

UREJANJE PROSTORA NA OBČINSKI RAVNI

Urednik:

mag. Luka Štravs

Avtorji:

Jože Dekleva
Alenka Kumer
mag. Luka Štravs
mag. Mojmir Prelog
Marinka Konečnik Kunst
Mery Lončar
Janja Solomun
Marko Fatur
Luka Ivanič
mag. Nina Koselj

Predgovor:

Jože Novak

Vsebina

Predgovor	5
Seznam kratic	11
Seznam uporabljenih predpisov s kraticami in okrajšavami	13
Kazalo slik	15
1 Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu (Jože Dekleva)	25
1.1 Pregled zakonodaje	27
1.1.1 <i>Obdobje 1945–1965: povojna obnova in podružbljanje zemljišč</i>	28
1.1.2 <i>Obdobje 1965–1975: uvajanje tržnih mehanizmov</i>	31
1.1.3 <i>Obdobje 1975–1990: samoupravno družbeno planiranje</i>	34
1.1.4 <i>Obdobje 1990–2000: deregulacija in adaptacija po delih</i>	36
1.1.5 <i>Obdobje 2000–2010: reforma (ZUreP-1) in protireforma (ZPNačrt)</i>	38
1.2 Učinkovitost prostorskega načrtovanja	39
1.2.1 <i>Ocena učinkovitosti prostorskega načrtovanja v mestu Ljubljana</i>	41
1.2.2 <i>Analiza uresničevanja prostorskega plana 1986–2000</i>	43
1.2.3 <i>Mednarodna primerjava porabe poselitvenih površin</i>	45
1.3 Tuje izkušnje	46
1.3.1 <i>Sistemi urejanja prostora</i>	46
1.4 Instrumenti prostorske regulacije	50
1.4.1 <i>Instrumenti za uresničevanje planov</i>	50
1.4.1.1 <i>Upravni instrumenti</i>	50
1.4.1.1.1 <i>Dopustne rabe zemljišč po območjih (coning)</i>	50
1.4.1.1.2 <i>Prostorski predpisi</i>	51
1.4.1.1.3 <i>Dovoljenje za prostorski poseg</i>	51
1.4.1.1.4 <i>Parcelacijsko dovoljenje</i>	52
1.4.1.1.5 <i>Začasna prepoved gradnje in parcelacije</i>	52
1.4.1.2 <i>Lastninski instrumenti</i>	52
1.4.1.2.1 <i>Razlastitev</i>	52
1.4.1.2.2 <i>Predkupna pravica</i>	53
1.4.1.2.3 <i>Komasacija</i>	53
1.4.1.2.4 <i>Obvezna zložba</i>	54
1.4.1.2.5 <i>Sporazumno spreminjanje lastninskih razmerij in zamenjava zemljišč</i>	54
1.4.1.3 <i>Izvedbeni akti javnega sektorja</i>	54
1.4.1.3.1 <i>Projekti gospodarske in družbene infrastrukture</i>	55
1.4.1.3.2 <i>Neprofitna stanovanjska gradnja</i>	55
1.4.1.3.3 <i>Nova mesta in stanovanjske soseske</i>	55
1.4.2 <i>Instrumenti za regulacijo trga</i>	55
1.4.2.1 <i>Finančni instrumenti</i>	55
1.4.2.1.1 <i>Splošni davki</i>	55

