim potrebam in namenu specifičnega OPPN. OPPN temelji na predhodni pripravi izhodišč, ki se pripravijo upoštevajoč hierarhično višje prostorske plane in prostorske akte. Izhodišč ni treba pripravljati v primeru, ko usmeritve in odločitve vsebuje že sam OPN, ki predvideva pripravo OPPN na določenem območju. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik o OPPN) določa podrobnejšo vsebino, obliko in način priprave OPPN. OPPN se izdelava za območje enote urejanja prostora (v nadaljnjem besedilu: EUP) ali manjše območje znotraj EUP, na katerem se, ob upoštevanju PIP iz OPN, določijo podrobnejše ureditve, rešitve ter drugi pogoji in dopustna odstopanja. Strokovna rešitve se pridobi z več variantnimi rešitvami ali z natečajem, na podlagi hierarhično višjih usmeritev. Vsebina OPPN obsega grafične in tekstualne rešitve načrtovanih objektov in površin, ki so prikazani na geodetskih načrtih v podrobnejšem merilu.

V praksi prostorskega načrtovanja sta se, ne glede na zakonsko predpisano vsebino OPPN (117. člen ZUreP-2) ter Pravilnika o OPPN, v grobem oblikovala dva »tipa« OPPN. V enih primerih gre za OPPN z izrazito določno vsebino, kjer so natančno določeni vsi lokacijski parametri za načrtovano gradnjo, v drugih primerih pa gre za OPPN z dokaj okvirno določeno vsebino, splošnimi merili in pogoji z možnostjo načrtovanja različnih posegov v prostor. Odločitev o določnosti je praviloma prepuščena pripravljavcu OPPN (občini). Ne glede na to pa je dejstvo, da je OPPN najbolj določen in natančen med prostorskimi akti in mora biti kot tak v svojih zahtevah glede načrtovanih prostorskih ureditev ustrezno podroben. Med možnimi načini za doseganje večje prožnosti akta je določitev toleranc, s katerimi se omogočajo odstopanja od opredeljenih lokacijskih in drugih pogojev.

Ker se z OPPN podrobno načrtuje objekte in površine na podrobnih podlagah (geodetski posnetek z novim predlogom parcelacije) in ker naj bi se pri postopku OPPN izdelale strokovne analize, preveritve, variantne rešitve in tudi natečaji, ministrstvo meni, da je možnost uporabe LP, na podlagi 129. člena ZUreP-2, v primerih OPPN precej omejena. Večina navedenih odstopanj iz drugega in tretjega odstavka 129. člena ZUreP-2 bi namreč morala biti preverjena in upoštevana že pri podanih rešitvah OPPN. Zavedati se je treba, da že manjša sprememba PIP z LP lahko vpliva na celotno rešitev, predvideno z OPPN, zaradi česar je potrebna sprememba in dopolnitev celotnega OPPN.

4. Uporaba LP za odstopanje od PIP določenih z OPPN

Ministrstvo ugotavlja, da nekatere občine/izdelovalci **neustrezno uporabljajo LP za odstopanje od PIP določenih z OPPN.**

Primeri:

- *LP, s katero se delno ali v celoti spreminja zazidalna oziroma ureditvena situacija kot celostna korekcija izvedbene regulacije*

LP ni namenjena celostni korekciji izvedbene regulacije na določenem območju, ampak prepoznavi objektivnih okoliščin na strani investitorja, ki upravičujejo odstopanje od zahtev iz akta. Zakon namreč predvideva odstopanje od PIP z LP, kadar posamezna investicijska namera ne zadosti posameznemu PIP. Dejstvo je, da se bo v marsikaterem primeru pokazalo, da občina nima ustreznih OPPN. V takem primeru se vsebinskih pomanjkljivosti OPPN ne da popravljati za vsak primer posebej, pač pa mora občina poskrbeti za spremembo prostorskega akta ali za pripravo novega. Spremenjena zazidalna ureditvena situacija namreč lahko vpliva na širšo prometno in komunalno ureditev, zagotavljanje odprtih in zelenih površin in na zagotavljanje družbenih dejavnosti, s čimer se ustvarijo spremenjeni vplivi na širšo okolico.

- *LP kot izraz nestrinjanja z zahtevami iz OPPN*

Odstopanje od PIP oziroma rešitev določenih z OPPN se naj ne bi zgodilo samo zato, ker se nekdo ne strinja z zahtevami, kakršne mu nalaga prostorski akt, z namenom doseganja določenega reda v prostoru, saj bi bilo to v nasprotju z namenom in cilji prostorskega in urbanističnega načrtovanja. Odstopanje se dopušča le izjemoma, kadar obstajajo povsem tehtne okoliščine, ki jih pri snovanju rešitev v fazi priprave prostorskega akta ni bilo možno predvideti, zaradi katerih pa izvedba posega v prostor dejansko ni možna tako, kot določa prostorski akt.

