

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
za gradbeništvo  
in geodezijo



Jamova cesta 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

**DRUGG** – Digitalni repozitorij UL FGG  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Konda, K., 2016. Deregulacija normativne ureditve urejanja prostora v Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentorica Vlahek, A., somentorica Zavodnik Lamovšek, A.): 147 str.

Datum arhiviranja: 27-07-2016

University  
of Ljubljana

Faculty of  
Civil and Geodetic  
Engineering



Jamova cesta 2  
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

**DRUGG** – The Digital Repository  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Konda, K., 2016. Deregulacija normativne ureditve urejanja prostora v Sloveniji. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Vlahek, A., co-supervisor Zavodnik Lamovšek, A.): 147 pp.

Archiving Date: 27-07-2016

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*

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



INTERDISCIPLINARNI  
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ  
PROSTORSKEGA  
IN URBANISTIČNEGA  
PLANIRANJA

Kandidatka:

**KATARINA KONDA, univ. dipl. inž. arh.**

**DEREGULACIJA NORMATIVNE UREDITVE  
UREJANJA PROSTORA V SLOVENIJI**

**Magistrsko delo štev.: 77/IP**

**DEREGULATION OF NORMATIVE SPATIAL  
PLANNING REGULATION IN SLOVENIA**

**Master of Science Thesis No.: 77/IP**

**Mentorica:**  
prof. dr. Ana Vlahek

**Predsednica komisije in somentorica:**  
doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

**Člani komisije:**  
prof. dr. Senko Pličanič  
doc. dr. Matija Damjan

Ljubljana, 30. junij 2016



## **STRAN ZA POPRAVKE**

**Stran z napako**

**Vrstica z napako**

**Namesto**

**Naj bo**

»Ta stran je namenoma prazna.«

## IZJAVA

Spodaj podpisana študentka KATARINA KONDA, vpisna številka 26105793, avtorica pisnega zaključnega dela študija z naslovom: »Deregulacija normativne ureditve urejanja prostora v Sloveniji «

### IZJAVLJAM

1. Obkrožite eno od variant a) ali b)

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

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

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

3. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označila;

4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;

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

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

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

V: Ljubljani

Podpis študentke:

Datum: 30.06.2016

»Ta stran je namenoma prazna.«

## **BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

**UDK:** 711(497.4)(043.3)  
**Avtor:** Katarina Konda, univ. dipl. inž. arh.  
**Mentor:** izr. prof. dr. Ana Vlahek  
**Somentor:** doc.dr. Alma Zavodnik Lamovšek  
**Naslov:** Deregulacija normativne ureditve urejanja prostora v Sloveniji  
**Tip dokumenta:** magistrsko delo  
**Obseg in oprema:** 147 str., 1 pregl., 16 sl., 1 pril.  
**Ključne besede:** občinski prostorski načrti, prostorski izvedbeni pogoji, urbanistična merila, jasnost, deregulacija

### **Izvodček**

V magistrski nalogi obravnavamo občinske prostorske akte s poudarkom na prostorskih izvedbenih pogojih za posege v prostoru. Tema naloge izhaja iz pogostih kritik udeležencev v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja (zlasti projektantov), da so prostorski akti preveč normirani, preobsežni in neživljenjski. Posledično prihaja do zapletov, tako vsebinskih kot časovnih, pri izdelavi projektov za gradbeno dovoljenje, kar vpliva na negotovost investicij v prostoru. Ker se kot predlog za izboljšavo stanja pogosto predlaga deregulacija, smo v nalogi preverili stanje določil v občinskih prostorskih načrtih in ali deregulacija predstavlja pravo rešitev opredeljenega problema.

Z analizo zakonodaje od leta 1875 do danes, primeri iz tuje zakonodaje in teorije, analizo veljavnih občinskih prostorskih načrtov mestnih občin v Sloveniji in anketo med izdelovalci prostorskih aktov, je bilo preverjeno ali so prostorski izvedbeni pogoji res nejasni oz. preveč določeni. Izkazalo se je, da ta trditev drži in da je vzrok za večji delež težav slabo nomotehnično stanje občinskih prostorskih načrtov, katerih določila pretežno priporočajo, namesto da bi eksaktno predpisala poseg, pogosto so tudi preveč splošna (npr. določajo upoštevanje lokalne tradicije oblikovanja) obenem pa ne določijo vsaj osnovnih značilnosti takega oblikovanja. Posledično so možne različne interpretacije določila, kar uporabniku daje občutek, da so določila nejasna.



»Ta stran je namenoma prazna.«

## **BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT**

**UDC:** 711(497.4)(043.3)  
**Author:** Katarina Konda, B.Sc.  
**Supervisor:** Assoc. Prof. Ana Vlahek, Ph.D.  
**Co-Supervisor:** Assist. Prof. Alma Zavodnik Lamovšek  
**Title:** Deregulation of the normative spatial planing regulation in Slovenia  
**Document type:** M. Sc. Thesis  
**Scope and tools:** 147 p., 1 tab., 16 fig., 1 app.  
**Keywords:** municipal spatial plans, spatial implementation conditions, urban regulation, clarity, deregulation

### **Abstract**

Master thesis deals with municipal planning documents with the emphasis on spatial implementation conditions. Developers and architects (especially designers) are often criticizing municipal regulations in the process of obtaining construction permits, saying they are too normalized, excessive and impractical. Consequently complications arise, both substantive and temporal, in acquiring building permits, which affects the uncertainty of investments in the area. Deregulation is often mentioned as a solution and it is due to this fact that we have analyzed the municipal spatial plans provisions and whether deregulation represents a real solution to the identified problem.

By analyzing legislation from the year 1875 until today, examples of foreign law and theory, analysis of existing municipal spatial plans of municipalities in Slovenia and a survey among urban planners, who prepare planning documents, it was examined if the spatial implementation conditions are truly ambiguous and overdetermined. The results show that this statement is true and that many difficulties arise from inadequate legal language as well as from provisions which only suggest instead of regulate or are mostly too general (Eg. they provide consideration of traditional or modern quality facilities and arrangements in the area). At the same time they do not provide criteria to define what is traditional or of good quality. Consequently that causes possible different provision interpretations, which causes the user to think that the provisions are unclear.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## **ZAHVALA**

Mentorici prof. dr. Ani Vlahek za konstruktivne pripombe, temeljit pregled in končni zagon v sklepnem delu izdelave magistrske naloge.

Somentorici doc.dr. Almi Zavodnik Lamovšek za pomoč in usmeritve v času izdelave magistrske naloge.

Boštjanu za podporo in veliko potrpljenja v času izdelave naloge, vem da ni bilo vedno lahko.

Staršem za pomoč in podporo.

Mery, s katero sva skupaj premagovali ovire do cilja.

Vsem sodelavcem in prijateljem, ki so mi pomagali, svetovali in razpravljali z mano.

Matic in Silvia, to nalogo posvečam vama, če je volja - se zmore vse.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1	PROBLEM IN PREDMET RAZISKOVANJA.....	1
1.2	DELOVNA HIPOTEZA.....	2
1.3	METODA DELA .....	3
1.4	STRUKTURA DELA .....	3
<b>2</b>	<b>ZGODOVINSKI PREGLED PREDPISOV O UREJANJU PROSTORA NA OZEMLJU SLOVENIJE IN BIVŠE JUGOSLAVIJE</b> .....	<b>5</b>
2.1	STATUT MESTA DUBROVNIK.....	5
2.1.1	<i>Ugotovitev</i> .....	6
2.2	STAVBNI RED ZA VOJVODINO KRANJSKO.....	7
2.2.1	<i>Ugotovitev</i> .....	11
2.3	STAVBINSKI RED ZA OBČINSKO OZEMLJE DEŽELNEGA STOLNEGA MESTA LJUBLJANE.....	11
2.3.1	<i>Ugotovitev</i> .....	17
2.4	GRADBENI ZAKON KRALJEVINE JUGOSLAVIJE .....	18
2.4.1	<i>Ugotovitev</i> .....	32
2.5	ZAKON O URBANISTIČNEM PLANIRANJU .....	34
2.5.1	<i>Ugotovitev</i> .....	36
2.6	PROSTORSKA ZAKONODAJA PO LETU 1984 .....	36
2.6.1	<i>Prostorski ureditveni pogoji in prostorski izvedbeni načrti</i> .....	38
2.6.2	<i>Lokacijska dokumentacija</i> .....	40
2.6.3	<i>Ugotovitev</i> .....	40
2.7	ZAKON O UREJANJU PROSTORA.....	40
<b>3</b>	<b>VELJAVNA ZAKONODAJA S PODROČJA NAČRTOVANJA PROSTORA IN GRADITVE OBJEKTOV V SLOVENIJI</b> .....	<b>43</b>
3.1	ZAKON O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU.....	43
3.2	ZAKON O GRADITVI OBJEKTOV.....	44
3.3	UREDBA O PROSTORSKEM REDU SLOVENIJE .....	44
3.4	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.....	47
3.4.1	<i>Ugotovitev</i> .....	49
<b>4</b>	<b>PRIMERJALNI PREGLED PRAVNE UREDITVE UREJANJA PROSTORA V IZBRANIH PRAVNIH SISTEMIH</b> .....	<b>51</b>
4.1	AVSTRIJA .....	51
4.1.1	<i>Štajerska</i> .....	52
4.1.2	<i>Koroška</i> .....	57

4.2	NEMČIJA .....	59
4.2.1	<i>Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave</i> .....	61
4.2.2	<i>Gradbeno dovoljenje</i> .....	65
4.3	ANGLIJA .....	65
4.3.1	<i>Regionalno načrtovanje</i> .....	67
4.3.2	<i>Lokalni načrti</i> .....	67
4.3.3	<i>Sosedski razvojni načrti</i> .....	68
4.3.4	<i>Sosedska razvojna določila in določila skupnosti o pravici gradnje</i> .....	68
4.3.5	<i>Razredi namenskih rab</i> .....	69
4.3.6	<i>Pogoji za projektiranje in gradbeno dovoljenje</i> .....	70
4.3.7	<i>Državni planerski portal</i> .....	70
4.4	UGOTOVITEV .....	71
<b>5</b>	<b>TEORETSKA IZHODIŠČA</b> .....	<b>73</b>
5.1	REGULIRANJE PROSTORA IN VLOGA URBANISTIČNIH PREDPISOV .....	73
5.1.1	<i>Regulacija</i> .....	73
5.1.2	<i>Deregulacija</i> .....	75
5.1.3	<i>Urbanistični predpisi in javni interes</i> .....	76
5.1.4	<i>Urbanistični predpisi in oblikovanje</i> .....	79
5.1.5	<i>Normativna dejavnost in nomotehnika</i> .....	80
5.2	OBLIKOVALSKE SMERNICE .....	83
5.2.1	<i>Ugotovitev</i> .....	90
<b>6</b>	<b>ANALIZA PROSTORSKIH IZVEDBENIH POGOJEV V OBČINSKIH PROSTORSKIH NAČRTIH MESTNIH OBČIN V SLOVENIJI</b> .....	<b>93</b>
6.1	LJUBLJANA .....	94
6.1.1	<i>Struktura prostorskih izvedbenih pogojev</i> .....	94
6.1.2	<i>Lega</i> .....	94
6.1.3	<i>Tipologija in oblikovanje</i> .....	94
6.1.4	<i>Velikost</i> .....	95
6.1.5	<i>Podrobni prostorski izvedbeni pogoji</i> .....	95
6.1.6	<i>Ugotovitev</i> .....	95
6.2	KRANJ .....	96
6.2.1	<i>Struktura prostorskih izvedbenih pogojev</i> .....	96
6.2.2	<i>Lega</i> .....	96
6.2.3	<i>Velikost</i> .....	97
6.2.4	<i>Oblikovanje</i> .....	97
6.2.5	<i>Posebne določbe prostorskih izvedbenih pogojev</i> .....	98
6.2.6	<i>Ugotovitev</i> .....	99
6.3	NOVO MESTO .....	99
6.3.1	<i>Struktura prostorskih izvedbenih pogojev</i> .....	100

6.3.2	<i>Lega</i> .....	100
6.3.3	<i>Velikost in oblikovanje</i> .....	100
6.3.4	<i>Podrobnejši prostorski izvedbeni pogoji za posamezne podrobne namenske rabe</i> .....	102
6.3.5	<i>Posebni prostorski izvedbeni pogoji in druga določila</i> .....	103
6.3.6	<i>Ugotovitev</i> .....	103
6.4	NOVA GORICA .....	104
6.4.1	<i>Struktura prostorskih izvedbenih pogojev</i> .....	104
6.4.2	<i>Lega</i> .....	104
6.4.3	<i>Velikost</i> .....	105
6.4.4	<i>Oblikovanje</i> .....	105
6.4.5	<i>Podrobni prostorski izvedbeni pogoji</i> .....	106
6.4.6	<i>Ugotovitev</i> .....	107
6.5	MURSKA SOBOTA .....	107
6.5.1	<i>Struktura</i> .....	107
6.5.2	<i>Lega</i> .....	108
6.5.3	<i>Velikost</i> .....	108
6.5.4	<i>Oblikovanje</i> .....	108
6.5.5	<i>Ugotovitev</i> .....	109
6.6	PTUJ.....	109
6.6.1	<i>Struktura</i> .....	109
6.6.2	<i>Lega</i> .....	109
6.6.3	<i>Velikost</i> .....	110
6.6.4	<i>Oblikovanje</i> .....	110
6.6.5	<i>Tipologija</i> .....	111
6.7	UGOTOVITVE ANALIZE VELJAVNIH OBČINSKIH PROSTORSKIH NAČRTOV MESTNIH OBČIN 111	
<b>7</b>	<b>ANKETA</b> .....	<b>115</b>
7.1	ANALIZA IN INTERPRETACIJA ANKETNIH REZULTATOV .....	115
7.2	UGOTOVITEV .....	129
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>133</b>
	<b>VIRI</b>	
	<b>PRILOGE</b>	



»Ta stran je namenoma prazna.«

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1: Kriteriji za določanje stopnje izkoriščenosti zemljišč za gradnjo nad terenom	45
--	----

»Ta stran je namenoma prazna.«

## KAZALO SLIK

Slika 1:	Slika preglednice, ki je okvirno določala razmerje izkoriščenosti med zazidano površino stavbišča in nezazidanim delom	27
Slika 2:	Kolenčni zid	58
Slika 3:	Klet	58
Slika 4:	Primer dobre in slabe urbanistične zasnove	59
Slika 5:	Mini vodič za gradnjo prizidkov	71
Slika 6:	Primerjava med različnimi načini določanja pogojev za prostor	84
Slika 7:	Sestavni deli oblikovalskih smernic	85
Slika 8:	Primer oblikovalske smernice	86
Slika 9:	Primer oblikovalske smernice za ureditev stavbnih front	87
Slika 10:	Organizacija stavbnih tipov vzdolž vzorčnega izseka območja	87
Slika 11:	Primer ponazoritve vzorčne cone	88
Slika 12:	Primer ureditve trgovskih izložb v smernicah za oblikovanje	88
Slika 13:	Smernice za arhitekturno kompozicijo fasade (iz smernic za oblikovanje Freiham – Sud) iz smernic za oblikovanje Freiham-Sud	89
Slika 14:	Smernice za umeščanje pomožnih objektov (iz smernic za oblikovanje Freiham – Sud)	89
Slika 15:	Ilustracija, ki prikazuje, kako je treba vključiti nov poseg v okolje, tako da ne poslabša stanja in doprinese k identiteti območja	90
Slika 16:	Ilustracije so pogosto ključ za uspešno oblikovanje	91

»Ta stran je namenoma prazna.«

## **SEZNAM PRILOG**

**Priloga A:** Vprašalnik ankete

»Ta stran je namenoma prazna.«

## KRATICE

EUP	enota urejanja prostora
GJI	grajena javna infrastruktura
NRP	namenska raba prostora
NUP	nosilec urejanja prostora
OPN	občinski prostorski načrt
OPPN	občinski podrobni prostorski načrt
PA	prostorski akt
PIN	prostorski izvedbeni načrti
PIP	prostorski izvedbeni pogoji
PIIP	podrobni prostorski izvedbeni pogoji
PRS	prostorski red Slovenije
PUP	prostorski ureditveni pogoji
ReNDej	resolucija o normativni dejavnosti
SPIP	splošni prostorski izvedbeni pogoji
SPRO	strategija prostorskega razvoja občine
ZGO-1	zakon o graditvi objektov
ZLS-UPB1	zakon o lokalni samoupravi, uradno prečiščeno besedilo
ZN	zazidalni načrt
ZPNačrt	zakon o prostorskem načrtovanju
ZSZ	zakon o stavbnih zemljiščih
ZUN	zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor
ZureP	zakon o urejanju prostora (1984)
ZUreP-1	zakon o urejanju prostora (2003)
ZUPI	zakon o urbanističnem planiranju
ZUNDPP	zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor





## 1 UVOD

Občine v skladu z določili zakona o lokalni samoupravi načrtujejo prostorski razvoj in opravljajo naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov. V ta namen izdelujejo občinske prostorske načrte, ki določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoje in merila za njihovo izvedbo. V magistrski nalogi se osredotočamo na pogoje in merila za izvedbo posegov v prostoru ali kot jih zakon poimenuje – prostorski izvedbeni pogoji (v nadaljevanju PIP). PIP so s prostorskim aktom določena merila in pogoji za umeščanje posegov v prostor in predstavljajo pogoje, s katerimi se mora (med ostalim) skladati načrtovani poseg. Večina ureditev v prostoru se namreč realizira na podlagi gradbenega dovoljenja. Pri izdelavi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja pa je treba po določitih Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in spremembe) (v nadaljevanju ZPNačrt) dokazati, da je poseg skladen s prostorskimi izvedbenimi pogoji.