1.4.2.1.2	Posebni davki	56
1.4.2.1.3	Medobčinske zveze (funkcijske regije) z davčnimi pristojnostmi	56
1.4.2.1.4	Prispevki	57
1.4.2.1.5	Finančne subvencije	57
1.4.2.1.6	Hipotekarni krediti	57
1.4.2.2	<i>Institucionalni instrumenti</i>	58
1.4.2.2.1	Zemljiški skladi	58
1.4.2.2.2	Programi sanacije in razvoja posebnih območij	58
1.4.2.2.3	Programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči v javni lasti	59
1.4.2.2.4	Razvojne agencije	59
1.4.2.3	<i>Pogoji za razvoj trga zemljišč</i>	60
1.4.2.3.1	Posredna regulacija trga mestnih zemljišč	60
1.4.3	<i>Ugotovitve</i>	60
2	Občinski prostorski akti (Alenka Kumer)	63
2.1	Prostorski akti, njihov pomen, vloga in skupne značilnosti ter uporaba	63
2.2	Občinski prostorski akti skozi čas	66
2.2.1	<i>Prostorski akti po ZUreP in ZUN</i>	66
2.2.1.1	<i>Prostorske sestavine planskih aktov občin</i>	67
2.2.1.2	<i>Občinski prostorski izvedbeni akti</i>	69
2.2.1.3	<i>Izvajanje ZUreP in ZUN v praksi</i>	71
2.2.2	<i>Prostorski akti po ZUreP-1</i>	73
2.2.2.1	<i>Strateški prostorski akti po ZUreP-1</i>	74
2.2.2.2	<i>Izvedbeni prostorski akti po ZUreP-1</i>	78
2.2.2.3	<i>Izvajanje ZUreP-1 v praksi</i>	80
2.2.3	<i>Prostorski akti po ZPNačrt</i>	82
2.2.3.1	<i>Državni prostorski načrti po ZPNačrt</i>	83
2.2.3.2	<i>Občinski prostorski načrti po ZPNačrt</i>	84
2.2.3.3	<i>Medobčinski prostorski načrt po ZPNačrt</i>	84
2.2.3.4	<i>Izvajanje ZPNačrt v praksi</i>	85
2.3	Namen in vsebina OPN in OPPN po ZPNačrt	88
2.3.1	<i>Občinski prostorski načrt</i>	88
2.3.1.1	<i>Strateški del OPN</i>	89
2.3.1.2	<i>Izvedbeni del OPN</i>	91
2.3.1.3	<i>Urbanistični načrt</i>	93
2.3.2	<i>Občinski podrobni prostorski načrt</i>	95
3	Načrtovanje javne infrastrukture v občinskem prostorskem aktu (mag. Luka Štravs)	97
3.1	Pojem javne infrastrukture na področju urejanja prostora	97
3.2	Načrtovanje gospodarske javne infrastrukture v prostorskih aktih	98
3.3	Vrste komunalne infrastrukture	99
3.3.1	<i>Javno vodovodno omrežje</i>	99
3.3.2	<i>Javno kanalizacijsko omrežje</i>	100
3.3.3	<i>Javno cestno omrežje</i>	101