- *LP in utemeljitev objektivnih okoliščin*

Glavno težavo pri utemeljitvi odstopanja od PIP predstavlja uporaba "objektivnih okoliščin", ki jih določa drugi odstavek 129. člena ZUreP-2. Pri tem ne gre za natančno določene (merljive) kriterije, pač pa za navedbo dokaj relativnih okoliščin, katerih pomen je odvisen od argumentiranja vlagatelja zahteve za LP, preverjanja občine in seveda konkretnih okoliščin primera. Objektivne okoliščine neprimernih fizičnih lastnosti zemljišča, ki je sicer namenjeno za gradnjo stanovanjskega objekta, npr. ni možno uporabiti kot razlog za izvedbo investicijske namere na drugi parceli, kjer taka ureditev ni predvidena. V tem primeru ne gre za odstopanje od PIP na eni lokaciji, ampak za (sicer vzročno povezani) novi prostorski ureditvi, ki pomenita spremembo prostorskega akta. Odstopanja od PIP pa ne pomeni spremembe prostorskega akta.

- *LP in sprememba parcelacije*

Osnova parcelacije v OPPN je razmejitev med javnim in zasebnim ter razmejitev med zasebnimi parcelami za gradnjo. Z merili in pogoji parcelacije se določita velikost in oblika parcel. Gre za zelo pomemben element prostorske regulacije, ki za razliko od PIP za parcelacijo v OPN zelo natančno določa novo oziroma načrtovano parcelno strukturo. Praviloma je treba vsakemu objektu določiti/ načrtovati svojo gradbeno parcelo za gradnjo, ki obsega vsa zemljišča, potrebna za gradnjo, uporabo oziroma obratovanje in vzdrževanje objekta. Parcelacija v OPPN je, ali z načrtom parcelacije ali z merili za določitev gradbenih parcel in grafičnim prikazom teh meril, enoznačno določena v grafičnem načrtu in je obvezna za vse nadaljnje odmere parcel za gradnjo in za določitev površine zemljišč, ki bodo upoštevane v programu opremljanja stavbnih zemljišč. Nobena geodetska izmera po sprejemu OPPN praviloma ne more odstopati od v OPPN navedenih in začrtanih meja. Kakršnakoli odstopanja od parcelacije v OPPN torej ne morejo biti predmet LP.

- *Dopustna odstopanja od načrtovanih rešitev (tolerance)*

Sprejeti in veljavni OPPN (pa tudi OLN in ZN/UN, sprejeti na podlagi prejšnjih predpisov) bolj ali manj vsebujejo poglavje o dopustnih odstopanjih (tolerancah) od načrtovanih rešitev. To omogoča določba iz prvega odstavka 3. člena še veljavnega Pravilnika o OPPN. Institut tolerance je v času hitrega spreminjanja investicijskih odločitev pomemben dejavnik za realizacijo prostorskih aktov. Tolerance oziroma dopustna odstopanja so običajno opredeljena za vse

posege, za katere lahko dopustimo oziroma želimo dopustiti večjo prožnost odločanja. Namen toleranc je torej zmanjšati togost OPPN in ga prilagoditi razmeram v prostoru. To seveda ne pomeni, da se tolerance predpisujejo na podlagi zahtev ali pobud investitorjev, temveč so rezultat preišljene analize v prostoru, ki mora odgovoriti na vprašanje, do katere mere odstopanja od načrtovanih rešitev še ne pomenijo bistvene spremembe prostorskega akta.

Ker je dopustnost odstopanja od načrtovanih rešitev v prostorskem aktu že zakonsko opredeljena, je torej vprašljiva uporaba instrumenta LP, ki bi morebiti dodatno odstopala od že sicer dopustnih toleranc, s čimer bi se zelo verjetno podrl osnovni koncept/načrt, ki ga določa OPPN.

5. Usmeritve za odločanje o LP v primerih OPPN

ZUreP-2 občinam omogoča, da lahko z izvedbo lokacijske preveritve dopusti individualno odstopanje od posameznega prostorskega izvedbenega pogoja, določenega v prostorskem izvedbenem aktu, torej tudi v primerih OPPN. Glede na naravo OPPN pa je možnost uporabe LP precej zožana glede na OPN. Gre namreč za prostorski akt, ki zelo podrobno določa načrtovane ureditve v prostoru, kar pomeni, da bi se s »preširoko« uporabo LP lahko negativno vplivalo na prvotno zamišljen koncept OPPN.

Ministrstvo zato meni, da se LP v primerih OPPN sicer lahko uporabi, vendar le v izjemnih primerih, kjer ni možnosti uporabe dopustnih odstopanj od načrtovanih rešitev in le v primerih, v katerih se da z navedbo objektivnih okoliščin utemeljiti predlagano LP. Pri tem je treba biti pozoren na določbo iz prvega odstavka 129. člena ZUreP-2, kjer je govora o investicijski nameri, ki ne zadosti posameznemu prostorskemu izvedbenemu pogoju iz prostorskega akta. Le v takih primerih se dopusti individualno odstopanje od takšnega izvedbenega pogoja. Dejstvo je tudi, da so v veljavi tudi številni, predvsem starejši OPPN, ki po svoji vsebini ne ustrezajo povsem določilom veljavnega pravilnika in načrtovanih ureditev ne določajo tako natančno, kot je predvideno za OPPN. V primerih takih OPPN, ki večinoma še niso realizirani, ministrstvo odsvetuje uporabo LP, pač pa predlaga, da se pripravi nove, ažurne OPPN, s katerimi se bo zagotavljalo celovitost urejanja prostora na območju OPPN.

S spoštovanjem,

Barbara RADOVAN
GENERALNA DIREKTORICA
DIREKTORATA ZA PROSTOR,
GRADITEV IN STANOVANJA

Poslati (elektronsko):

- Vsem naslovnikom