Ker prostor ni samo tržna vrednota, ampak tudi javna dobrina, je pri zagotavljanju prostora kot dobrine nujna državna (občinska) intervencija na področju urejanja prostora. Da bi bili pri tem uspešni, je treba zagotavljati dobre predpise v obliki vsebinsko ustreznih, pravno pravih in nomotehnično urejenih občinskih prostorskih načrtov. Ker so prostorski izvedbeni pogoji v svoji osnovi pravni predpisi, katerih bistvena lastnost je, da obvezujejo in nalagajo dolžnost ravnanja na predpisani način, morajo biti jasni in razumljivi.

### 1.1 PROBLEM IN PREDMET RAZISKOVANJA

Ker se v javnosti pogosto pojavljajo kritike projektantov, da so prostorski akti preveč normirani, preobsežni in neživljenjski, se v nalogi ukvarjamo s prostorskimi izvedbenimi pogoji, ki v prostorskih aktih določajo merila in pogoje za umeščanje posegov v prostor in predstavljajo predmet kritike. Podobne ugotovitve sta potrdili tudi dve anketi, ki ju je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor izvedlo v obdobju od januarja do marca 2014. Anketi sta bili namenjeni oceni dejanskega stanja na področju projektiranja in dovoljevanja gradnje ter ovrednotenju pogostosti in težavnosti problemov, s katerimi se projektanti srečujejo pri teh postopkih. V Analizi stanja na področju izdaje gradbenih dovoljenj - anketa ZAPS, IZS so anketiranci iz vrst projektantov na vprašanje *"Ocenite pogostost pojavljanja problematike, s katero se srečujete pri pripravi projektne dokumentacije"*, kot drugi in tretji najpogostejši problem (prvi je bil nepopolna lokacijska informacija) navedli, da so urbanistična merila<sup>1</sup> v

---

<sup>1</sup> V bistvu gre za prostorske izvedbene pogoje.

prostorskih aktih pogosto nejasna<sup>2</sup> in da so prostorski akti prenormirani in neživiljenjski<sup>3</sup>. V Analizi stanja na področju izdaje gradbenih dovoljenj - anketa upravne enote, pa so anketiranci na vprašanje "*Kako pogosto je vloga vsebinsko pomanjkljiva?*" največkrat<sup>4</sup> odgovorili, da so vloge v večini primerov vsebinsko nepopolne. Na naslednje vprašanje "*Kateri so najpogostejši razlogi, zaradi katerih je vloga vsebinsko pomanjkljiva?*" pa so kot drugi najpogostejši razlog (takoj za nepopolnimi soglasji) navedli, da projekt ni bil izdelan v skladu s prostorskim aktom<sup>5</sup>. Tako smo ugotovili, da so vloge za gradbeno dovoljenje zaradi neskladja s prostorskim aktom vsebinsko pomanjkljive, kar posledično pomeni tako vsebinske kot časovne zaplete.

## 1.2 DELOVNA HIPOTEZA

V magistrski nalogi bomo preverili hipotezo, ki je sestavljena iz dveh delov, v prvem delu trdimo, da so prostorski izvedbeni pogoji nejasni in zato vzrok za dolgotrajne postopke urejanja v prostoru. V drugem delu hipoteze trdimo, da so prostorski izvedbeni pogoji preveč določeni in jih je posledično treba deregulirati, s čimer se bodo postopki skrajšali.

Delovno hipotezo bomo preverili tako teoretično kot empirično s pregledom veljavnih občinskih prostorskih načrtov mestnih občin v Sloveniji, s pomočjo ankete med izdelovalci prostorskih aktov in analizo pretekle prostorske zakonodaje v Sloveniji in tujih primerov.

---

<sup>2</sup> Na vprašanje o jasnosti urbanističnih meril v prostorskih aktih je večina udeležencev ankete odgovorila, da so pogosto (cca 50%) oziroma (cca 40%) občasno nejasna.

<sup>3</sup> Na vprašanje "Prostorski akt je prenormiran in neživiljenjski" so udeleženci večinoma (cca 52%) odgovorili, da je to pogosto, v cca 28% občasno in v cca 20% da je vedno prenormiran in neživiljenjski.

<sup>4</sup> Anketiranci so najpogosteje (cca 63%) odgovorili, da so vloge v večini primerov vsebinsko nepopolne.

<sup>5</sup> Kot najpogostejši razlog, da je bila vloga vsebinska pomanjkljiva, so anketiranci (cca 89%) navedli, da niso bila pridobljena predpisana soglasja. Sledi razlog, da projekt ni bil izdelan v skladu s prostorskim aktom (cca 75%). Takoj za njo (cca 74 %) je kot razlog za vsebinsko pomanjkljivost vloge navedeno, da manjkajo posamezni podatki ali so medsebojno neusklajeni, ter da podatki niso v skladu s standardi in predpisi.

### 1.3 METODA DELA

Za izdelavo magistrske naloge smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- Zgodovinsko metodo, s katero smo predstavili prostorsko zakonodajo v Sloveniji od leta 1875 do danes, s poudarkom na pogojih za gradnjo in oblikovanje objektov.
- Primerjalno metodo, s katero smo primerjali zakonodajno ureditev na področju urejanja prostora in gradnje objektov graditve v Avstriji (Štajerska in Koroška), Nemčiji ter Angliji s poudarkom na prostorskih izvedbenih pogojih.
- Deskriptivno metodo, ki smo jo uporabili za razlago teoretskih izhodišč, s katerimi razlagamo reguliranje prostora, deregulacijo, vlogo urbanističnih predpisov in izbrane primere iz strokovne literature.
- Metodo analize, s katero smo preverili prostorske izvedbene pogoje v veljavnih občinskih prostorskih načrtih mestnih občin v Sloveniji. Izhodišče analize je bila ocena stanja, prepoznavanje značilnih pomanjkljivosti in napak v prostorskih izvedbenih pogojih ter ocena možnih nezaželenih učinkov v prostoru.
- Anketa, s katero smo od izdelovalcev prostorskih aktov pridobili podatke o izdelavi občinskih prostorskih načrtov s poudarkom na prostorskih izvedbenih pogojih ter preverili predloge za izboljšanje postopkov določanja in odločanja v prostorskih aktih.

### 1.4 STRUKTURA DELA

Naloga je razdeljena na devet poglavij. V uvodnem poglavju je predstavljen problem in predmet raziskave, postavljena je hipoteza, metoda in struktura dela. Drugo poglavje je namenjeno zgodovinskemu pregledu prostorske zakonodaje v Sloveniji od leta 1875 do danes. Tretje poglavje je namenjeno predstavitvi veljavne prostorske zakonodaje s poudarkom na vsebinah, ki se nanašajo na prostorske izvedbene pogoje. Sledi četrto poglavje o zakonodaji urejanja prostora in gradnji objektov (s poudarkom na prostorskih izvedbenih pogojih) v izbranih tujih pravnih sistemih (Avstrija, Nemčija in Anglija). V petem poglavju so predstavljena teoretska izhodišča in izbrana literatura s področja normativnega urejanja prostora (vpliv in pomen regulacije za prostor ter predstavitev oblikovalskih smernic). V šestem delu so analizirani PIP v veljavnih občinskih prostorskih načrtih mestnih občin v Sloveniji. Z analizo skušamo ugotoviti obseg PIP in če so ustrezno, enostavno in enoplastno razumljivi. V sedmem delu je predstavljena analiza ankete, ki smo jo izvedli med izdelovalci prostorskih aktov. V osmem delu, sledi zaključek v katerem so navedene sklepne ugotovitve.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## **2 ZGODOVINSKI PREGLED PREDPISOV O UREJANJU PROSTORA NA OZEMLJU SLOVENIJE IN BIVŠE JUGOSLAVIJE**

Pred urbanističnimi predpisi so nadzor nad tem, kje in kako se bo gradilo, predstavljale neformalne oblike nadzora (navade, običaji, tradicija ipd.), ki sta ga izvajala predvsem lokalna skupnost in zemljiški gospod. Ko neformalni nadzor ni več zadoščal in je svobodna, neomejena graditeljska iniciativa posameznika pričela ovirati razvoj naselij kot celote, je gradbeno dejavnost pričela normirati oblast. Sprva se je gradnja urejala samo s predpisi in z izdajanjem dovoljenj za gradnjo (upravni nadzor), nato se je področje razširilo še na izdelavo regulacijskih in urbanističnih načrtov (Ogorelec, 1991).

Zgodovinski pregled predpisov o urejanju prostora začenjam z Dubrovniškim statutom, ki zaradi določil, ki urejajo gradnjo mesta, predstavlja enega najstarejših virov konceptualnega in normativnega bogastva zakonske regulacije s področja urejanja prostora. Nato preidemo na slovenski prostor, kjer predstavimo tri predpise: Stavbni red za Kranjsko (1875), Stavbinski red za Ljubljano (1896) in jugoslovanski Gradbeni zakon (1931).

### **2.1 STATUT MESTA DUBROVNIK**

Statut mesta Dubrovnik (v nadaljevanju Dubrovniški statut), sprejet že leta 1272, je v enem dokumentu združeval ustavno listino državnice, civilni kodeks in trgovinski kodeks. Njegovi predhodniki so verjetno statuti Benetk, Splita in Korčule, a jih dubrovniški nadgrajuje, saj je večina določb izvirnih. Dubrovniški statut odseva pragmatični duh graditeljske prakse in na preprost način ponuja odgovore na mnoga še danes aktualna vprašanja.

Za urejanje prostora je pomembna predvsem peta knjiga statuta, ki govori o regulaciji ulic, gradnji stavb, oken, balkonov in stopnišč, mestnem obzidju itd. Glavna kvaliteta statuta je, da se vse, kar se gradi in vsi, ki gradijo, podvržejo režimu celote; njegove odredbe o širini ulic, velikosti blokov in višini hiš se vedno nanašajo na del mesta, ne pa na posamično zgradbo oz. lastnika (Ogorelec; Krstič, 1991).

Dubrovniški statut se začne s členom, ki določa delitev javnega prostora. Ta je bil razdeljen tako, da je vsaki hiši na eni strani ulice pripadala ena tretjina te ulice, vmesni del pa je pripadel občini. Določilo o ureditvi in delitvi javnega prostora kaže, da so se že v zgodnji zgodovini mest ukvarjali s težavo, kaj bo opredeljeno kot javni prostor, predvsem pa, kdo ga bo vzdrževal, kar je vprašanje, ki se postavlja še danes. Urejanje zunanjščine objektov je

sledilo delitvi javnega prostora. Na tretjini ulice, ki je pripadla hiši, je lahko lastnik po svoji želji naredil teraso, kamnito ali leseno stopnišče ter vrata za stopnišče in klet. Očitno so potekale tudi polemike o lastništvu zračnega prostora, kar izkazuje določilo o delitvi neba (zračnega prostora med hišama), ki je nebo po polovici dodelilo hiši na vsaki strani ulice. Višina kapi<sup>6</sup> je bila določena praktično in sicer je morala biti tako visoko, da so pod njo lahko prenašali sode in hodile ženske s škafi na glavi. V primerjavi z današnjimi, v metrih natančno določenimi višinami je to dober primer, kako je določilo še vedno fleksibilno, ne da bi se pri tem izgubil njegov cilj. Zasebnost so varovali z določilom, ki je predpisovalo, da lahko vsak na svoji fasadi naredi okno ali balkon<sup>7</sup>, če na nasprotni strani ni že obstoječega okna ali balkona. Določena je bila tudi že obveznost priključevanja na kanalizacijo<sup>8</sup> za vsako hišo. Vsako morebitno škodo, ki jo je graditelj povzročil sosedu,<sup>9</sup> je moral popraviti in nadoknaditi. Določeni so bili tudi obvezni odmiki od novega mestnega zidu, novi objekti so se morali od njega odmakniti vsaj tri sežnje (cca 6,00 m)<sup>10</sup> tako z zunanje kot notranje strani zidu. Ker je bil to prostor, namenjen vzdrževanju in ohranjanju mestnega zidu kot javne dobrine, je bila podobno kot danes, občina dolžna vsa zemljišča, ki so se nahajala v tem pasu, odkupiti. Zavedali so se tudi vpliva slabo vzdrževanih objektov na kakovost in varnost okolja. V takih primerih so bila določila jasna<sup>11</sup>, če je knez s svojim sodiščem pri obhodu ugotovil, da ima hiša staro fasado ali obok in obstaja nevarnost rušitve, je lahko ukazal popravilo ali celo rušitev, če do popravila ni prišlo. Zanimivo je določilo<sup>12</sup>, ki je že v tistem času prepovedovalo zasebno gradnjo pod javnim prostorom. Določeni so bili tudi pogoji<sup>13</sup> za nove in nadaljevanje obstoječih ulic, te so morale potekati v ravnih linijah do glavne ulice Stradun. Predpisana je bila širina ulic, ki je znašala 14 palcev (cca 3,50 m), ter določeni dopustni posegi na zemljiščih, čez katere so bile načrtovane ulice.

### 2.1.1 Ugotovitev

Dubrovniški statut s svojimi štirinajstimi stranmi in petinštiridesetimi členi služi kot dober opomnik in vzor, da je reguliranje prostora lahko tudi enostavno. S pregledom določil

---

<sup>6</sup> 2. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>7</sup> 3. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>8</sup> 4. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>9</sup> 7. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>10</sup> 9. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>11</sup> 17. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>12</sup> 21. člen Dubrovniškega statuta.

<sup>13</sup> 41. člen Dubrovniškega statuta.

ugotovimo, da so bili pogoji za velikost, lego in oblikovanje objektov (višina, umestitev oken, odmike, širina cest) že od vseh začetkov vključeni med normativne predpise za urejanje prostora. Ena od težav, s katero se srečujemo pri urejanju prostora, je tudi nenehno spreminjajoča se narava prostora kot živega organizma. Vedno znova ugotavljamo, da ne obstajajo splošna pravila, ki bi določa pogoje za vse situacije v prostoru in Dubrovniku je v takih primerih okoliščine na mestu posega presojal knez s svojim sodiščem.

Da so tudi v tistem času obstajali poskusi odstopanja od pravil oz. ideje o "svobodi" posameznih lastnikov in graditeljev raznih objektov, se kaže v postopni krepitvi intervencij, kar se razkrije na podlagi kronološkega pregleda določil statuta. Podoben pojav opažamo tudi v današnjih časih, saj se vedno najdejo posamezniki, ki skušajo pravila prikrojiti po svoje.

## **2.2 STAVBNI RED ZA VOJVODINO KRANJSKO**

Z 18. stoletjem se je zaključevala faza razvoja slovenskih mest, ki je potekala od konca srednjega veka dalje. Mesta in trgi na Slovenskem, ki so obstajali v začetku 19. stoletja, so večinoma nastali do konca 15. stoletja. Obdobje med nastankom in začetkom 19. stoletja, ko se začne industrializacija, lahko poimenujemo prehodno obdobje, v katerem so mesta sicer v glavnem ohranjala svoj originalni, na srednjeveških mestnih privilegijih temelječi družbeni položaj, v glavnem pa izgubljala gospodarsko moč ter politično samostojnost. Obdobje korenitega spreminjanja mest na Slovenskem se začne v 90. letih 18. stoletja, ko je z uvedbo magistratov nastopil nov upravni sistem. Spremenjen pravni položaj mest je hkrati pomenil tudi spremembo družbeno-gospodarske osnove mestnega življenja in pričetek nove faze mestne zgodovine (Pirkovič, 1983).

Prvi predpisi s področja urejanja gradnje na Kranjskem so se nanašali predvsem na določanje pogojev za zagotavljanje varnosti pred požarom, ki so v tistih časih zaradi pretežno lesene gradnje predstavljali pogosto nevarnost. Pred tem so bila določila, kolikor jih je sploh bilo, zapisana v statutih posameznih mest, medtem ko skupne ureditve za celotno deželo ni bilo.

Sredi 18. stoletja so se pojavili prvi predpisi s tega področja; *Požarni red Marije Terezije za Kranjsko* (1773), *Postava zavolo ognja na kmetih* (1795), v katerih so bili določeni minimalni odmiki med stavbami (približno 2,00 m), zahtevano je bilo, da skodle nadomestijo slamo in da se sušilnice sadja in drugi potencialni izvori požarov umestijo izven naselja. (Ogorelec; Vilfan, 1991).



Precej kasneje je sledil še *Stavbni in gasilni red za provincialno glavno mesto Ljubljana* (1847), v katerem so tehnično in gradbeno-policijski predpisi predstavljali manjši del vsebin in določali le varnost pred požarom (Valenčič, 1967).

Industrializacija v prvi polovici 19. stoletja je pospešila gradbeno rast mest in načrtala novo fazo v njihovem razvoju. Ker so dotedanji predpisi, ki so urejali gradnjo stavb, nastajali največkrat od primera do primera, je bila gradbena zakonodaja še brez sistema, zato mestne oblasti, katerih naloga je bila tudi skrb za zunanje urejanje mest in njihov gradbeni razvoj, niso imele učinkovitega orodja, s katerim bi lahko urejale novonastale razmere. Zato so se konec 18. stoletja in v prvi polovici 19. stoletja pojavili prvi stavbni redi, ki so vsebovali predvsem higienske in tehnične predpise za stanovanjske zgradbe, gradbeno-policijske predpise ter določbe glede varnosti pred požari. Ponekod so skušali reševati tudi nekatera urbanistična vprašanja, ki so se pojavljala ob hitrejši rasti mest. Določene so bile tudi posebne olepševalne komisije (Trst), v kateri so bili zastopniki mestnega sveta, mestnega gradbenega urada, civilnih inženirjev in drugih stanov. Njihova naloga je bila podajanje mnenja in posledično odločanje o zunanosti poslopij, njihovega okrasja, lepote, pravilnosti mestnih trgov in ulic ter neposredne mestne okolice. Lahko je ugovarjala izvedbi načrtov, ki so nasprotovali pravilom estetike in dobrega okusa, ter gradnjam, ki niso bile združljive z nameravano regulacijo in širitvijo mesta (Valenčič, 1967).