3.3.4	<i>Naprave in objekti za ravnanje z odpadki</i>	102
3.3.5	<i>Elektrodistribucijsko omrežje</i>	103
3.3.6	<i>Plinovodno omrežje</i>	104
3.3.7	<i>Vročevodno, toplovodno, parovodno omrežje</i>	104
3.3.8	<i>Omrežje elektronskih komunikacij (telekomunikacijsko omrežje)</i>	105
3.4	Nekateri osnovni principi načrtovanja komunalne infrastrukture	106
3.4.1	<i>Načrtovanje komunalne infrastrukture v t. i. infrastrukturnih koridorjih</i>	106
3.4.2	<i>Zagotovitev možnosti priključka čim več obstoječim in tudi bodočim uporabnikom v naselju</i>	106
3.4.3	<i>Upoštevanje možnosti širitve naselja v prihodnosti</i>	107
3.4.4	<i>Hierarhičnost povezovanja posameznih delov infrastrukturnih omrežij</i>	107
3.4.5	<i>Dejstvo, da se infrastrukturna omrežja ne končajo na občinski meji</i>	108
3.5	Delitev infrastrukturnega omrežja	108
3.5.1	<i>Načrtovanje prenosnih oziroma pomembnejših delov komunalne infrastrukture v prostorskih aktih</i>	109
3.5.2	<i>Načrtovanje opremljenosti stavbnih zemljišč oziroma pogoji priključevanja objektov na komunalno infrastrukturo</i>	109
3.6	Odnos med prostorskim aktom in programom opremljanja stavbnih zemljišč	111
4	Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta (mag. Mojmir Prelog)	113
4.1	Pomen postopka priprave in sprejema prostorskih aktov	113
4.2	Začetek postopka priprave in sprejema občinskih prostorskih aktov	114
4.2.1	<i>Sklep o začetku postopka</i>	115
4.2.2	<i>Osnutek občinskega prostorskega akta</i>	117
4.2.2.1	<i>Osnutek občinskega prostorskega načrta</i>	117
4.2.2.2	<i>Osnutek občinskega podrobnega prostorskega načrta in regionalnega prostorskega načrta</i>	119
4.2.3	<i>Smernice in nosilci urejanja prostora</i>	119
4.2.3.1	<i>Kako določiti »prave« nosilce urejanja prostora?</i>	121
4.2.3.2	<i>Smernice v praksi</i>	124
4.2.4	<i>Dopolnjeni osnutek občinskega prostorskega načrta in vloga ministrstva, pristojnega za prostor, v postopku priprave</i>	126
4.3	Sodelovanje javnosti	127
4.3.1	<i>Obravnavna dopolnjenega osnutka prostorskega akta na občinskem svetu – obravnava amandmaje</i>	130
4.4	Predlog občinskega prostorskega akta	131
4.5	Ugotavljanje usklajenosti	132
4.6	Postopek celovite presoje vplivov na okolje in občinski prostorski akti	134
4.7	Spreminjanje in dopolnjevanje prostorskih aktov ter skrajšani postopek	136
4.8	Problemi v praksi	136
4.9	Sektorsko ali strateško prostorsko načrtovanje?	137

5	Občinski prostorski načrt (OPN) v praksi (Marinka Konečnik Kunst)	141
5.1	Prostorsko načrtovanje – ali je potrebno v tržnih ekonomijah?	141
5.2	Uvodne faze priprave OPN	143
5.2.1	<i>Kaj mora vedeti pripravljavec, ko se loti priprave OPN?</i>	143
5.2.2	<i>Kaj mora vedeti prostorski načrtovalec, ko ponuja in pripravlja OPN?</i>	145
5.3	Podlage za pripravo OPN	147
5.3.1	<i>Strokovne podlage za poselitev</i>	151
5.3.2	<i>Urbanistični načrt</i>	154
5.3.3	<i>Prikaz stanja prostora</i>	159
5.4	Osnovne značilnosti OPN	166
5.4.1	<i>Vsebina OPN</i>	166
5.4.2	<i>Obseg OPN</i>	171
5.4.2.1	<i>Tekstualni del OPN</i>	171
5.4.2.2	<i>Grafični del OPN</i>	172
5.4.2.3	<i>Priloge OPN</i>	175
5.4.3	<i>Oblika OPN</i>	175
5.5	Pripravi OPN ob rob – najpogostejši problemi, dileme, izkušnje	176
5.5.1	<i>Splošna ocena stanja v zvezi s pripravo OPN</i>	176
5.5.2	<i>Najbolj pogoste vsebinske dileme in problemi pri pripravi OPN</i>	178
5.5.2.1	<i>Razpršena gradnja in razpršena poselitev</i>	178
5.5.2.2	<i>Strateški del OPN</i>	181
5.5.2.3	<i>Izvedbeni del OPN</i>	182
5.5.2.4	<i>Pobude za spremembo namenske rabe prostora</i>	185
5.5.2.5	<i>Nadomeščanje kmetijskih zemljišč</i>	187
5.5.3	<i>Izkušnje pri izvajanju OPN v praksi</i>	189
5.6	Sklep	190
6	Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN) v sistemu prostorskega načrtovanja (Mery Lončar, Janja Solomun, Marko Fatur)	193
6.1	Nekatera aktualna vprašanja glede OPPN	195
6.1.1	<i>Določnost OPPN</i>	196
6.1.2	<i>Uveljavitev javnega in zasebnega interesa</i>	198
6.1.3	<i>Variantne rešitve</i>	199
6.1.4	<i>Obseg območja obdelave OPPN</i>	200
6.1.5	<i>Lastništvo zemljišč</i>	200
6.1.6	<i>Razlastitev in omejitev lastninske pravice</i>	201
6.1.7	<i>OPPN kot podlaga za opremljanje stavbnih zemljišč</i>	202
6.1.8	<i>Vključevanje javnosti</i>	202
6.1.9	<i>Dejavnost prostorskega načrtovanja</i>	203
6.1.10	<i>Recenzija OPPN</i>	203
6.1.11	<i>Pasivnost stroke</i>	204
6.2	Priprava OPPN	204
6.2.1	<i>Strokovne podlage</i>	204