Zaradi neugodnih gospodarskih, socialnih in političnih razmer smo v Sloveniji prvi deželni stavbni red dobili razmeroma pozno. Od leta 1859, ko je bilo izdelanih več osnutkov stavbnih redov, je bil po 17 letih usklajevanj med mestnim magistratom in deželno vlado osnutek stavbnega reda za vso deželo Kranjsko 25. oktobra 1875 tudi uradno sprejet.

Stavbni red vojvodine Kranjske iz leta 1875 je bil splošen akt, ki je sistematično zajel gradbeno-tehnične predpise (statični pogoji, debeline zidu, obdelava tal in sten, ukrepi za požarno zaščito), pravne predpise (pogoji za pridobivanje ti. stavbne privolitve oz. gradbeno dovoljenje), kazni za nelegalne in neskladne gradnje ter urbanistične in oblikovalske pogoje.

Skušal pa je upoštevati tudi tiste teme, ki so bile prej zapostavljene. To so bile predvsem zdravstvene zahteve (zahtevana so npr. prostorna dvorišča za omogočanje prezračevanje in osvetlitev prostorov), prometne zahteve (večjo prehodnost cest so skušali urediti z določbami o minimalni širini ulic, ureditvi pločnikov in ravnem poteku novih cest), zahteve glede trdnosti objektov (varnost pred poružitvijo) in estetske zahteve (barva fasade, pozicija ograje) (Ogorelec, 1991).

Stavbni red je tudi uredil področje gradbenih dovoljenj, za katere so prej v Ljubljani obstajali nezadostni predpisi, za podeželje pa jih sploh ni bilo (Valenčič, 1967).

Reševanje urbanističnih vprašanj, ki so se pojavila ob hitrejši rasti mest, so reševali z določbami o urejanju novih trgov in ulic, njihovi širini, višini hiš in stanovanjskih prostorov ter podrobnejšimi tehničnimi in higienskimi predpisi. Tako so že poznali natančno predpisane višine<sup>14</sup> stavb in notranjih prostorov. Za stanovanjska poslopja je bilo predpisano, da ne smejo imeti več kot štiri nadstropja (poleg pritličja) ali tri nadstropja s polovičnim nadstropjem. Nove stavbe in stavbe, namenjene obrti (nestanovanjske stavbe), so morale upoštevati pogoje le, če so stale v vrsti z ostalimi objekti, in tudi v tem primeru so bile samo na sprednji ulični strani omejene z višino do 23,00 m. V ozkih ulicah je oblast lahko prepovedala gradnjo četrtega nadstropja, enako je lahko storila tudi pri stanovanjskih in nestanovanjskih stavbah, ki jim je omejila višino do 23,00 m, če so tako zahtevali zdravstveni razlogi. Oblast si je lahko vzela tudi pravico, da zaradi kriterija primernosti ne dovoli, da se v mestih gradijo pritlični objekti, obrnjeni na ulico. Podobno kot danes je bila omejena zasebna gradnja pod javnimi površinami. Določeno je bilo, da klet nikoli ne sme segati pod javni prostor<sup>15</sup> ali pod kakršnokoli javno cesto ter posegati v javno korist. Strešno pročelje<sup>16</sup> ni smelo biti zabito z deskami, pri zidanih poslopih je moralo biti izvedeno v kamnu ali opeki, pri lesenih pa obdelano z ilovico. Urejenost javnega prostora so zagotavljali z določilom, ki je prepovedovalo gradnjo stavb<sup>17</sup> izven ulične linije. Tudi gradnja balkonov, nadstreškov, izložbenih oken, zunanjih stopnic in zunanjih lop in kakršnekoli drugih stavbnih oblik ni bila dopustna, če je zmanjševala oz. škodila širini oz. prehodnosti ceste. V primeru, da navedeni posegi niso škodili prehodnosti ceste, a so presegali določeno stavbno črto, je bilo zahtevano posebno dovoljenje oblasti. Na podoben način kot višina kapi v Dubrovniškem statutu je bila predpisana tudi višina balkonov, nadstreškov ipd., morala je biti tolikšna, da prehod pod njimi ni bil oviran. Očitno so se tudi v tistem času soočali z živimi barvami fasad in njihovim oblikovanjem. Tako je bilo določeno, da na ulično stran obrnjena stran objekta (fasada)<sup>18</sup> ni smela biti dobremu okusu zoprna (nasprotna). Hiše je bilo prepovedano pobarvati preživo. Za sajenje dreves na cestah in pločnikih in postavljanje ulične opreme je bilo treba pridobiti posebno dovoljenje oblasti. Oblast je lahko tudi ukazala, da se morajo vse stavbe na ulici

---

<sup>14</sup> 23. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>15</sup> 24. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>16</sup> 48. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>17</sup> 50. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>18</sup> 51. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

ograditi<sup>19</sup> na krajevno usklajen način. Kmetijska poslopja<sup>20</sup> so se morala postaviti za objektom in biti od ostalih objektov odmaknjena najmanj 10,00 m, če to ni bilo možno, so se morala ločiti s požarnim zidom. Skednji so bili dopuščeni samo zunaj mestne meje. Skednji in šupe niso smeli biti namenjeni bivanju. Določeni so bili pogoji za gradnjo novih naselij, za kar je bilo treba izdelati glavni stavbni načrt in izvesti komisijsko obravnavo,<sup>21</sup> na kateri so morali sodelovati: najmanj dva izvedenca v stavbarstvu, en zdravnik in lastniki zemljišč, na katerih je bila predvidena pozidava. Naselje je moralo imeti zdravo lego in prevetrenost, glavna cesta je morala biti široka najmanj 13,00 do 17,00 m, če je bilo možno, je bilo treba načrtovati tudi večji trg, predpisana so bila pravokotna križanja novih cest, novi objekti so morali biti načrtovani v ravni liniji ter med seboj oddaljeni najmanj 6,00 m, zagotovljena je morala biti popoldanska osvetlitev oz. lega, ki je zagotavljala sončno osvetlitev. Na osrednjih mestih so morale biti postavljene cerkve, šole, župnišča in druga javna poslopja. Pri novih stavbah, krajevnih in občinskih cestah<sup>22</sup> in poteh je bil določen obvezen dvometerski odmik od zunanje roba cestišča do stavbne črte. Izjeme so bile dopustne v posebnih slučajih na podlagi privolitve politične oblasti in organov cestne uprave. V trgih in vaseh med hišami<sup>23</sup> in gospodarskimi poslopji, ki so bila še krita s skodlami ali slamo, je bilo treba saditi taka drevesa, ki so preprečevala širitev ognja. Kjer so to dopuščale okoliščine, je bilo treba na cestah in ulicah nasaditi drevorede. Ureditev in vzdrževanje teh zasaditev je bila dolžnost občine.

Občina<sup>24</sup> je bila zadolžena za stavbno oblast. Izvajala je tudi stavbni red, stavbni nadzor, določala stavbne črte in višine, izdajala gradbena dovoljenja (stavbna privolitve) ter sprejemala naznanila o gradnjah in izdelavi stavbnega načrta. Imela je tudi možnost, da vse stavbne zadeve reši po hitrem postopku<sup>25</sup> (s pospešitvijo).

Navkljub precejšnjemu naboru določil je morebitnim olajšavam pri stavbah namenjeno celotno poglavje. Olajšave se večinoma nanašajo na manj stroge protipožarne ukrepe, na podlagi katerih so se izjemoma dopustili manjši odmiki, izvedba v lesu ter bolj ohlapni ukrepi za zagotavljanje statične trdnosti. Stavbna oblast je v vaseh in samotnih krajih, pa tudi v

---

<sup>19</sup> 55. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>20</sup> 57. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>21</sup> 64. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>22</sup> 67. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>23</sup> 69. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>24</sup> 87. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

<sup>25</sup> 93. člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

mestih in trgih, če ni šlo za gradnjo javnih objektov, lahko dopustila gradnjo iz nežgane opeke, manjšo višino prostorov, manjšo širino stopnic, izvedbo lesenih gankov, balkonov in strešnih pročelij, gradnjo stranišč izven objektov, manjše odmike kmetijskih poslopij ipd. Poleg tega je bilo tudi dopuščeno, da so na deželi pooblaščen obrtniki lahko brez načrtov za gradnjo postavljali pritlične stavbe brez kleti in obokanih prostorov.

### **2.2.1 Ugotovitev**

Stavbni red vojvodine Kranjske iz leta 1875 je bil splošen akt, ki je sistematično zajel gradbeno-tehnične predpise, pravne predpise, kazni za nelegalne in neskladne gradnje, urbanistične in oblikovalske pogoje ter olajšave. Pregled urbanistično oblikovalskih pogojev pokaže, da so bile pred 200 leti v aktih predpisane skoraj enake vsebine kot danes. V stavbnem redu vojvodine Kranjske tako naletimo na določilo o barvi fasad in njihovo oblikovanje, ki bi ga lahko skoraj v enaki obliki prenesli v današnji čas. Natančno je določena višina (v metrih in etažah) objektov in celo višina notranjih prostorov. Zelo je poudarjeno upoštevanje ulične linije, določeni so odmiki od cestnega telesa in odmiki med objekti. Podane so bile tudi usmeritve za nova naselja (zdrava lega, širina glavne ceste, večji trg, odmiki med objekti ter tudi pogoji za osončenje, ki so v današnjem času med projektanti pogosto sprejeti kot neko nujno zlo). Navkljub večjemu obsegu določil je očitno tudi v tistem času prihajalo do položajev, ki so zahtevali odstopanja od pravil. V ta namen stavbni red vsebuje tudi poglavje, v katerem določa olajšave. Vlogo razsodnika je v teh primerih imela stavbna oblast, lahko pa je zaprosila<sup>26</sup> tudi za odločanje v ostalih primerih, ki jih stavbni red ni izrecno navajal.

## **2.3 STAVBINSKI RED ZA OBČINSKO OZEMLJE DEŽELNEGA STOLNEGA MESTA LJUBLJANE**

Razvoj mesta Ljubljana in posledična rast prebivalstva je bila povod, da se je mestna oblast začela bolj ukvarjati z vprašanji regulacije mesta. Kmalu so ugotovili, da Stavbni red za vojvodino Kranjsko omogoča premalo možnosti za uspešno izvajanje regulacijskih načrtov, saj mesto ni imelo zakonite osnove za izvedbo odločnejših posegov, ki bi prizadeli koristi zasebnih lastnikov hiš in zemljišč. Vprašanje je postalo zlasti pereče po potresu 1895, ko je bilo treba izvesti obsežnejše posege za obnovo porušene Ljubljane. Poleg tega se je izkazalo, da je poleg bolj kompleksnih pravil za načrtovanje in graditev objektov treba določiti tudi pravila za načrtovanje mest in naselij. Tako počasi beležimo oblikovanje pravne

---

<sup>26</sup> 75. Člen Stavbnega reda za vojvodino Kranjsko.

regulative urbanističnega načrtovanja in kasneje prostorskega planiranja (Urejanje prostora, graditev objektov: z uvodnimi pojasnili, 2003).

K pripravi stavbnega reda sta spet pristopila tako občinski svet kot deželna vlada. V bitki je zmagala slednja in v svojem osnutku razširila gradbeno-policijsko kompetenco državnih oblasti. Odločitev so utemeljevali z razlago, da občina ni v celoti sposobna smotro uveljavljati stavbnega reda, saj nima za to potrebne nepristranosti, zaradi prevelike vloge sorodstvenih in prijateljskih vplivov oziroma sovraštva do deželne uprave. Kot dodatno obrazložitev so navedli tudi, da deželni odbor ni zmožen dosledno izvajati stavbnega nadzora, ker mu manjkajo za to potrebni organi, poleg tega pa so v njem deloma iste osebe, ki sedijo v občinskem svetu (Valenčič, 1967). Podatek je zanimiv zlasti s stališča, ker podobno mišljenje o vzrokih za nepristranost v zvezi z odločanjem v postopkih dovoljevanja obstaja tudi danes.<sup>27</sup>

25. maja 1896 je Ljubljana dobila *Stavbinski red za občinsko ozemlje deželnega stolnega mesta Ljubljana z registrom* (v nadaljevanju Stavbinski red), ki je v primerjavi s prejšnjim Stavbnim redom za vojvodino Kranjsko predstavljal znaten napredek. Gradbene zadeve in ureditev mesta je obravnaval bolj popolno in podrobno. Glede splošnega mestnega regulacijskega načrta je omejil kompetenco deželne vlade z določbo, da o njem odloča deželna vlada v soglasju z deželnim odborom. Občinski svet je predstavljal stavbno oblast prve stopnje za vse občinske zgradbe, za zasebne stavbe jo je imel mestni magistrat, za državne, deželne in druge javne stavbe, razen občinskih, pa deželna vlada (Valenčič, 1967).

Ureditev glede dovoljenj je podobna današnji, saj Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 in spremembe) v 24. členu določa, da gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena na prvi stopnji izdaja ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena na prvi stopnji, pa je upravna enota, na katere območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja.

Prvo poglavje Stavbinskega reda je vsebovalo predpise o ureditvi novih mestnih delov ter o regulaciji mesta. Določene so bile širine ulic, vse glavne ulice z živahnim prometom so

---

<sup>27</sup> V Analizi stanja na področju izdaje gradbenih dovoljenj - anketa ZAPS, IZS, je na vprašanje, kaj menijo o ustanovitvi urbanističnega sveta kot posvetovalnega telesa v spornih primerih v postopkih dovoljevanja, večina anketirancev odgovorila, da to ne bi bilo smiselno. Najbolj pogosto so kot razlog navajali pristranskost, korupcijo, vpliv lokalnih oblastnikov.

morale biti široke najmanj 20,00 m, manj prometne ulice v isti smeri kot glavne ulice najmanj 14,00 m ter krajše stranske in prečne ulice najmanj 12,00 m. Na posebno pomembnih prometnih cestah je bilo treba predvideti prostor za morebitno cestno železnico in drevored. Če je bilo načrtovanih več cest, so se morale po možnosti križati v pravem kotu. Magistrat je moral kot podlago za gradnjo novih ali spremembo obstoječih prometnic in določitev stavbnih črt izdelati splošni regulacijski načrt in ga javno razgrniti. Za širitev obstoječih cest, gradnjo novih cest, prostorov ali nabrežij, je moral lastnik brezplačno in neobremenjeno odstopiti občini zemljišče v širini do največ 20,00 m. Prav tako je lahko občina, če je bilo treba zaradi naraščajočega prometa, požarne varnosti ali zdravstvenih razmer odpreti nove ali razširiti obstoječe ceste, ulice in trge, od lastnika zahtevala odkup zemljišč proti primerni odškodnini. Nova je bila določba o stavbni prepovedi. Občinski svet je lahko prepovedal prezidavo ali dozidavo obstoječih ter tudi gradnjo novih stavb, če bi to otežilo gradnjo novih komunikacij ali regulacijo in razširitev obstoječih. Vsaka stavba je morala upoštevati<sup>28</sup> stavbne črte, kakor tudi predpisano višino. Stavbe na vogalih so morale pri gradnji v nizu na obeh uličnih straneh stati v stavbni črti. Kdor stavbne črte in višine ni upošteval, je izgubil stavbinsko dovolilo (gradbeno dovoljenje).

Stavbinsko dovolilo<sup>29</sup> je bilo treba pridobiti za gradnjo vseh novih stavb, prizidav in prezidav, za postavitve ograj ob cesti ali ulici, kot tudi za izvedbo bistvenih popravkov ali prezidav obstoječih objektov. Pred izdajo stavbinskega dovolila je bil predpisan ogled<sup>30</sup> kraja posega in sprejem stavbinskih udeležencev in izvedencev (krajevna komisija). Ogled je moral biti izveden pred izdajo stavbinskega dovolila najkasneje v 14 dneh po vloženi prošnji v navzočnosti stavbinskega gospodarja ali njegovega pooblaščenca in stavbinskega graditelja. Pred razpisom stavbinske komisije je morala stavbinska oblast presoditi načrte za gradbeno dovoljenje na podlagi stavbno-tehničnih, stavbno-policijskih in zdravstvenih pogojev. Če ni bilo pripomb, se je razpisala stavbinska komisija, ki je bila sestavljena iz enega uradnega predstavnika tehnične in zdravstvene stroke, enega predstavnika občinskega sveta in v primeru, ko je šlo za novo stavbo ali rekonstrukcijo, ki bi vplivala na koristi sosedov ali sosesetnikov, še omenjene udeležence. Odstopanje od določil odobrenega stavbinskega načrta<sup>31</sup> je bilo dopustno brez poprej pridobljenega dovoljenja pristojnih oblasti samo v primeru, ko je šlo za tako vrsto posega, za katerega tudi pri že obstoječih objektih stavbni red

---

<sup>28</sup> 15. člen Stavbinskega reda.

<sup>29</sup> 16. člen Stavbinskega reda.

<sup>30</sup> 23. člen Stavbinskega reda.

<sup>31</sup> 31. člen Stavbinskega reda.

ni predpisoval nobenega dovoljenja. Pa tudi v tem slučaju se je moral poseg priglasiti stavbinski oblasti.

Višina hiš in posameznih prostorov je bila določena z največjim številom nadstropij<sup>32</sup>. Vsaka hiša, ki se je na novo zgradila ob cesti ali ulici, je lahko imela nad pritličjem največ štiri nadstropja, pri čemer so se polnadstropja štela kot nadstropja. Višina poslopij od nivoja cestne do glavnega roba venca, merjeno od najvišje točke pločnika, ni smela znašati več kot 5/4 cestne širine in presegati 20,00 m. Nadstropja so morala imeti najmanj 3,00 m svetle višine, pri obokanih stropih pa najmanj 3,20 m. Podobno kot v Dubrovniškem statutu se bili določeni pogoji<sup>33</sup> za umeščanje oken in vrat, ki so gledala proti sosednjemu zemljišču. In sicer so se v strnjenih stavbnih območjih okna in vrata na fasadi objektov, ki je mejila na sosednje objekte, lahko izvedla samo na podlagi dovoljenja stavbne oblasti. Kot v Dubrovniškem statutu in Stavbnem redu vojvodinje Kranjske je bila omejena gradnja<sup>34</sup> pod javnim prostorom, klet je bilo treba praviloma napraviti pod poslopjem ter jo brez izjeme obokati. Izjemoma je bila klet dopustna tudi zunaj poslopja, vendar nikakor ne pod ulico ali kakšnim drugim javnim prostorom. Določena je bila višina<sup>35</sup> pritličja, ki je bila za nove hiše brez kleti najmanj 0,30 m, višina pritličja, pod katerimi je bila klet, pa je morala biti najmanj 0,15 m nad nivojem ceste ali dvorišča. Na poplavnem ozemlju je bilo treba višino postaviti primerno višje. Stanovanja in delavnice pod nivojem pritličja so bile dopustne le, če so imele svetlo višino najmanj 3,15 m, morale so biti popolnoma suhe in zračne in najmanj s polovico svetle višine (delavnice z najmanj 1,50 m) segati nad nivo ceste ali dvorišča. V povezavi s tem določilom se pojavi določilo o obveznem odmiku, saj je moralo biti dvorišče nasproti oknom takšnih stanovanj široko vsaj 6,00 m. Upoštevanje protipožarnih ukrepov je bilo še vedno dejavnik, ki je usmerjal gradnjo (predpisani so bili materiali za protipožarno streho, način izvedbe stopnic, konstrukcija objektov, dimniki itd.), opazno je večje upoštevanje higiensko zdravstvenih zahtev, saj postane za velikost dvorišč in določanje odmikov med objekti poleg protipožarnih ukrepov pomembna tudi prevetrenost in osončenost objektov<sup>36</sup>. Dvorišča so morala biti tako široka, da so prostorom omogočala dovolj svetlobe, neposredno osvetlitev ter zadostno prezračevanje glede na višino poslopja. Morala so biti tudi neposredno povezana s cesto ali ulico. Na podlagi določil za dvorišča se pojavijo tudi stopnje zazidanosti, ki jih prejšnji stavbni red ni določal. Pri zazidavi posameznih stavbišč je moralo

<sup>32</sup> 37. člen Stavbinskega reda.

<sup>33</sup> 38. člen Stavbinskega reda.

<sup>34</sup> 40. člen Stavbinskega reda.

<sup>35</sup> 42. člen Stavbinskega reda.

<sup>36</sup> 48. člen Stavbinskega reda.

najmanj 15% skupne ploskovne mere ostati nezazidane, od te mere pa je moral večji del pripasti glavnemu dvorišču. Iz določil je očitno, da so bila dvorišča v tistem času podrobno regulirana, saj so služila kot vir svetlobe (svetlobni jaški) in za prezračevanje. Očitno pa je bila prepoznana problematika, da izpolnjevanje predpisanih določil ne bo vedno možno, zato je v posameznih primerih stavbna oblast imela pravico, da glede na obstoječe razmere za dvorišča dopusti ustrezne olajšave. Določeni so bili pogoji<sup>37</sup> za priključevanje na gospodarsko javno infrastrukturo. Vsak objekt, namenjen bivanju, ki je ležal na območju mestnega vodovoda, se je moral priključiti na obstoječe omrežje. V primeru nesorazmerno velikih stroškov je bilo dopuščeno narediti vodnjak. V objektu je moralo biti tudi stranišče, ki ga je bilo treba od stanovanjskih prostorov ločiti s predprostorom, obenem ni smelo gledati proti cesti. Okna<sup>38</sup> v pritličju so morala biti vsaj 2,00 m nad pločnikom in niso smela z nobenim svojim delom moleti navzven. Stavbe brez posebnega dovoljenja<sup>39</sup> z nobenim svojim delom niso smele segati čez stavbinsko črto. Presegali so jo lahko odprti balkoni in galerije, vendar samo za 1,20 m. Morali so biti podprti z železnimi ali kamnitimi nosilci ter imeti železne ali kamnite ograje. Nadstreški, zavese, balkoni in pomoli so morali biti izvedeni na taki višini, da je bil prehod na cesti ali pločniku še vedno mogoč. Balkoni so morali biti izvedeni v kamnu ali železu, prvenstveno zaradi splošne varnosti pred poružitvijo, posredno pa je bilo s tem določeno tudi oblikovanje. Očitno je tudi v tistih časih prihajalo do različnih želja v zvezi z barvo in okrasjem fasade, zato je imela oblast pravico, da je lahko opozorila na velike arhitekturne napake pri načrtovani stavbi in prepovedala izvedbo. Za oblikovanje je še veljalo, da poslopje ni smelo biti okrašeno tako, da je žalilo estetski čut, ter ni smelo bosti v oči s preživimi barvami. Neobdelane zidove, vidne z javnega prostora, je bilo treba obdelati z ometom. Prav tako je bilo predpisano oblikovanje okolice objektov. Ograje proti cestam in trgom so morale biti, kolikor je bilo možno, zidane ali železne. Zidane ograje so morale biti na zunaj primerno olepšane, ognjevarno pokrite in ustrezno odvodnjavane. Vrata v ograjah so se morala odpirati navznoter. Plotovi, planke, mreže in podobne ograje, s katerimi so bila ograjena nezazidana zemljišča proti cesti, so bile lahko visoke največ 2,00 m, dostojno narejene in redno vzdrževane. Zanimivo je določilo, ki na splošno predpisuje sestavo<sup>40</sup> zidov. Za večjo protipotresno varnost je bilo predpisano, da morajo imeti v vsakem nadstropju dovolj vezi v glavnih, srednjih in čelnih zidovih. Določena je bila tudi debelina in jakost zidu ter način gradnje. Takih predpisov v stavbnem redu iz leta 1875 ni bilo.

---

<sup>37</sup> 45. člen Stavbinskega reda.

<sup>38</sup> 56. člen Stavbinskega reda.

<sup>39</sup> 61. člen Stavbinskega reda.

<sup>40</sup> 72. člen Stavbinskega reda.



Kakor v Stavbnem redu vojvodine Kranjske se tudi tu pojavi poglavje,<sup>41</sup> namenjeno izjemnim določilom in gradbenim olajšavam. Gradbene olajšave so se delile glede na notranji ali vnanji okraj ali glede na razliko med odprtim in strnjenim načinom gradnje, za katere je stavbni red predpisal nekatere izjemne določbe in stavbne olajšave. Strnjeni stavbinski sistem<sup>42</sup> je bil opredeljen kot tip gradnje, kjer segajo stavbe do meje sosednje parcele in se stikajo s požarnimi zidovi. Ob cestah, za katere je bil predpisan ta stavbinski sistem, so se morala poslopja praviloma dotikati. Izjemoma so bili dopuščeni presledki, toda ne manj kot 6,00 m od sosednje meje. Odprti stavbinski sistem je predstavljal tip gradnje, ko poslopje ali skupina poslopij stoji samostojno na parceli ali več parcelah ter ne sega do sosednjih mej, ampak mora med poslopjem ali med skupino poslopij ostati prost prostor, ki se ne sme zazidati. Pri takšnih stavbah so morale biti stranice, obrnjene proti odprtemu prostoru, ustrezno obdelane v skladu z arhitekturo celotnega poslopja, v nobenem primeru pa niso smele biti zazidane s požarnim zidom. Gradnja v strnjenem ali v odprtem stavbinskem sistemu je bila določena v mestnem uravnalnem načrtu. Če je stavbinska ali cestna črta določala predvrtove, so morali biti dostojno vzdrževani in zagrajeni, ni jih bilo dopustno zazidati ali uporabljati kot skladišča. Predvrtovi so predstavljali del zunanje podobe javnega prostora, zato je bilo prepovedano ograjevanje z masivnim zidovjem ali zaprtimi lesenimi ograjami. Dopuščen je bil masivni podzid z največ 0,80 m višine. Posebej podrobno so bile urejene vilske<sup>43</sup> četrti. Vile v odprtem stavbinskem sistemu v notranjem okraju so morale biti zidane v isti smeri glede na cesto, od cestne črte so morale biti odmaknjene vsaj 5,00 m v notranjost parcele, od sosednje meje so morale biti odmaknjene vsaj 6,00 m, da se je na tem prostoru napravil vrt. Prostor med vilo in cesto se ni smel zazidati, zemljišče v cestni črti je moralo biti ograjeno s primerno visokim podzidom, na katerega se je postavila ograja ali železna mreža "zadostne jakosti in prijetne oblike". Navedene zahteve za gradnjo vilske četrti so navkljub starosti dokumenta presenetljivo aktualne in dober primer določb o oblikovanju, saj je njihov rezultat visokokvalitetna četrt, kar je na nekaterih delih Ljubljane vidno še danes (npr. Vilska četrt Poljane).

Za odprti stavbinski sistem sta bili tako v notranjem kot v vnanjem okraju dopuščeni največ dve nadstropji nad pritličjem, pri čemer se je polnadstropje (mezzanin) štel za eno nadstropje. Pri tem je veljalo načelo, da višina hiše v notranjem okraju ne sme presegati 17,00 m, v vnanjem pa ne 15,00 m. Dopustne dolžine posameznih poslopij ali skupin poslopij v odprtem stavbinskem sistemu, so se ravnale po razmerah sosednjih cest in njihove okolice.

<sup>41</sup> Četrto poglavje Stavbinskega reda.

<sup>42</sup> 75. člen Stavbinskega reda.

<sup>43</sup> 77. člen Stavbinskega reda.

Odmiki med posameznimi poslopji ali skupinami poslopij in med sosedno mejo v vnanjem okraju so morali znašati najmanj 4,00 m tako, da je znašala razdalja med dvema poslopjema najmanj 8,00 m<sup>44</sup>. Gradnja pritličnih poslopij ob cesti je bila dopuščena samo v odprtem stavbinskem sistemu in samo s posebnim dovoljenjem pristojne oblasti. Poleg tega so morale biti najmanj 5,00 m odmaknjene od ceste, v vmesnem prostoru je bilo treba urediti predvrt, pritličje pa je moralo biti dvignjeno najmanj 1,50 m nad nivo ceste.

Ob Ižanski cesti, v Črni vasi, na Ilovici in Hauptmanci je gradbena oblast lahko dopustila še druge olajšave, dopustne po stavbnem redu za podeželske občine. Posebne določbe so veljale za industrijske stavbe. V vnanjem okraju pa so veljala tudi bolj ohlapna pravila za gradnjo.

Po določilih stavbnega reda je imel magistrat možnost presoje dotičnih stavbnih načrtov, pri čemer je moral upoštevati predpise stavbnega reda. Navkljub temu je lahko pri presoji upošteval tudi javni ozir in zahteve dobrega okusa. Tako je bilo možno, da je v primerih, ko bi stavba sama zase ali v zvezi z bližnjimi poslopji kazila lepo lice ceste ali prostora, v katerem je bila predvidena gradnja, magistrat dovoljenje lahko tudi zavrnil. Tako določilo bi včasih prišlo prav tudi danes.

### **2.3.1 Ugotovitev**

Stavbni red za Ljubljano je bil izdelan pod vtisi potresa, zato je vseboval marsikatero določbo, ki jih prejšnji stavbni redi niso poznali (npr. treba je bilo izdelati splošni regulacijski načrt in ga javno razgrniti). Prav tako so bili obširno in natančno določeni statični pogoji, materiali za gradnjo, poudarjena je bila statična trdnost objektov in zdravstveni vidiki gradnje (osončenje, prezračevanje). Še vedno so bila močno prisotna tudi določila za protipožarne ukrepe. Vidna je krepitev estetskih določil in nadzor nad oblikovanjem, saj je magistrat v določenih primerih lahko gradnjo, ki jo je ocenil kot neprimerno, zavrnil. Določila so precej natančna in predpisujejo širino ulic, upoštevanje stavbne črte, višino objektov, etažno višino, v primerih dvorišč tudi površino in stopnjo zazidanosti, odmike med objekti. Zanimiv je način določanja višine objektov, pogojene s cestno širino, ki ga danes v OPN-jih ne zasledimo več. Višina stavb (od nivoja ceste do glavnega roba venca) ni smela znašati več kot 5/4 cestne širine in presegati 20,00 m. Podrobno so bili določeni pogoji za vilske četrti, ki so navkljub starosti še vedno aktualni.

---

<sup>44</sup> Še danes večina OPN kot splošen pogoj za odmik med objekti do parcelne meje določa 4,00 m.

Po pregledu lahko zaključimo, da je bila vrsta in stopnja določenosti pogojev podobna kot danes. Na splošno je bilo določeno, da poslopje ni smelo biti pretirano okrašeno oziroma preživo pobarvano. Pogoj o skladnosti s soslednjimi kvalitetnimi oz. tradicionalnimi objekti, ki je kot merilo za oblikovanje pogosto uporabljen v današnjih OPN, se v tem času še ne pojavi. Edino določilo usmerjevalne narave, kot jih zasledimo tudi danes, se pojavi pri pogojih za oblikovanje ograj v vilskih četrkih, ki so morala biti "zadostne jakosti in prijetne oblike".

Kar je še drugače od današnje ureditve, je postopek izdaje gradbenega dovoljenja. Za to je bila zadolžena občina oz. magistrat. V postopku je moral upoštevati predpise stavbinskega reda<sup>45</sup> kot tudi javni interes in zahteve dobrega okusa. Žal se zadnja dva kriterija danes več ne pojavljata kot pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Še ena bistvena razlika od današnjega postopka je bila stavbinska komisija, ki je na podlagi pregleda načrtov in ogleda kraja posega, ki ga je morala izvesti najmanj 14 dni po vloženi prošnji za izdajo stavbinskega dovolila, sprejela dokončno odločitev in izdala gradbeno dovoljenje.

Stavbni red iz leta 1896 je gradbeno in urbanistično politiko Ljubljane urejal 35 let, dokler ni v veljavo stopil gradbeni zakon iz leta 1931. Ta je nekatere določbe stavbnega reda ohranil v veljavi še naprej.

## **2.4 GRADBENI ZAKON KRALJEVINE JUGOSLAVIJE**

Gradbeni zakon Kraljevine Jugoslavije iz leta 1931 je urejal celotno območje Kraljevine Jugoslavije. Urejal je mesta, trge, vasi, industrijska in rudarska naselja, kopališča in zdravilišča, klimatske in turistične kraje. Tej vsebini je sledila tudi ureditev zakona. Sestavljen je bil iz štirih delov. Mesta in trgi so urejeni v prvem delu, vasi v drugem delu, industrijska in rudarska naselja, kopališča in zdravilišča, klimatski in turistični kraji v tretjem delu. Četrtil del je bil namenjen prehodnim in končnim določbam. Zakon je določal tudi izdelavo številnih podzakonskih aktov, s katerimi je podrobneje določal tehnične elemente za izdelavo in obvezne vsebine. Izdelani so bili; Pravilnik za izdelavo regulacijskih načrtov, Splošna navodila za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika ter Norme za označevanje regulacijskih načrtov za naselja.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Določeni v 23. členu Stavbinskega reda.

<sup>46</sup> Vsi naštetih zakoni in podzakonski akti, ki jih navajam v nadaljevanju tega poglavja, so povzeti iz zbirke gradbenih predpisov Mulaček R. 1940. Gradbeni predpisi. Ljubljana

Določila zakona<sup>47</sup> je bilo treba upoštevati pri urejanju mest in trgov (gradnja, zazidava, razširitev, asanacija itd.), gradnji, vzdrževanju in prezidavi vseh vrst gradb. Prvič se pojavi razlaga definicije in sicer pojma<sup>48</sup> gradba, ki je bila opredeljena kot zgradbe vseh vrst, ulice, ceste, trgi, vrtovi, parki, igrišča, pokopališča, lesna skladišča, sejmišča, aerodromi, mostovi, nasipi, odkopi, nabrežja, kanali, vodovodi, kanalizacije, instalacije za razsvetljavo, podzemeljske bencinske postaje, vodnjaki, ograje, oglasne deske in oglasni stebri, kioski, železnice, tramvaji, poštno-brzozjavno-telefonske in druge instalacije, kakor tudi splošne gradnje v javno korist, če so bile v zvezi z ureditvijo in z uličnimi napravami in če zanje niso veljala določila posebnih zakonov.

Določene so bile ureditvene osnove<sup>49</sup>, ki so bile: regulacijski načrt, uredba o njegovem izvajanju in gradbeni pravilnik. Struktura je precej podobna današnji, ko mora imeti vsaka občina občinski prostorski načrt, ki je sestavljen iz grafičnega (v tistih časih regulacijski načrt) in tekstualnega dela (v tistih časih Uredba o izvajanju in gradbeni pravilnik). Vsako mesto in vsak trg je moral imeti svoje ureditvene osnove, če pa so se mesta in trgi dotikali ali jih je ločila samo ulica ali vodni tok (reka, rečica, potok), so morali imeti skupen – enoten regulacijski načrt.

Natančno so bile določene grafične vsebine<sup>50</sup> regulacijskega načrta:

- gradbeni okoliš z mejami ožjega in širšega okoliša,
- zaščitni pas,
- regulacijske črte ulic in cest (z označbo širine), trgov, hodnikov, vodotokov, vrtov kakor tudi regulacijo prostorov, na katerih se komunikacije križajo,
- gradbene črte zgradb, kjer te odstopajo od regulacijske črte,
- smeri in rezervati za železniški, tramvajski, vodni, avtomobilski in zračni promet,
- terenske in nivelacijske kote ulic, hodnikov, trgov, cest in drugih komunikacij (nivelacijski načrt),
- površine za stanovanja, trgovino, industrijo, vojsko, igrišča, parke, pokopališča, vrtove, gozdove, polja itd.,
- gradbeni pasovi glede na gostoto naselja, način zazidave in višino zgradb (gosto, srednje in redko naselje),
- prostori za javne gradbe.

---

<sup>47</sup> 1. člen Gradbenega zakona.

<sup>48</sup> 2. člen Gradbenega zakona.

<sup>49</sup> 3. člen Gradbenega zakona.

<sup>50</sup> 4. člen Gradbenega zakona.

Zahtevane vsebine so presenetljivo aktualne in ne odstopajo tako zelo od zahtev današnjih aktov.