6.2.1.1	<i>Zakaj strokovne podlage?</i>	205
6.2.1.2	<i>Vsebina strokovnih podlag</i>	205
6.2.1.3	<i>Območje obravnave</i>	206
6.2.1.4	<i>Analitični del strokovnih podlag</i>	206
6.2.1.5	<i>Sintezni del</i>	207
6.2.1.6	<i>Variantne rešitve</i>	207
6.2.2	<i>Vsebina OPPN</i>	208
6.2.2.1	<i>Območje OPPN</i>	210
6.2.2.2	<i>Umestitev načrtovanih prostorskih ureditev v prostor</i>	212
6.2.2.3	<i>Parcelacija</i>	218
6.2.2.4	<i>Priključevanje objektov na gospodarsko javno infrastrukturo</i>	220
6.2.2.4.1	<i>Prometna infrastruktura</i>	220
6.2.2.4.2	<i>Okoljska, energetska in elektronsko komunikacijska infrastruktura</i>	221
6.2.2.5	<i>Celostno ohranjanje kulturne dediščine, varstvo okolja in naravnih virov ter ohranjanje narave</i>	222
6.2.2.6	<i>Obramba ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami</i>	223
6.2.2.7	<i>Območja, za katera se projektne rešitve pridobijo z javnim natečajem</i>	223
6.2.2.8	<i>Etapnost izvedbe prostorske ureditve</i>	224
6.2.2.9	<i>Vplivi in povezave s soslednjimi enotami urejanja prostora</i>	225
6.2.2.10	<i>Dopustna odstopanja od načrtovanih rešitev</i>	225
6.2.2.11	<i>Usmeritve za določitev meril in pogojev po prenehanju veljavnosti podrobnega načrta</i>	225
6.2.2.12	<i>Grafični del OPPN</i>	226
6.2.3	<i>Obvezne priloge OPPN</i>	228
7	Nomotehnika in občinski prostorski akti (Luka Ivanič)	229
7.1	Uvod	229
7.1.1	<i>O nomotehniki</i>	229
7.1.2	<i>Nomotehnika in prostorski akti</i>	230
7.2	Nomotehnična pravila in usmeritve	232
7.2.1	<i>Splošno</i>	232
7.2.2	<i>Metode normiranja</i>	233
7.2.3	<i>Notranja ureditev predpisa</i>	236
7.2.3.1	<i>Strukturne enote predpisa</i>	236
7.2.3.1.1	<i>Splošno</i>	236
7.2.3.1.2	<i>Strukturne enote in prostorski akti</i>	237
7.2.3.2	<i>Sestavni deli predpisa</i>	241
7.2.3.2.1	<i>Pravna podlaga</i>	242
7.2.3.2.2	<i>Naslov</i>	243
7.2.3.2.3	<i>Uvodni del</i>	244
7.2.3.2.4	<i>Osrednji del</i>	244
7.2.3.2.5	<i>Prehodne in končne določbe</i>	245
7.2.3.2.6	<i>Identifikacijska oznaka in podpis</i>	247
7.2.4	<i>Jezikovno izražanje v predpisih</i>	247