Uredba<sup>51</sup> o izvajanju regulacijskega načrta je morala vsebovati:

- predpise o zazidavanju ulic in cest (o širinah, vzponih, zvezah), trgih, parkih, nasadih itd., o javnih zgradbah in igriščih, o vzdrževanju naravnih lepot in zgodovinskih in umetniških objektov, o gostoti in višini zazidavanja itd.,
- natančnejše določbe o gradbenem okolišu, zaščitnem pasu, gradbenih pasovih in o razdelitvi površin, vključenih v regulacijski načrt; arhitektonsko izoblikovanje zgradb v posameznih ulicah in trgih; razdaljo zgradb od uličnih regulacijskih črt in od sosednjih mej in mejo, do katere se smejo zazidavati notranje površine blokov; razdaljo od železnic, vodov toka visoke napetosti, cerkev in šol, pokopališč, vojaških utrd, aerodromov, tovarn, skladišč za razstreliva, vodovodnih vodnjakov in rezervoarjev, klavnic, živinskih sejmišč, lesnih skladišč, studencev za pitno vodo, recipientov za odvajanje nečiste in atmosferske vode itd.,
- natančnejše določbe o gradnji železniškega, tramvajskega, vodnega, avtomobilskega in zračnega prometa, kakor tudi določbe o vodovodnih, kanalizacijskih, plinskih, električnih in brzojavno-telefonskih vodih in objektih,
- gradbeni in finančni program ureditve z obrazložitvijo regulacijskega načrta, prioritetni načrt o gradnji potrebnih javnih gradb, ulic, trgov, kanalizacije, vodovodov, razlastitev itd.,
- način zidanja gradb tudi izven gradbenega okoliša in zaščitnega pasu po poprejšnji odobritvi pristojnih oblasti.

Poleg uredbe je bil predpisan še gradbeni<sup>52</sup> pravilnik, ki je glede na krajevne razmere in potrebe ter skladno z določbami zakona določal:

- najmanjše površine stavbišč in razmerja izkoriščenosti glede na vrsto naselja,
- najmanjše dolžine front posameznih stavbišč ob ulicah in trgih in medsebojno razdaljo zgradb na dvoriščih,
- lego dvorišč in svetlišč, kakor tudi velikost svetlišč in njihovo razmerje do zazidanih površin,
- predpise o izvajanju posameznih elementov zgradb in splošne določbe o tehničnih, higienskih, estetskih in varnostnih pogojih za vse vrste gradb,
- zaščito sosedskih razmerij, javnih predmetov in najdb (izkopanin),

<sup>51</sup> 5. člen Gradbenega zakona.

<sup>52</sup> 6. člen Gradbenega zakona.

- natančnejše določbe o organizaciji in dolžnosti gradbenega odbora, določanju regulacijskih in nivelacijskih črt in nadzoru nad gradnjo.

Iz predpisanih vsebin, ki jih je zakon zahteval v sklopu izdelave regulacijskega načrta, so razvidne tudi precej podrobne zahteve po določanju pogojev za gradnjo. Določiti je bilo treba pogoje za arhitekturno oblikovanje stavb, odmike stavb, najmanjše površine stavbišč, faktorje izkoriščenosti zemljišča glede na vrsto naselja, najmanjšo dolžino fronte posameznih stavbišč, lego dvorišč, splošne določbe o tehničnih, higienskih, estetskih in varnostnih pogojih za vse vrste stavb itd.

Regulacijski načrt<sup>53</sup> je moral biti javno razgrnjen, uredba in gradbeni pravilnik pa sta bila razglašena. Sprememba vseh treh aktov je bila dopustna samo, če je to zahtevala javna korist ali kot posledica naravnih nesreč ali pomembnejših sprememb gospodarskih razmer in bi bilo jasno, da je sprememba potrebna in vodi k hitrejšemu cilju in uresničitvi regulacijskega načrta.

Med ureditvenimi predpisi v III. poglavju so bili razloženi pojmi gradbeni pasovi<sup>54</sup> oz. vrste naselja (gosta, srednja in redka naselja). Določil jih je regulacijski načrt. Gostoto zazidave v posameznih naseljih je določila uredba o izvajanju regulacijskega načrta, prav tako razmerja zazidane površine stavbišča do nezazidane. Razpored in velikost posameznih dvorišč in svetlišč pa je morala biti predpisana v gradbenem pravilniku. Splošno določeno je bilo, da je moral biti odmik med stavbami v srednjem naselju najmanj 4,00 m na eni strani do soseda, v redkem naselju pa odmik 4,00 m na obeh straneh.<sup>55</sup> Če bila na sosednji parceli že postavljena zgradba ob meji, se je neposredno ob njej lahko postavila sosednja zgradba, toda s posebnim požarnim zidom.

Uredba je morala določiti tudi višino zgradb<sup>56</sup> in število nadstropij v gradbenih pasovih, izjemoma pa tudi v posameznih ulicah istega pasu ter višino glavnih vencev na zgradbah. Določeno je bilo, da so v gostem naselju v stranskih ulicah dopustne zgradbe z največ štirimi nadstropji nad pritličjem, v glavnih ulicah in trgih pa z največ petimi nadstropji. V srednjem

---

<sup>53</sup> 11. člen Gradbenega zakona.

<sup>54</sup> 14. člen Gradbenega zakona.

<sup>55</sup> Spet odmik 4,00 m, kot ga še danes večina OPN predpisuje kot splošen pogoj za odmik med objekti do parcelne meje. Vendar tukaj Gradbeni zakonik dopušča celo več, saj glede na tip naselja dopušča tudi manjši odmik.

<sup>56</sup> 15. člen Gradbenega zakona.

naselju so bile v stranskih ulicah dopustne zgradbe z največ tremi nadstropji nad pritličjem, v glavnih ulicah in na trgih pa z največ štirimi nadstropji. V redkem naselju so bile v stranskih ulicah dopustne zgradbe z največ dvema nadstropjema nad pritličjem, v glavnih ulicah in na trgih pa največ s tremi nadstropji. V trgih so bile dopustne zgradbe z največ dvema nadstropjema nad pritličjem. Podobno kot pri Stavbinskem redu za Ljubljano se tudi tu pojavi določilo, da se mednadstropje (mezzanin) šteje kot nadstropje, mansarda pa se kot nadstropje ne šteje.

Kot predhodni stavbni redi je tudi Gradbeni zakon dopuščal odstopanja<sup>57</sup>. Odstopi od predpisane višine so bili dopustni samo v javno korist, zlasti pri spomenikih in monumentalnih zgradbah, če je to izhajalo iz arhitekturne rešitve in če je to pomenilo arhitekturno in estetsko pridobitev. Za večja mesta (Beograd, Zemun in Pančevo) je o odstopih odločal minister za gradnjo, za vsa ostala mesta in trge pa ban.

Arhitekturno oblikovanje je bilo določeno v posebnem členu<sup>58</sup>. Predpisano je bilo, da mora biti vsaka stavba arhitektonsko izoblikovana in na vseh vidnih straneh čim bolj pravilno oblikovana. Vsaka nova zgradba je morala biti v svojem vidnem delu projektirana, izvedena in izoblikovana tako, da je bila v skladu s krajem in okolico. Občina je lahko za posamezne ulice, trge, notranjost blokov in krajev predpisala posebno arhitekturno oblikovanje ter od projektantov zahtevala, da svoje projekte tem predpisom prilagodijo. Zgradbe, ki bi kazile sliko krajine, ulice, kraja, niso smele dobiti gradbenega dovoljenja.

Določeni so bili pogoji za pridobitev gradbenega dovoljenja<sup>59</sup>. Izdala ga je občina<sup>60</sup>, potem ko je zaslišala gradbeni odbor. Projekte za občinske zgradbe in privatne zgradbe, namenjene javni rabi, je pregledoval in odobril ban, projekte za take zgradbe v Beogradu, Zemunu in Pančevu pa minister za gradnjo.

Ko je občina prejela prošnjo za gradbeno dovoljenje, je morala v 10 dneh izvesti komisijski ogled<sup>61</sup> na kraju samem, zaslišati vse interesente, zlasti vse sosede, kakor tudi odposlanca gradbenega odbora, sestaviti zapisnik o poteku razprave in ga poslati v mnenje gradbenemu odboru. Na podlagi uspešno izvedene razprave in mnenja gradbenega odbora je občina v

---

<sup>57</sup> 16. člen Gradbenega zakona.

<sup>58</sup> 22. člen Gradbenega zakona.

<sup>59</sup> 84. člen Gradbenega zakona.

<sup>60</sup> 85. člen Gradbenega zakona.

<sup>61</sup> 87. člen Gradbenega zakona.

roku enega meseca izdala odločbo ter jo predala prosilcu, vsem interesentom, kakor tudi gradbenemu odboru.

Gradbeni odbor<sup>62</sup> je bil posvetovalni organ občine v gradbenih zadevah. Občina ga je morala zaslišati o vseh tehničnih in gradbenih vprašanjih. Člane gradbenega odbora in njihove namestnike je izvolil občinski odbor v začetku vsakega leta. Gradbeni odbor je bil sestavljen:

- v mestih do 50.000 prebivalcev in trgih iz treh članov, izmed katerih je moral biti en zdravnik in en inženir ali arhitekt, če pa tega ni bilo, drug kvalificiran strokovnjak,
- v mestih s preko 50.000 prebivalci iz petih članov, izmed katerih sta morala biti dva inženirja ali arhitekta ali en inženir in en arhitekt in en zdravnik, po možnosti higienik.

Očitno je bojazen ali zavedanje o pomenu integritete in strokovnosti komisije obstajala že takrat, saj člen vsebuje tudi priporočilo, da je treba člane odbora skrbno izbrati, ker je v glavnem od njih odvisno, kako se bo izvajala gradbena politika in kako se bodo dotični kraji urejali. Za člane odbora je bilo treba izvoliti predvsem kvalificirane strokovne osebe, ki so se ukvarjale z vprašanji urejanja in zazidave mestnega naselja in se zanimale za izboljšanje higienskih in socialnih razmer. Gradbeni odbor je moral občini dajati mnenja o gradnji in vseh postopkih, povezanih z njo. V krajih brez regulacijskega načrta je moral gradbeni odbor skrbeti, da so se zgradbe postavljale na določeni črti, ki se je morala določiti ob ogledu na kraju samem in je pozneje služila kot regulacijska črta.

Drugi del zakona je določal pogoje za gradnjo vasi. Urejanje in asanacije vasi ter ostalih naselij, ki niso bila zajeta v prvem in tretjem delu tega zakona, so se morala izvajati tako, da je lega zgradb in drugih gradbenih objektov sledila obstoječim in bodočim javnim komunikacijam, terenskim in drugim krajevnim razmerah, podrobna izvedba pa se je morala prilagoditi osnovnim higienskimi in tehničnim načelom in dejanskim potrebam dotične krajine. Za osnovna načela higiene in tehnike se je upoštevala; lega stanovanjskih zgradb, velikost in medsebojni razpored posameznih prostorov, velikost in lega oken, načelo zračenja, lega stranišč, vodnjakov, hlevov itd. Kot v mestu, je moral biti tudi v vsaki vaški občini izvoljen občinski gradbeni odbor kot posvetovalni organ. Sestavljali so ga predsednik občine in najmanj dve osebi iz vrst zdravnikov ali oseb, večjih gradbenih poslov.

---

<sup>62</sup> 106. člen Gradbenega zakona.



Tretji del je za industrijska in rudarska naselja, kopališča in zdravilišča, klimatske in turistične kraje določal izdelavo regulacijskega načrta. Podrobneje so bila določena določila za izdelavo hodnikov (pločnikov) drugih posebnosti pa ni bilo.

Eden od podzakonskih aktov je bil tudi Pravilnik o oddaljenosti zgradb v mestih in trgih od posebnih zgradb in drugih naprav (v nadaljevanju Pravilnik o oddaljenosti zgradb). V njem so bili podrobneje določeni odmiki za posamezne tipe stavb. Cerkve in druge verske molilnice<sup>63</sup> so morale biti od drugih zgradb oddaljene toliko, da je bilo možno okoli njih napraviti trg ali svoboden prostor za zbiranje ljudstva in za verske procesije. Šole<sup>64</sup> so morale biti dovolj oddaljene od stanovanjskih zgradb, delavnic in sploh od vseh objektov, ki bi lahko odvrčali pozornost učencev in motili pouk, v zdravstvenem pogledu pa škodljivo vplivali na šolo in njeno najbližjo okolico. Vse šolske zgradbe so morale biti grajene ločeno ali tako, da jih je obdajalo prostorno zemljišče z zelenico. Šole so morale biti od roba ceste ali ulice oddaljene najmanj 10 m. O izbiri kraja za šolsko zgradbo je v vsakem primeru odločala še šolska komisija, sestavljena iz povabljenih strokovnjakov. Podobne zahteve so bile določene še za pokopališča<sup>65</sup>, bolnišnice<sup>66</sup>. Za bolnišnice je bila celo določena površina<sup>67</sup> dvorišča glede na vsako posteljo (najmanj 100 do 150 m<sup>2</sup> površine na posteljo), kar se je določilo v odvisnosti od krajevnih razmer (velikost in naseljenost okolja, širina ulic in velikost prometa, lega bolnišničnega zemljišča, značaj naselja in njegovega gospodarstva itd.).

V nadaljevanju bomo prikazali še en podzakonski akt in sicer Pravilnik za izdelavo regulacijskih načrtov. Določal je program<sup>68</sup> za izdelavo načrta za regulacijo. Sestaviti ga je moral občinski odbor na predlog gradbenega odbora, ki je moral predhodno razpravljati sam ali z anketo o vseh pomembnih vprašanjih glede ureditve in regulacije naselja. Za posamezne sestavine so bile podane podrobnejše usmeritve glede načrtovanja, tako je bilo treba zazidalne bloke po možnosti v glavnem prilagoditi obstoječemu stanju, nove bloke pa prilagoditi predpisom za stavbišča po gradbenem pravilniku za obravnavani del naselja, posestnim mejam, obliki parcel in namenski rabi. Globina (širina) blokov po možnosti ni smela biti manjša od 50 m, dolžina pa ne pod 80 m. Bloki za mala stanovanja in delavska naselja so bili lahko globoki tudi do 40 m. Širino ulic je bilo treba prirediti pričakovanemu

<sup>63</sup> 18. člen Pravilnika o oddaljenosti zgradb.

<sup>64</sup> 19. člen Pravilnika o oddaljenosti zgradb.

<sup>65</sup> 20. člen Pravilnika o oddaljenosti zgradb.

<sup>66</sup> 21. člen Pravilnika o oddaljenosti zgradb.

<sup>67</sup> 23. člen Pravilnika o oddaljenosti zgradb.

<sup>68</sup> 12. člen Pravilnika za izdelavo regulacijskih načrtov.

prometu in namenu, ki mu bo ulica služila. Ulice so morale biti po možnosti čim širše. Širina ulic se je morala zmanjševati od glavnih proti manjšim stranskim in najmanjšim krajevnim ulicam. Glavne prometne ulice so bile lahko široke do 25,00 m. Samo bulvarji in rajonske ulice so bile lahko široke do 50,00 m, če je bilo to izvedljivo in potrebno. Predpisano je bilo, da je treba ulice projektirati tako, da je bila omogočena možnost širitve. Najmanjša širina ulice je bila lahko 8,00 m. Od te mere se je lahko odstopalo pri stezah za pešce in kratkih prehodih, ki vseeno niso smeli biti ožji kot 5,00 m. V primeru, da so bile te steze ali prehodi daljši od 30,00 m, je bilo treba poleg regulacijskih črt označiti tudi gradbene črte za gradnjo novih stavb, ki so morale biti zaradi boljše svetlobe odmaknjene od regulacijske črte. Širina hodnika je morala znašati 1/5 širine ulice. Od teh predpisov se je lahko odstopilo, če so to zahtevale posebne potrebe ali razmere. Poudarjeno je bilo, da je treba pri projektiranju regulacije in ureditvi naselja paziti na estetsko in umetniško stran naselja, upoštevati sodobne zahteve vede o grajenju naselij ter v zvezi s temi tudi na ekonomske in socialne pogoje. Ravno tako je bilo treba paziti tudi na higienske pogoje zemljišč in zgradb, ki so bile predvidene za gradnjo.

Pravilnik je predvidel tudi možnosti<sup>69</sup> manjših sprememb regulacijskih načrtov. Manjše spremembe regulacije in nivelacije, ki ne bi spreminjale bistva regulacije (npr. širino ali smer ulice) in ne bi bile škodljive za javne in sosednje odnose, so se lahko izvršile že z odločbo občine same. Spremembe so moral biti razgrnjene in če ni bilo nobene pritožbe, se je izdala odločba o spremembi regulacije ali nivelacije.

Kot zadnji podzakonski akt predstavljamo še Uredbo o izvajanju regulacijskega načrta in Gradbeni pravilnik. Njune vsebine so bile predpisane v Gradbenem zakonu in Splošnih navodilih za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika (v nadaljevanju Splošna navodila). Obsegajo precej širok nabor vsebin, ki se po obsegu in vsebini lahko primerjajo z današnjimi zahtevami. Uredba je predstavljala sestavni del vsakega regulacijskega načrta in je po svojem bistvu predstavljala dopolnitev (pojasnilo) regulacijskega načrta in vseh tistih vsebin, ki so bile potrebne za ureditev in regulacijo naselja.

Vsaka od vsebin, ki jih je morala določiti uredba je bila v Splošnih navodilih podrobneje določena. Tako je bilo treba za gradnjo ulic in cest določiti glavne in stranske ulice po velikosti, pomenu in vrsti naselja, ter navesti vsako ulico s širino, določeno po regulacijskem

---

<sup>69</sup> 30. člen Pravilnika za izdelavo regulacijskih načrtov.

načrtu. Za ulice, v katerih so se zgradbe odmaknile od regulacijske na gradbeno črto, je bilo treba vpisati odmik. V ulicah, kjer so bile predvidene stopnice je bilo treba celo napisati kako in v kakšnem materialu se izvedejo. Določiti je bilo treba lokacije za gradnjo javnih stavb in navesti njihov namen s potrebnimi podatki in zamislili o obliki. Ulicam je bilo treba določiti višine zgradb glede na širino ulice, predvideti gostoto poselitve in višino objektov v posameznih vrstah naselij, določiti način pozidave v vsakem posameznem pasu ali v vsaki ulici.

Za natančnejša določila o gradbenem okolišu, zaščitnem pasu in gradbenih pasovih je bilo treba določiti ožji in širši gradbeni okoliš. V njiju pa podrobneje določiti vrste naselij (gradbene pasove) in označiti ulice, ki so bile določene za zazidavo po načinu gostega, srednjega in redkega naselja. Določeno je moralo biti tudi oblikovanje pomembnejših ulic in trgov.

Določen je moral biti tudi gradbeni in finančni program ureditve z obrazložitvijo regulacijskega načrta. V sklopu programa je bilo treba izdelati program gradbenih del, ki so se morala izvršiti v določenem roku (najmanj 5 do 10 let) in razložiti način financiranja, ki je moral omogočiti izvršitev vseh po programu določenih del. To je zanimiva sestavina, ki bi jo potrebovali tudi v današnjih prostorskih aktih, saj se prevečkrat dogaja, da se za neko območje zaradi načrtovane ureditev (do katere nikoli ne pride) omeji nabor posegov, kar sčasoma vodi v stagnacijo in degradacijo celotnega območja.

Drugi del Splošnih navodil se nanaša na vsebine Gradbenega pravilnika. V zvezi s tem so določena krovna določila za odmike, velikost zemljišč, oblikovanje itd., ki so jih morali upoštevati vsi načrti. Takega akta, ki bi vsebine določal na državnem nivoju, od leta 1931 ni bilo več. Splošna navodila so določila stavbišče (gradbeno parcelo)<sup>70</sup> in glede na dotedanjo prakso opredelila najmanjše površine<sup>71</sup> stavbišča glede na vrsto naselja (gosto, srednje, redko). Delitev je bila naslednja:

- za gosto naselje najmanj 300 m<sup>2</sup>,
- za srednje naselje najmanj 360 do 400 m<sup>2</sup>,
- za redko naselje najmanj 480 do 600 m<sup>2</sup>,
- za večje vile in letoviška poslopja v vseh vrstah naselij najmanj 600 m<sup>2</sup>,

<sup>70</sup> 2. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

<sup>71</sup> 3. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

- za manjša podjetja in poljedelska posestva najmanj 1000 m<sup>2</sup>,
- za večja podjetja in poljedelska posestva najmanj 2000 m<sup>2</sup>.

Če primerjamo vrednosti za srednje naselje (360 do 400 m<sup>2</sup>) s površinami določenimi v današnjih aktih<sup>72</sup> ugotovimo, da so površine skoraj enake, oz. da so Splošna navodila v primeru gostega naselja dopuščala še celo manjše parcele, kot je to določeno sedaj. Splošna navodila so velikosti za površine stavbišča določala samo kot usmeritev. Glede na krajevne značilnosti, način gradnje in posebne potrebe pri posameznih naseljih so se lahko tudi povečale ali zmanjšale, kar je različno od določil v današnjih aktih, ki velikosti določajo precej fiksno.

Določena je bila tudi najmanjša stranica (fronte)<sup>73</sup> stavbišča glede na vrsto naselja, namena gradbenega bloka, glede na velikost stavbišča in prometne potrebe, lege ob ulici ali trgu, kot tudi glede na estetske pogoje. Kot najmanjša dolžina lica (fronte) stavbišča se je lahko določila:

- za stavbišče v gostem naselju 10,00 m pri že obstoječih parcelah in 12,00 m pri novih parcelah,
- za stavbišče v srednjem naselju 12,00 m, za obstoječe oziroma 14,00 m za nove parcele,
- za stavbišča v redkem naselju 16,00 m,
- za stavbišča za večje vile, ki so na vse strani proste, 18,00 m,
- za stavbišča za večje trgovine, industrijska podjetja in tovarne 20,00 m,
- za stavbišča za poljedelska posestva 40,00 m.

Kot za stavbišča je bilo tudi za fronte dopuščeno določeno odstopanje od predpisanih vrednosti.

Splošna navodila so tudi določala zazidanost zemljišča z razmerjem zazidane površine proti nezazidani. Zazidanosti so bile določene glede na tip naselja in vrsto parcele (nova ali obstoječa), vrednosti so bile naslednje:

- v gostem naselju največ 60% pri novih parcelah ali 75% pri že obstoječih,
- v srednjem naselju največ 40% pri novih parcelah ali 60% pri že obstoječih,;
- v redkem naselju največ 30% pri novih parcelah ali 40% pri že obstoječih parcelah,
- v redkem naselju za večje vile 10-20% za vrtna naselja 30-40%,

---

<sup>72</sup> Odlok IPN Ljubljana kot najmanjšo velikost parcele za družinsko hišo določa 400 m<sup>2</sup>.

<sup>73</sup> 4. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

- v delu, določenem za industrijska naselja in podobno, največ 60% pri novih parcelah ali 75% pri že obstoječih parcelah.

Tudi tu so bile dopuščene možnosti za določeno odstopanje. V primeru lege na vogalu med dvema ali več ulicami, se je lahko določeni odstotek zazidane površine povečal še za 10%. Za velika in napredna naselja, kakor tudi za razne druge vrste posebnih naselij se je smel določiti tudi večji zazidalni odstotek. V gostih in drugih naseljih, kjer so se lahko gradila velika in javna poslopja za banke, trgovine, skladišča, restavracije in druga nestanovanjska poslopja, se je lahko zazidala tudi vsa površina stavbišča in se po potrebi razsvetlila samo od zgoraj.

Splošna navodila so vsebovala preglednico (Slika 1), ki je okvirno določala razmerje izkoriščenosti med zazidano površino stavbišča in nezazidanim delom, ki je moral ostati prost za vrtove, dvorišča in sploh za vir svetlobe in čistega zraka.

Pri določitvi višine poslopij je bilo treba upoštevati višine posameznih nadstropij, glede na to ali so bile v stavbi samo stanovanja, ali stanovanja in prodajalne ali kakšni drugi lokali, oziroma če so bile stavbe namenjene samo trgovini in drugim večjim javnim ustanovam in podjetjem. Višina poslopij v posameznih ulicah je bila lahko največ tolikšna, kolikor je znašala širina ulice. Višina poslopij na voglih ulic različne širine se je določila glede na širšo ulico. Če je bilo lice stavbe na ožji ulici daljše kot 16,00 m se je višina določila po tej ulici. Višina<sup>74</sup> nadstropja se je določala na sredini zunanje fasade stavbe, od pločnika do najnižjega roba strehe ali gornjega dela glavnega venca. Če so bili nad črto strešne konstrukcije (žleba) ali nad glavnim vencem nazidki (nastavki), je bilo treba tej višini prišteti količnik iz površine vseh nazidkov (nastavkov) in njihove dolžine. Če pa je bil žleb ali glavni venec vzdolž lica prekinjen s stolpi, strmimi strehami ali drugimi okrasnimi nazidki (nastavki), se je višina poslopja določila z delitvijo skupne površine lica z njegovo dolžino.

---

<sup>74</sup> 6. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

## Predpisi za stavbišča.

Priloga k čl. 12.5.  
**Obrazec za uveličenje stavbišča.**

Prsta naselja	v delih ktraja v ulicah	Največje število nadstropij po §15, gradbenega zal.	Največje uveličenje stavbišča.	Dovoljen način zidave	Dajanje do polovice površine na stavbišču			Priporaba
					1	2	3	
Gostota naselje	v glavni ulicah	5	60/100 pri novih parcelah 75/100 pri obstoječih parcelah		300	10	12	
	v stranski ulicah	4	50/100 pri novih parcelah 60/100 pri obstoječih parcelah		300	10	12	
Srednje naselje	v glavni ulicah	4	40/100 pri novih parcelah 50/100 pri obstoječih parcelah		360 400	12	14	
	v stranski ulicah	3	40/100 pri novih parcelah 50/100 pri obstoječih parcelah		360 400	12	14	
Redko naselje	v glavni ulicah	3	30/100 pri novih parcelah 40/100 pri obstoječih parcelah		480 600		18	
	v stranski ulicah	2	20/100		480 600		16	
Naselje z malimi stavbami		1	10/100		200		8	

■ zgradbe na ulici    ▨ zgradbe na dno parcele    □ nezazidano

Slika 1: Slika preglednice, ki je okvirno določala razmerje izkoriščenosti med zazidano površino stavbišča in nezazidanim delom (vir: Splošna navodila za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika).

Dvoriščna poslopja<sup>75</sup> so se lahko gradila samo v za to določenih ulicah in v predpisani razdalji od uličnega poslopja. V glavnih ulicah in na trgih so se morala poslopja zidati prvenstveno v ulični regulacijski črti. V stranskih ulicah določenih z uredbo o izvajanju regulacijskega načrta, so se smela poslopja izjemoma graditi tudi na dvorišču. Oddaljenost dvoriščnega od uličnega poslopja ali medsebojna oddaljenost teh poslopij ni smela biti manjša od predpisanih vrednosti, ki so znašale:

- v gostem naselju 2/3 srednje višine poslopja na ulici,
- v srednjem naselju cela višina poslopja na ulici.

V redkem naselju gradnja dvoriščnih poslopij ni bila dopustna, če pa jih je bilo treba zgraditi ali so jih odobrili posebni predpisi, so se take zgradbe lahko gradile v medsebojni razdalji najmanj dvakratne višine ulične zgradbe.

Najmanjša razdalja dvoriščnega poslopja v gostem in srednjem naselju ni smela biti manjša od 5,00 m, če požarna varnost ali druge potrebe niso zahtevale večjih odmikov. Če je bilo dvoriščno poslopje namenjeno stanovanjem in se je gradilo na robu dvorišča, je moralo biti oddaljeno od sosedne meje (roba stavbišča) najmanj za 3/4 višine zgradbe, najmanj pa 3,00 m. Če je bilo stavbišče globoko manj kot 30 m in so ležali proti robni meji stranski prostori, v katerih se ni stalno bivalo, so se lahko dovolile tudi manjše razdalje, toda ne manj kot 2,00 m. Dvoriščna poslopja so morala biti po višini vsaj za eno nadstropje nižja od uličnih poslopij ali pa pritrilna. Iz upravičenih razlogov so lahko imela enake višine kakor ulična poslopja, razdalja od teh pa se je morala povečati za višino nadstropja. Samo izjemoma so bila lahko dvoriščna poslopja višja, če je bilo to z ozirom na velikost uličnega bloka mogoče, če se je ves blok arhitekturno oblikoval in je bilo določeno, da se zazida ves blok.

Dvorišča<sup>76</sup> so predstavljala nezazidani večnamenski del stavbišča, ki je služil za razsvetljavo dvoriščnih prostorov, za promet, varnost pred ognjem, za vir svežega zraka in razne druge potrebe stanovalcev. Najmanjša skupna površina vseh dvorišč, ki jim je bilo treba prišteti tudi svetlišča, je bila določena z razpredelnico za zazidane površine (slika 1). Dvorišča so morala imeti po možnosti čim pravilnejšo obliko. Vsako dvorišče je moralo imeti dohod z ulice. Če je bilo načrtovanih več dvorišč, so morala biti povezana med seboj kakor tudi z ulico, omogočen pa je moral biti tudi prost prehod z vozmi. Najmanjša širina dvorišča (razdalja dvoriščnih poslopij) je znašala:

---

<sup>75</sup> 7. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

<sup>76</sup> 8. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

- v gostem naselju 2/3 srednje višine poslopja na ulici, toda ne manj kot 5,00 m,
- v srednjem naselju cela srednja višina poslopja, toda ne manj kot 6,00 m.

Popolnoma obzidana (zaprta) dvorišča niso bila dopustna. Kljub temu je lahko občina v opravičenem primeru v že zgrajenem gostem delu naselja ali pri velikih poslopih izjemoma dopustila zaprto dvorišče ob posebnih higienskih pogojih. Pri javnih poslopih, hotelih, gostilnah, kavarnah, trgovinah, poslovalnicah, tovarnah se je lahko dvorišča pod določenimi pogoji prekrilo s stekleno streho neposredno nad najnižjimi nadstropji. Vse prazne površine dvorišča so se morale tlakovati z gradivom, ki ni prepuščalo vode. Na dvoriščih in praznih površinah so bili dopuščeni vrtovi pod pogojem, da so se ločili od zgradbe z najmanj 0,75 m širokim hodnikom iz nepropustnega gradiva in zadostnim padcem za odvajanje deževnice.

Občina je imela pravico<sup>77</sup> nadzirati zunanje oblikovanje objektov, ki so morali biti arhitekturno, oblikovno, z gradivom in barvo v skladu s krajem in okolico, v kateri so se gradili, morali so ustrezati namenu, za katerega so se gradili in na splošno dajati lep in prijeten vtis. Občina je lahko predpisala arhitekturno oblikovanje<sup>78</sup> posameznih delov naselja, trgov, tržišč itd. glede na projektirani in odobreni regulacijski načrt in uredbo o njegovem izvajanju, če je menila, da je treba take predpise posebej določiti. V tem primeru je morala občina izdelati idejne projekte – risbe, ki so jih morali projektanti upoštevati pri projektiranju posameznih stavb v določenem delu naselja, ulici, trgu itd. Prav tako je imel pomembno vlogo gradbeni odbor, ki je presojal arhitekturo načrtovanega objekta in je lahko od projektanta zahteval popravo ali spremembo fasade, če ni ustrezala določilom gradbenega zakona in določenim predpisom gradbenega pravilnika. Gradbeni pravilnik je moral določiti obdobje po katerem je bilo treba fasade očistiti in po potrebi prebarvati in popraviti. Urejeno je bilo tudi oglaševanje. Objave in označbe vseh vrst so se smele na fasadah urediti samo na posebnih za to določenih mestih.

Splošna navodila so tudi podrobneje določala gradbeno tehnične pogoje za gradnjo sten, stopnišč, ostrešij, ki jih v tem pregledu ne navajamo saj predstavljajo tehnične vsebine.

Pri gradnji ograj<sup>79</sup> je bilo treba upoštevati tudi določila gradbenega zakona<sup>80</sup>. Če se je ograja gradila ob ulici, je morala upoštevati regulacijsko črto, po gradnji je moral biti izvršen tudi

---

<sup>77</sup> 22. člen Gradbenega zakona.

<sup>78</sup> 61. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

<sup>79</sup> 62. člen Splošnih navodil za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika.

<sup>80</sup> 23. člen Gradbenega zakona.



ogled<sup>81</sup>. V ožjem gradbenem okolju se na ulični strani ni smela postaviti bodičasta ograja ali ograja iz bodeče žice. Na notranjih mejnih črtah so morale biti postavljene in vzdrževane najmanj 1,80 m visoke ograje, v redkem naselju in pri vilah pa so bile ograje lahko nižje, toda ne manj kot 1,20 m. Med dvema sosednjima stavbiščema so lahko interesirane stranke postavile ograjo na skupne stroške, ki so jo morale na skupne stroške tudi vzdrževati. Načeloma je moral vsak lastnik napraviti ograjo ob ulici in ob desni strani stavbišča, ob zadnji strani pa desno polovico. Za ulične ograje je morala občina izdelati tipe po gostoti naselja in pomembnosti ulic ter jih brezplačno oddajati lastnikom. Načrte za gradnjo stalne ulične ograje je bilo treba predložiti občini v odobritev. V gostem naselju je morala občina določiti ulice in trge, v katerih so se morala postavljati poslopja na vso dolžino ulične fronte brez ograje.

#### 2.4.1 Ugotovitev

Ogorelec (1991) navaja, da je bil Jugoslovanski gradbeni zakon s številnimi podzakonskimi akti verjetno eden najbolj naprednih v Evropi. Na osnovi podatka, da množica njegovih zahtev ni doživela uresničenja, ugotavlja, da je Gradbeni zakon sodil med tiste predpise, ki so bili pred svojim časom.

Pregled vsebin (stopnja in nivo določenosti pogojev za višino, odmike, oblikovanje) pokaže, da so bile presenetljivo aktualne in na enaki stopnji kot današnje. Vrsto in strukturo prostorskih aktov, bi z lahkoto prenesli v današnji čas. Tako so bili npr. predpisani: regulacijski načrt (glede na predpisano vsebino bi bil danes to grafični del OPN) in uredba o izvajanju regulacijskega načrta in gradbeni pravilnik (po vsebini bi bil danes to tekstualni del OPN). Vsebine teh aktov so bile natančno določene in precej obširne. Tako je bilo treba v regulacijskem načrtu med drugim določiti regulacijske črte ulic in cest, trgov, hodnikov, vodotokov, vrtov kakor tudi regulacijo prostorov, na katerih se komunikacije križajo; gradbene črte zgradb, kjer te odstopajo od regulacijske črte; terenske in nivelacijske kote ulic, hodnikov, trgov, cest in drugih komunikacij (nivelacijski načrt); površine za stanovanje, trgovino, industrijo, vojsko, igrišča, parke, pokopališča, vrtove, gozde, polja; gradbene pasove glede na samo gostoto naselja, način zazidave in višino zgradb (gosto, srednje in redko naselje). Uredba o izvajanju regulacijskega načrta je morala vsebovati širine ulic in cest, predpise o gostoti in višini zazidave itd.; natančnejše določbe o gradbenem okolju, zaščitnem pasu, gradbenih pasovih in o razdelitvi površin, vključenih v regulacijski načrt; arhitektonsko izoblikovanje zgradb v posameznih ulicah in trgih; razdaljo zgradb od uličnih

---

<sup>81</sup> 89. člen Gradbenega zakona.

regulacijskih črt in od sosednjih mej in mejo, do katere se smejo zazidavati notranje površine blokov; razdaljo od železnic, vodov toka visoke napetosti, cerkev in šol, pokopališč itd., gradbeni in finančni program ureditve z obrazložitvijo regulacijskega načrta ter prioritetni načrt. Poleg uredbe je bil predpisan še gradbeni pravilnik, ki je moral po krajevnih razmerah in potrebah in skladno z določbami zakona med drugim določati: najmanjše površine stavbišč in razmerje izkoriščanja po vrsti naselja; najmanjše dolžine front posameznih stavbišč ob ulicah in trgih in medsebojno razdaljo zgradb na dvoriščih; lego dvorišč in svetlišč kakor tudi velikost svetlišč in njih razmerje do zazidanih površin; predpise o izvajanju posameznih elementov zgradb in drugih zgradb in splošne določbe o tehničnih, higienskih, estetskih in varnostnih pogojih za vse vrste zgradb.