7.2.4.1	<i>Splošno</i>	247
7.2.4.2	<i>Posebni primeri pisanja, izražanja in določanja v predpisih</i>	248
7.2.4.2.1	<i>Določanje obveznosti</i>	248
7.2.4.2.2	<i>Terminologija</i>	249
7.2.4.2.3	<i>Citiranje objav predpisov</i>	250
7.2.4.2.4	<i>Pisanje datumov in števil</i>	251
7.2.4.2.5	<i>Raba kratic in okrajšav</i>	251
7.2.4.2.6	<i>Naštevaje</i>	251
7.2.5	<i>Sklicevanje</i>	252
7.2.6	<i>Spremembe in dopolnitve predpisov</i>	253
7.2.7	<i>Prečiščena besedila predpisov</i>	254
7.2.8	<i>Popravki in obvezne razlage predpisov</i>	255
7.2.8.1	<i>Popravek predpisa</i>	255
7.2.8.2	<i>Obvezna razlaga predpisa</i>	256

8 Pogoste težave in dileme v občinskih prostorskih aktih z vidika izdaje gradbenega dovoljenja (mag. Nina Koselj) 259

8.1 Prostorski akti in gradbeno dovoljenje 259

8.1.1 *Na splošno o postopku izdaje ter o vsebini gradbenega dovoljenja* 259

8.1.2 *Sedanje stanje* 263

8.2 Pomanjkljivosti v občinskih prostorskih aktih in postopek izdaje gradbenega dovoljenja 263

8.2.1 *Tehnične napake* 263

8.2.2 *Vsebinske napake* 266

8.2.2.1 *Neskladnost določb občinskih prostorskih aktov z drugimi predpisi* 267

8.2.2.1.1 *Zakon o graditvi objektov* 268

8.2.2.1.2 *Zakon o urejanju prostora in Zakon o prostorskem načrtovanju* 271

8.2.2.2 *Občinski prostorski akt* 273

8.2.2.2.1 *Nedoločenost določb prostorskega akta* 274

8.2.2.2.2 *Uporaba pojmov, katerih vsebina ni nikjer obrazložena* 277

8.2.2.2.3 *Namen občinskega prostorskega akta* 278

8.2.2.2.4 *Stvarnopravna vprašanja* 279

8.2.2.2.5 *Prehodne določbe občinskih prostorskih aktov* 280

9 Prostorski ukrepi (Alenka Kumer, Luka Ivanič, mag. Nina Koselj) 283

9.1 Začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora 284

9.1.1 *Predstavitev ureditve* 284

9.1.2 *Izvajanje ureditve in njene pomanjkljivosti* 285

9.1.2.1 *Smiselnost in pomanjkljivosti obstoječega nabora začasnih ukrepov* 285

9.1.2.2 *Določanje nabora začasnih ukrepov* 286

9.1.2.3 *Utemeljitev nevarnosti* 287

9.1.2.4 *Pravna narava uredbe oziroma odloka o začasnih ukrepih* 287

9.2 Zakonita predkupna pravica občine 288

9.3	Razlastitev in prostorski akti	291
9.3.1	<i>Prostorski akti in javna korist</i>	291
9.3.2	<i>Razlastitev in prostorski akti po ZUreP-1 nasproti prostorskim aktom po ZUN in ZPNačrt</i>	293
9.3.3	<i>Izkazovanje javne koristi po drugih predpisih in povezava s prostorskimi akti</i>	294
9.4	Komasacija	296
9.5	Ukrepi pri prenovi	297
10	Nekaj primerov iz sodne prakse (mag. Nina Koselj)	299
10.1	Zahteva občinskega prostorskega akta, da se pred izdajo gradbenega dovoljenja pridobi pozitivno soglasje pristojnega občinskega organa	299
10.1.1	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-284/00 z dne 3. 7. 2003</i>	299
10.1.2	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-151/04 z dne 6. 10. 2005</i>	301
10.1.3	<i>Sodba Upravnega sodišča opr. št. II U 294/2009-14 z dne 19. 5. 2010</i>	302
10.2	Gradnja na kmetijskem zemljišču	303
10.2.1	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-378/98 z dne 21. 10. 1999</i>	303