Pregled zahtevanih vsebin razkrije ogromen obseg podatkov, ki jih je bilo treba določiti v predpisanih prostorskih aktih. Posledično lahko zaključimo, da je bila zakonodaja v preteklosti po zahtevanih vsebinah, ki jih je bilo treba določiti v prostoru, celo bolj obsežna kot je današnja.

Prav tako kot pri obeh stavbnih redih so bile tudi v Gradbenem zakonu določene možnosti olajšav oz. kdaj so bila dopustna odstopanja in kdo o njih presoja. Odstopi od predpisane višine so bili npr. dopustni samo v javno korist, zlasti pri spomenikih in monumentalnih zgradbah, odstopanje je za mesta in trge odobril ban.

Novost, ki jo je prinesel Gradbeni zakon, je način podajanja pogojev za arhitekturno oblikovanje stavb, ki je zelo podoben določilom, ki jih še danes srečujemo v številnih OPN. Oblikovanje novih zgradb namreč določa skladnost s krajem in okolico. Poudarjanje oblikovanja pa kaže tudi na to, da so se pristojne oblasti zavedale pomena oblikovanega okolja za celostno podobo mest.

Zelo zanimiva so tudi Splošna navodila za izdelavo uredbe o izvajanju regulacijskega načrta in gradbenega pravilnika. V njej so že določena krovna določila za odmike, velikost zemljišč ter oblikovanje, ki so jih morali upoštevati vsi načrti. Takega akta, ki bi vsebine normativno določal na državnem nivoju, od leta 1931 ni bilo več. Zelo napredna za tisti čas, pa tudi današnji, je npr. preglednica z grafično prikazanimi razmerji izkoriščenosti med zazidano površino stavbišča in nezazidanim delom za dovoljene načine zazidave.

Danes pogosto slišimo, da so urbanistični predpisi preveč določeni in neživljenjski. Vendar lahko na podlagi zgodovinskega pregleda podobno ugotovimo tudi za predpise v preteklosti, ki so prav tako postavljali veliko zahtev. Največja opazna razlika v primerjavi z današnjo

zakonodajo, je gradbena oziroma stavbna komisija, ki je podala svoje mnenje na projekt. S tem je bil omogočen določen nadzor nad projektom, možno pa je bilo določiti nekatere urbanistične elemente, ki ob izdelavi regulacijskega načrta, še niso bili predvideni (npr. stavbna črta). Pomemben podatek predstavlja tudi dejstvo, da je imela občina možnost presoje, kot tudi to, da je lahko dopustila odstopanje od nekaterih določb. Te vloge danes občina več nima. Na podlagi navedenih podatkov lahko zaključimo, da so zakonski akti, ki so urejali prostor v preteklosti, že v svojem času predpisovali precej pogojev za urejanje prostora. Ker pa so vključevali organe (komisija, občina), ki je lahko presodil v posameznih specifičnih primerih, ko je zaradi predpisanih določil prihajalo do neskladja v prostoru, lahko zaključimo, da je bilo urejanje prostora bolj življenjsko in fleksibilno kot je danes.

## **2.5 ZAKON O URBANISTIČNEM PLANIRANJU**

Stavbne rede lahko opredelimo kot prvo fazo pravne regulative urejanja prostora v Sloveniji. Predpisi o urejanju prostora iz 70. let prejšnjega stoletja zaradi novih vsebin in strukture predstavljajo drugo fazo. V to fazo se umešča tudi Zakon o urbanističnem planiranju iz leta 1967 (Urejanje prostora, graditev objektov: z uvodnimi pojasnili, 2003).

Zakon o urbanističnem planiranju (Uradni list SRS, št. 16/67 in spremembe) (v nadaljevanju ZUPI) je urbanistično prvič pokrival celoten slovenski prostor, saj je določil, da se urejanje, graditev, rekonstrukcija naselij, komunalno opremljanje naselij ter varstvo družbenih prostorskih koristi izvaja v skladu z urbanističnim programom, ki pokriva območja vseh občin, poleg njih pa je določal še urbanistične načrte, zazidalne načrte in urbanistične rede.

V hierarhiji zakonov tistega časa se je ZUPI umeščal pod Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, ki je prostor obravnaval širše in nad Zakon o graditvi objektov. Urejanje prostora v Sloveniji je bilo prvič celovito obravnavano (Fikfak, 2003). Kot pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja je bila uvedena novost - lokacijsko dovoljenje, ki ga je izdajal občinski upravni organ, pristojen za urejanje prostora. Poleg njega je bilo treba pridobiti še gradbeno dovoljenje, ki ga je izdal organ, pristojen za industrijo oziroma gospodarstvo.

Po uvedbi lokacijskega dovoljenja se je večkrat postavljalo vprašanje, zakaj sta za gradnjo potrebni dve dovoljenji, saj so drugod po svetu celoten postopek reševali samo z enim postopkom (gradbeno dovoljenje). Ob spremembah zakonodaje leta 1984 je bilo vprašanje ponovno načeto, vendar so prevladali razlogi za ohranitev, saj je lokacijsko dovoljenje na podlagi lokacijske dokumentacije predstavljalo poseben predhoden lokacijski postopek, s katerim so reševali vprašanja v zvezi s problemi prostora. Kot pravi razlog za to se navaja

tudi organizacijska značilnost tedanje uprave, ki zaradi etičnih načel ni mogla imeti svoje strokovne urbanistične službe, ki bi izdelovala prostorske načrte, zato so jih izdelovale posebne samostojne organizacije, ki so delovale po komercialnih načelih. Zaradi tega je vedno prihajalo do določenega razkoraka med prostorskim projektom in stvarnim stanjem na terenu, kar je bilo treba reševati od primera do primera. Lokacijska dokumentacija in lokacijsko dovoljenje sta tako predstavljala poseben postopek, v katerem so se preverili vsi bistveni elementi, pomembni za poseg v določen prostor (Predpisi o urejanju naselij: s pojasnili, 1987).

Lokacijska dokumentacija je torej predstavljala dokument, ki je moral biti priložen vlogi za izdajo lokacijskega dovoljenja, poleg dokazila o tem, da je investitor upravičen razpolagati z zemljiščem. V lokacijski dokumentaciji so bili navedeni podatki za lego, funkcijo, višino in oblikovanje gradbenega objekta. Izdelala jo je strokovna delovna organizacija, ki je za to morala dobiti pooblastilo občinske skupščine. Lokacijsko dovoljenje je moralo biti izdano v skladu z zazidalnim načrtom oziroma v skladu z elementi urbanističnega programa, urbanističnega načrta ali urbanističnega reda, ter tehničnimi in drugimi predpisi, ki so urejali lokacijo specifičnih objektov. Zakon je dopuščal tudi odstopanja od navedenih prostorskih aktov (razen urbanističnega reda), vendar le pod točno določenimi pogoji. Šlo je za t.i. manjši odmik, ki pa je bil dovoljen le glede posameznih objektov in komunalnih naprav. Dovolil ga je lahko le za urbanizem pristojni svet občinske skupščine (izvršni svet), pri tem pa je moral upoštevati zakonska določila, ki so izrecno predpisovala, da se kot manjši odmik ne upoštevajo spremembe namembnosti zazidave, bistvene spremembe gabarita in spremembe prometnih razmer na cestnem prometnem omrežju (Zgodovinski pregled urejanja prostora in gradnje, 2014).

Za ponazoritev, kako so bili določeni pogoji za gradnjo, navajamo urbanistično oblikovalska izhodišča iz Pravilnika Podrobnega urbanističnega reda za naselja Horjulske doline iz leta 1976.

*"1. Pri urbanističnem oblikovanju kompleksov družinskih hiš je treba posvetiti posebno pozornost racionalnosti, preglednosti in sistemu kompleksne parcelacije.*

*2. Med tipi stanovanjskih objektov se je potrebno izogibati adiranju večjega števila enakih tipskih, pa tudi povsem različnih zgradb.*

*3. Težiti je potrebno k prevladovanju gručastih skupin stanovanjskih hiš, zaradi racionalnosti izrabe zemljišč je na večjih prostih površinah stremeti tudi k vrstni zazidavi.*

*4. Javni in drugi specifični objekti morajo biti oblikovani tako, da se enakovredno vključujejo v že izoblikovano arhitekturno in funkcionalno strukturo okolja."*

(Podrobni urbanistični red za naselja Horjulske doline, 1976).

Pregled določil pokaže, da so bila podana osnovna urbanistično oblikovalska izhodišča, ki so vsebovala splošne usmeritve in priporočila, ki jih je moral upoštevati izdelovalec lokacijske dokumentacije. Splošnost pogojev je razvidna iz besedila, ki predvsem priporoča in usmerja (npr. *"je treba posvetiti posebno pozornost racionalnosti, preglednosti..."* in *"težiti je potrebno k prevladovanju gručastih skupin..."*), ne podaja pa točno določenih pogojev.

Ker so se podrobni pogoji za oblikovanje objekta (lega, funkcija, višina in oblikovanje) določili v lokacijski dokumentaciji je splošna narava določil zadoščala, saj je obstajalo strokovno telo, ki je ustrezno uskladilo dana izhodišča, želje načrtovanega projekta in stanje na terenu. Rezultat so bila natančna določila, ki jih je investitor moral in lahko upoštevati. Še pred izdelavo natančnih načrtov za projekta za gradbeno dovoljenje pa je tudi vedel, da je projekt v skladu s prostorskimi akti.

### 2.5.1 Ugotovitev

Zakonodaja iz 1967 leta je z lokacijskim dovoljenjem in lokacijsko dokumentacijo na nek način samo formalizirala ti. gradbene ali stavbne komisije, kot so jih poznali stavbni redi. Določanje prostorskih izvedbenih pogojev namreč le stežka dohaja večno spremenljivo naravo prostora. Zato so prostorski akti pogoje za gradnjo določali splošno, glavni pogoj je največkrat predstavljala skladnost z obstoječimi strukturami v prostoru. Tak način je deloval predvsem zato, ker se je pred izdajo gradbenega dovoljenja, izvedel postopek za izdajo lokacijskega dovoljenja, v katerem so se preverili vsi bistveni elementi, pomembni za izvedbo posega v določen prostor.

## 2.6 PROSTORSKA ZAKONODAJA PO LETU 1984

Urejanje prostora je bilo temeljito spremenjeno leta 1984. Takrat so bili sprejeti trije zakoni, ki so sestavljali usklajeno celoto prostorske regulative: Zakon o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in spremembe), Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84 in spremembe) in Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84 in spremembe).

Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP) je vseboval pravila za načrtovanje razvoja dejavnosti v prostoru in varovanje dobrin splošnega pomena. Imel je predvsem procesni značaj in izhajal iz celovitega načrtovanja dolgoročnega razvojnega, zlasti gospodarskega planiranja. Zaradi vsebinske vpetosti v sistem družbenega planiranja, se je normativna ureditev delila na "planski" zakon - Zakon o urejanju prostora in na "izvedbeni" zakon - Zakon

o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (v nadaljevanju ZUNDPP). ZUNDPP je bil torej izvedbene narave in je omogočal izvedbo programov, načrtov in drugih izvedbenih aktov, ki so predstavljali prostorske sestavine družbenega plana. Ker se je o rabi prostora odločalo v prostorskih izvedbenih aktih in na podlagi postopka dovoljevanja posegov v prostor, je ZUNDPP določal zlasti pravila podrobnejšega prostorskega načrtovanja s prostorskimi izvedbenimi akti, posebnosti upravnega postopka dovoljevanja posegov v prostor ter inšpekcijsko nadzorstvo nad poseganjem v prostor. Zadnji od treh zakonov, Zakon o stavbnih zemljiščih (v nadaljevanju ZSZ) je urejal pogoje za realizacijo načrtovanih prostorskih ureditev na stavbnih zemljiščih. Njegova značilnost je bila urejanje odnosov med uporabniki stavbnih zemljišč (na zemljiščih v mestih in naseljih mestnega značaja bivši sistem ni priznaval zasebne lastnine) in takratno družbenopolitično skupnostjo ter oblikovanje pravil družbenega gospodarjenja s temi zemljišči (Urejanje prostora, graditev objektov: z uvodnimi pojasnili, 2003).

V ZUNDPP je bilo določeno<sup>82</sup>, da se naselja in drugi posegi v prostor urbanistično načrtujejo tako, da je njihova urbanistično arhitektonska podoba usklajena s krajinskimi značilnostmi, z naravno in kulturno dediščino in topologijo regionalne arhitekture, ter z drugimi naravnimi ali z delom pridobljenimi vrednotami iz okolja. Za zakonsko določilo, ki širše določa naravo posega, tak nivo predpisovanja pogojev popolnoma zadošča, težava je nastala, ker se je enak način predpisovanja začel pojavljati tudi na izvedbenem nivoju, za katerega pa splošna narava določil ne zadošča. Če podrobneje pogledamo določila za lego, velikost in oblikovanje, ki so med drugim predmet obravnave te naloge, je ZUNDPP za višino npr. določal<sup>83</sup>, da se višina stanovanjskih objektov in njihova medsebojna oddaljenost pri urbanističnem načrtovanju stanovanjskih območij določa glede na gostoto in število stanovalcev ter glede na naravne lastnosti prostora, velikost naselja, obstoječo gradbeno strukturo v neposredni bližini, na možnosti zaščite in reševanja ter glede na druge pogoje, ki jih določajo predpisi. Določeno je bilo tudi, da se najmanjši medsebojni odmik prostostojećih objektov ter odmik objektov od parcelne meje določijo v prostorskem izvedbenem aktu oziroma lokacijski dokumentaciji glede na terenske in krajevne razmere ter v skladu z normativi, ki jih določajo predpisi. Razvidno je, da je zakon lahko podal samo glavne usmeritve, saj je instrument lokacijske dokumentacije, pred samo gradnjo objekta, omogočal usklajevanje pogojev glede na razmere v prostoru, kar je precej bolj fleksibilno od današnjega stanja.

---

<sup>82</sup> 9. člen ZUN.

<sup>83</sup> 15. člen ZUN.

## 2.6.1 Prostorski ureditveni pogoji in prostorski izvedbeni načrti

ZUNDPP je ločil dva tipa prostorskih izvedbenih aktov:

- prostorski izvedbeni načrti (v nadaljevanju PIN), ki so se izdelovali za območja, kjer so bili predvideni kompleksni posegi v prostor in so predstavljali neposredno osnovo za izdajo lokacijskih dovoljenj,
- prostorski ureditveni pogoji (v nadaljevanju PUP), ki so se izdelovali za območja, kjer ni bilo pričakovanih pomembnejših posegov v prostor, torej pretežno urejena območja in območja, kjer niso bili načrtovani večji posegi v prostor. Posamični posegi v teh območjih so se izvajali na osnovi lokacijskih dokumentacij.

S PUP so se torej podrobneje določili urbanistični, oblikovalski in drugi pogoji za posege v prostor ter ukrepi za ohranjanje in razvijanje naravnih in z delom pridobljenih vrednot človekovega okolja, zlasti pa:

- merila in pogoji za graditev ali prenovo objektov in naprav glede na njihovo lego, funkcijo, velikost in oblikovanje,
- merila in pogoji za izvajanje drugih posegov, ki trajno spreminjajo prostor,
- merila za določanje gradbenih parcel,
- merila in pogoji za komunalno urejanje stavbnih zemljišč,
- merila in pogoji za ohranjanje in razvijanje naravnih in z delom pridobljenih vrednot človekovega okolja,
- druga merila in pogoji za usklajevanje različnih interesov pri gradnji objektov ali naprav oziroma pri drugih posegih v prostor.

PUP so bili v osnovi bolj abstraktni in so delovali samo v smislu predpisovanja pogojev za rešitve. Ker ni bilo mišljeno, da poznajo vse možne pobude za posege v prostor, so lahko bolj natančno določali samo omejitve za posege v prostoru. Izhajali so iz obstoječih vrednot, ki so jih želeli zavarovati. Po značaju so bili bolj restriktivni in konservativni. Če so PIN predstavljali sredstvo spreminjanja, so PUP predstavljalo sredstvo kontinuitete, ki je temeljilo na spoštovanju konteksta. PIN so predstavljali neposredno osnovo za izdajo lokacijskih odločb, zato so morali biti v končni fazi enako podrobni kot lokacijska dokumentacija. Nasprotno pa so bili PUP-i lahko manj natančni, saj jim je sledila še lokacijska dokumentacija, v kateri se je podrobno določilo vse v zvezi z nameranim posegom, ko je ta postal aktualen. PUP so se izdelovali za območja za katera je bilo praviloma zelo malo znano o namerah nosilcev bodočih posegov v prostor. Zato so morali biti dovolj načelni, da so bili uporabni za presojo vseh kasnejših konkretnosti, obenem pa dovolj podrobni, da so

razlikovali med posebnostmi, ki naj bi glede urejanja prostora veljala v različnih območjih. PUP-i naj bi predpisovali pravila urejanja ne da bi poznali namene tistih, ki naj bi se po teh pravilih ravnali. Ker ni bilo natančno znano, kaj se bo v teh območjih dogajalo, so morali izhajati iz tistega, kar so želeli preprečiti, da bi se dogajalo. Izhajali so iz obstoječega vedenja o območju in določili tiste vrednote, ki so jih želeli spoštovati in zavarovati tudi v bodoče. Omenjene vrednote so predstavljale prepoznano kakovost oziroma značilnost območja, ter so posledično postale merilo za presojo novih posegov v prostor, ki se je izvedla v lokacijskem postopku. Te vrednote širšega pomena so se nanašale bodisi na naravne lastnosti prostora bodisi na ustvarjene razmere v prostoru ali interese skupnosti po zadovoljevanju novih potreb. Na ta način so si PUP umetno ustvarili ogrodje vrednot, na katerega so se lahko opirale kasnejše odločitve o posamičnih posegih v prostor. To pa je tudi razlog določene statusne neizrazitosti PUP, ostajali so na ravni misli, saj je dokončen izbor dejanja izvedla šele lokacijska dokumentacija (Poženel, 1988).