10.2.2	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-49/04-36 z dne 15. 12. 2005</i>	304
10.2.3	<i>Sodba Upravnega sodišča opr. št. U 2016/2007-16 z dne 11. 9. 2008</i>	306
10.3	Postopek priprave občinskega prostorskega akta	308
10.3.1	<i>Rok za pridobitev odločbe MOP o izvedbi CPVO – odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-219/09 z dne 5. 5. 2010</i>	308
10.3.2	<i>Rok za potrditev predloga občinskega prostorskega akta – sodba Upravnega sodišča opr. št. I U 742/2009 z dne 2. 7. 2009</i>	310
10.3.3	<i>(Ne)upoštevanje negativnega mnenja pristojnega nosilca – odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-185/03-15 z dne 26. 5. 2005</i>	312
10.3.4	<i>(Ne)izdaja mnenja nosilca urejanja prostora v predpisanem roku – sklep Ustavnega sodišča opr. št. U-I-306/04-13 z dne 2. 3. 2006</i>	313
10.3.5	<i>Upoštevanje pripomb občanov</i>	314
10.3.5.1	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-193/03-7 z dne 19. 5. 2005</i>	314
10.3.5.2	<i>Sklep Ustavnega sodišča opr. št. U-I-222/02-11 z dne 4. 12. 2003</i>	315
10.3.5.3	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-154/04-18 z dne 12. 5. 2005</i>	316
10.3.6	<i>Obveznost javne razgrnitve – odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-372/06-11 z dne 13. 11. 2008</i>	317
10.4	Načrtovanje bodočih gradenj – odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-194/05 z dne 7. 2. 2007	319
10.5	Obvezne razlage	319
10.5.1	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-16/01 z dne 12. 4. 2001</i>	319
10.5.2	<i>Sodba Upravnega sodišča opr. št. U 674/2007-12 z dne 17. 4. 2008</i>	320
10.6	Redakcijski popravki – odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-175/03-9 z dne 7. 4. 2005	321
10.7	Sprememba namenske rabe iz stavbnega zemljišča v gozd	322
10.7.1	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-185/07-12 z dne 13. 3. 2008</i>	322
10.7.2	<i>Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-116/05-21 z dne 5. 7. 2007</i>	324

10.8	Razlastitev	325
10.8.1	<i>Kdaj mora razlastitveni upravičenec vložiti zahtevo za razlastitev – sodba Vrhovnega sodišča opr. št. I Up 306/2005 z dne 12. 7. 2007</i>	325
10.8.2	<i>Vsebina razlastitvenega elaborata – sodba Upravnega sodišča opr. št. U 23/2007 z dne 18. 12. 2007</i>	326
10.9	Predkupna pravica občine in narava potrdila o (ne)uveljavljanju predkupne pravice – sodba Upravnega sodišča opr. št. U 25/2006 z dne 12. 6. 2008	327
10.10	Odlok o začasnih ukrepih ter prepoved izvajanja gradenj – sodba Upravnega sodišča opr. št. U 2284/2005 z dne 7. 9. 2006	329
10.11	Vprašanje lastninske pravice – odločba Ustavnega sodišča opr. št. Up-89/05-16 z dne 7. 12. 2006	330
11	ZAKON O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU (ZPNačrt)	331
12	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	377
13	PRAVILNIK O VSEBINI, OBLIKI IN NAČINU PRIPRAVE OBČINSKEGA PODROBNEGA PROSTORSKEGA NAČRTA	417
14	PRAVILNIK O PRIKAZU STANJA PROSTORA	425
15	ZAKON O UREJANJU PROSTORA (ZUreP-1)	431
16	STVARNO KAZALO	453