V ponazoritev navajamo urbanistično oblikovalske pogoje Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto B1 Bežigrad - zahod (Uradni list SRS, št. 26/87 in spremembe). Podobno kot v urbanističnem redu, so bila tudi določila PUP-ov bolj splošne in priporočilne narave. Tako je bila izkoriščenost zemljišča npr. določena s povprečno izrabo zemljišč v okolici novogradnje (npr. *Intenzivnost izrabe zemljišča za novogradnjo naj bo prilagojena povprečni vzpostavljeni intenzivnosti izrabe že zazidanih zemljišč v neposredni okolici, upošteva se pri tem omejitve, ki varujejo bivalne in delovne pogoje.*) Oblikovanje novogradenj in drugih posegov v prostor se je moralo prilagajati okoliškim objektom in ureditvam. S posegom sta morala biti vzdrževana obstoječa *"oblikovna identiteta in homogenost območja"*. Oblikovanje je lahko odstopalo od predpisanih določil, če je šlo za *"oblikovalski kontrast iz estetskih ali simbolnih razlogov"* oziroma *"kadar je imela različnost namen simbolično prikazati funkcionalno različnost novega objekta od programsko enotnega okolja"*. Nabor odpustkov je bil kar velik, dopustnost izjem ter podrobna merila in pogoje zanje se je presodila ob izdelavi lokacijske dokumentacije. Glede na to, da je obstajal dodaten dokument, v katerem so se podrobneje definirali pogoji iz PUP, tak nivo določenosti pogojev zadošča. Problem nastane, ker so podoben način podajanja določil povzeli tudi nekateri veljavni občinski prostorski načrti. Za današnji čas, v katerem zakonodaja zahteva, da OPN predpiše natančne izvedbene pogoje, ki so podlaga za izdelavo gradbenega dovoljenja, pa je tak nivo preveč splošen.



### 2.6.2 Lokacijska dokumentacija

PUP so predstavljali podlago za pripravo lokacijske dokumentacije za posamezen objekt ali drug poseg v prostor na območju, ki so ga urejali. Poleg pogojev in meril iz PUP je lokacijska dokumentacija upoštevala še podatke o obstoječem stanju zemljišča in objektov, na katere se je nanašal nameravani poseg, ter podatke o namenu in zmogljivosti objekta, ki jih je navedel investitor, podatke o pričakovanih vplivih objekta na okolje ter podatke o komunalnih priključkih, potrebnih za obratovanje objekta. V lokacijski dokumentaciji so bile določene tudi tolerance pri legi, velikosti in funkciji, v okviru katerih je bil lahko izdelan objekt. Pripravljala jo je upravna organizacija za družbeno planiranje ali posebna upravna organizacija za urbanistično planiranje (Zgodovinski pregled urejanja prostora in gradnje, 2014).

### 2.6.3 Ugotovitev

Leta 1984 se je prostorska zakonodaja temeljito spremenila s sprejemom Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDPP), ki pa je še vedno ohranil lokacijsko dovoljenje. Lokacijsko dokumentacijo, ki je bila podlaga za izdajo lokacijskega dovoljenja, je predstavljala vmesni dokument, ki je deloval kot usklajevalno telo med določili v PUP-ih, načrtovano gradnjo in stanjem v prostoru. To je omogočalo, da so bila določila za oblikovanje v PUP-ih napisana splošno, kot priporočila in usmeritve, saj niso predstavljala neposredne podlage za izvedbo projekta.

Določila so predpisovala predvsem upoštevanje urbane in arhitekturne kontinuitete razvoja naselij ter določala upoštevanje konceptov dejanske florisne zasnove naselij glede oblikovanja stavbnih mas, uporabe arhitekturnih prvin, materialov in načinov obdelave pročelij. Predpisi o oblikovanju so temeljili na kvalitativnih merilih, kot so kompatibilnost, harmonija, identiteta, pomen prostora, prijetnost ambienta, dostopnost, nanašali pa so se na »javno« podobo kraja oz. na oblikovanje javnih površin, kot so ceste, ulice, trgi (Dimitrovska Andrews, 2011).

## 2.7 ZAKON O UREJANJU PROSTORA

Novi Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02 in spremembe) (v nadaljevanju ZUreP-1) je nadomestil prostorsko zakonodajo iz leta 1984. Ohranil je bistvene ureditve iz prejšnjih prostorskih predpisov, prilagodil pa jih je novi ustavni ureditvi. Nova pravila so bila uvedena zlasti glede sistema prostorskih aktov in njihove vsebine, uveljavljanja tržnih instrumentov, nove vloge lokalnih skupnosti in upoštevanja zasebne lastnine kot ene temeljnih ustavnih kategorij. Kot najpomembnejši instrument urejanja prostora ter mesto

usklajevanja različnih interesov v prostoru je zakon določil prostorske akte, ki jih je razdelil na državne, občinske in skupne. Tako je bolj jasno, kot so to določali stari zakoni, določil ločnico med strateškimi in izvedbenimi prostorskimi akti. Strateške prostorske akte države in občin (strategija prostorskega razvoja Slovenije in strategija prostorskega razvoja občine) je opredelil kot strukturne, usmerjevalne dokumente, z jasno določenimi cilji prostorskega razvoja, ki nimajo neposrednega vpliva na posameznika. Naloga izvedbenih prostorskih aktov je bila določitev normativnih pogojev za rabo zemljišč in gradnjo objektov in da služijo kot podlaga za izdelavo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih, ki urejajo graditev objektov, zaradi česar so neposredno zadevali interese posameznika. Nova planska dokumenta na občinski ravni sta bila strategija prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Strategija naj bi določila usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in njegove rabe tako, da so zagotovljeni pogoji za trajnostni in usklajen razvoj na območju občine. Prostorski red naj bi med drugim vseboval merila in pogoje za urejanje prostora<sup>84</sup> ter podrobnejša merila in pogoje za projektiranje<sup>85</sup>.

Temeljni izvedbeni prostorski akt občine, ki je urejal celotno območje občine in bil časovno neomejen, je tako postal prostorski red občine, medtem ko je bila za posamezne prostorske ureditve predvidena izdelava lokacijskih načrtov, ki so bili zasnovani kot akcijski projekti z znanimi udeleženci in končnim rokom veljavnosti. S tako zasnovano sistema prostorskih aktov je bilo mišljeno hitrejše prilagajanje aktualnim potrebam, in sicer tako, da bi se z načrtovanjem konkretnih ureditev praviloma izognili spreminjanju hierarhično nadrejenih aktov. ZUreP-1 je tudi vpeljal novost v sistemu prostorskih aktov in sicer prostorski red Slovenije. Uvedena je bila tudi možnost izvedbe skrajšanih postopkov, sočasna priprava prostorskih aktov različnih vrst, ki obravnavajo isto prostorsko ureditev ter jasno predpisane postopke določanja smernic in mnenj za načrtovanje, ki jih določajo nosilci urejanja prostora.

Bistvena sprememba, ki je povezana z urejanjem prostora, je bila ukinitvev lokacijskega dovoljenja in posledično tudi lokacijske dokumentacije<sup>86</sup>. Na ta način se je izgubila vmesna stopnja med določili v prostorskih aktih, načrtovano gradnjo in stanjem v prostoru. Žal ukinitvi

---

<sup>84</sup> 6. člen ZUreP-1.

<sup>85</sup> 66. člen ZUreP-1.

<sup>86</sup> Ukinjena na podlagi Zakona o graditvi objektov iz leta 2002 (Uradni list RS, št. 110/2002) (v nadaljevanju ZGO-1).

lokacijske dokumentacije ni sledila dopolnitev določil v PUP-ih, ki so ostala precej splošna<sup>87</sup> še skoraj osem let, dokler niso stopili v veljavo prvi občinski prostorski načrti.

Kot nekakšno nadomestilo lokacijske dokumentacije je bila za zmanjšanje investicijskega tveganja sicer uvedena lokacijska informacija kot potrdilo o namenski rabi prostora ter o lokacijskih in drugih pogojih, ki jih določajo občinski izvedbeni prostorski akti (Miklavčič. T. et al., 2014).

---

<sup>87</sup> V vmesnem času so se sicer odvijale spremembe in dopolnitve PUP, s katerimi so se določali tudi podrobnejši pogoji.

### **3 VELJAVNA ZAKONODAJA S PODROČJA NAČRTOVANJA PROSTORA IN GRADITVE OBJEKTOV V SLOVENIJI**

#### **3.1 ZAKON O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU**

Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in spremembe) (v nadaljevanju ZPNačrt) je bil sprejet leta 2007. ZPNačrt določa, da se prostorske ureditve načrtujejo s prostorskimi akti, s katerimi se določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoji in merila za njihovo izvedbo. Eden od prostorskih aktov je tudi občinski prostorski načrt (v nadaljevanju OPN) s katerim se, ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev, določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Občinski prostorski načrt se loči na strateški in izvedbeni del. Strateški del določa:

- izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine,
- usmeritve za razvoj poselitve, za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena,
- območja naselij in območja razpršene poselitve.

Izvedbeni del občinskega prostorskega načrta predstavlja podlago za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov in po posameznih enotah urejanja prostora določa:

- območja namenske rabe prostora (v nadaljevanju NRP),
- prostorske izvedbene pogoje (v nadaljevanju PIP),
- območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju OPPN).

PIP so torej eden od treh poglavitnih sklopov, ki se določijo v izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta, kot podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

PIP po ZPNačrt-u so:

- pogoji glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja,
- pogoji glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in grajeno javno dobro,
- merila in pogoji za parcelacijo,
- pogoji celostnega ohranjanja kulturne dediščine, ohranjanja narave, varstva okolja in naravnih dobrin ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- pogoji varovanja zdravja ljudi.

Od navedenih bomo v tej nalogi podrobneje obravnavali podrobne pogoje glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja, saj jih za razliko od ostalih PIP ne urejajo drugi sektorski predpisi ali programi, kot je to npr. pri pogojih glede priključevanja objektov na GJI, pogojih glede ohranjanja kulturne dediščine...

### **3.2 ZAKON O GRADITVI OBJEKTOV**

Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS št. 102/2004 in spremembe) (v nadaljevanju ZGO-1) ureja pogoje za graditev vseh objektov, določa bistvene zahteve in njihovo izpolnjevanje glede lastnosti objektov, predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov, ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic, ureja inšpekcijsko nadzorstvo, določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo objektov ter ureja druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov.

V zvezi z določili prostorskih aktov ZGO-1 določa<sup>88</sup>, da je zagotavljanje skladnosti s prostorskimi akti, zanesljivosti in evidentiranosti objektov v javnem interesu. Skladnost objektov<sup>89</sup> s prostorskimi akti se zagotavlja v postopku izdaje gradbenih dovoljenj, z gradnjo oziroma izvajanjem del, v postopku izdaje uporabnih dovoljenj ter z uporabo objektov oziroma prostorov v njih. Objekte je torej treba projektirati in zgraditi oziroma rekonstruirati ter jih uporabljati tako, da so skladni s prostorskimi akti, kar je treba dokazati tudi v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja<sup>90</sup>. Preden pristojni upravni organ za gradbene zadeve izda gradbeno dovoljenje<sup>91</sup>, mora med ostalim preveriti ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom, torej ali je načrtovana gradnja skladna s prostorskimi izvedbenimi pogoji.

### **3.3 UREDBA O PROSTORSKEM REDU SLOVENIJE**

Prostorski red Slovenije (v nadaljevanju PRS) je bil sprejet z Uredbo o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/2004). Ob uveljavitvi je predstavljal novost v sistemu urejanja prostora v Sloveniji. Izdelan je bil namreč z namenom, da prepozna in poenoti do takrat uporabljena pravila za urejanje prostora ter tako postavi izhodišča za enotno prostorsko načrtovanje na državni, regionalni in občinski ravni. Med drugim so bila pravila za urejanje prostora namenjena določanju osnovne in podrobne namenske rabe prostora, meril

---

<sup>88</sup> 13. člen ZGO-1.

<sup>89</sup> 14. člen ZGO-1.

<sup>90</sup> 48. člen ZGO-1.

<sup>91</sup> 66. člen ZGO-1.

in pogojev za urejanje prostora v strateških in izvedbenih prostorskih aktih na regionalni in lokalni ravni ter lokacijskih pogojev za umeščanje prostorskih ureditev ter načrtovanje in graditev objektov. Pravila naj bi služila tudi pripravi poenotnih in strokovno utemeljenih prostorskih aktov. Glede na stanje (npr. različne definicije enakih pojmov, ki se pojavljajo v občinskih prostorskih načrtih) opazamo, da ta namen ni bil v celoti dosežen.

Pravila za urejanje prostora v PRS se delijo na splošna pravila prostorskega načrtovanja, pravila za načrtovanje prostorskih sistemov in pravila za načrtovanje in graditev objektov. V splošnih pravilih so določene zahteve in usmeritve za strokovne podlage, členitev prostora (namenska raba prostora, funkcionalne in prostorske enote in ureditveno območje). V pravilih za načrtovanje prostorskih sistemov je določeno načrtovanje poselitve, poselitvenih območij, območij namenske rabe v sistemu poselitve, gospodarske infrastrukture, območij namenske rabe v sistemu gospodarske infrastrukture, načrtovanje v krajini, v območjih z omejitvami za razvoj v prostoru ter načrtovanje območij namenske rabe v sistemu krajine. Pravila za načrtovanje in graditev objektov predstavljajo pravila za načrtovanje grajene strukture, načrtovanje zelenih površin in drugih javnih odprtih prostorov, načrtovanje površin za mirujoči promet, načrtovanje in graditev enostavnih objektov ter gradnjo objektov zunaj poselitvenih območij.

Oblikovanje meril in pogojev za načrtovanje in graditev objektov v izvedbenih prostorskih aktih je pogojeno s smiselnim upoštevanjem pravil za načrtovanje grajene strukture, načrtovanje zelenih površin in drugih javnih odprtih prostorov, načrtovanje površin za mirujoči promet in opremljanje zemljišč za gradnjo. Obvezna oblikovna in funkcionalna merila ter pogoje za urejanje prostora, ki jih je treba določiti za posamezno prostorsko enoto po usmeritvah PRS so:

- tipologija zazidave,
- regulacijske črte,
- višine objektov ter
- stopnja izkoriščenosti zemljišč za gradnjo.

Poleg naštetih pa se lahko določijo še:

- merila in pogoji za velikost in oblikovanje objektov,
- velikost in oblika gradbenih parcel,
- namen, funkcionalna zasnova, zmožljivost, lega objektov in orientacija fasad.

PRs narekuje, da se pri določanju enotnih oblikovnih in funkcionalnih meril ter pogojev za oblikovno in funkcionalno heterogena območja omogoča razvoj novih urbanističnih kvalitet ter vzpostavlja pogoje za oblikovanje kvalitetne arhitekture in prepoznavnost naselja. Velikost

in oblikovanje objektov se določata tako, da se ohranja kakovost prostora in se ne znižuje kvaliteta bivanja v obstoječih objektih in v območju kot celoti.

PRS podaja tudi usmeritve za določanje tipologije zazidave, regulacijske črte, višine objektov, stopnjo izkoriščenosti zemljišč za gradnjo in velikost in oblikovanje objektov. Za stopnjo izkoriščenosti zemljišč za gradnjo so določeni kriteriji.

*Preglednica 1: Kriteriji za določanje stopnje izkoriščenosti zemljišč za gradnjo nad terenom (vir PRS).*

Namenska raba gradbene parcele	Faktor zazidanosti (z)	Faktor izrabe (i)
Čista stanovanjska območja	0,4	1,2
Splošna stanovanjska območja		
Območja počitniških hiš		
Stanovanjska območja s kmetijskimi gospodinjstvi	0,2	0,4
Območja objektov družbene infrastrukture	0,6	1,6
Območja urbanih središč	0,9	3,5
Mešana območja	0,6	1,2
Območja proizvodnih dejavnosti	0,8	2,4

PRS v osnovi predstavlja nabor splošnih (mestoma tudi normativno določenih) pravil za urejanje prostora. Njegova določila so pretežno priporočilne narave (npr. *"ob poseganju v obstoječo urbano strukturo je treba zagotavljati usklajenost z obstoječo kvalitetno pozidavo, v katero naj se vnašajo sodobni trendi arhitekture in bivalne kulture"*), ponekod pa tudi precej natančne (npr. *"Pri načrtovanju območij površin za šport je treba zagotoviti 0,5 m<sup>2</sup> pokritega (stavbe za dvoranske športe kot so košarkarska, teniška igrišča, zimski bazeni, telovadnice, drsališča in podobno) in 3 m<sup>2</sup> nepokritega prostora, namenjenega športni dejavnosti, na prebivalca"*). Čeprav je bil PRS izdelan z namenom, da bo s prostorskimi pravili podrobno in strokovno poenotil načrtovanje določenih primerljivih prostorskih ureditev, podal izhodišča za strokovno presojo v posameznih primerih, kjer bi bilo to potrebno ter služil za pripravo poenotenih in strokovno utemeljenih prostorskih aktov, se to v praksi ni ravno uresničilo, saj z analizo OPN, ki smo jo izvedli v nadaljevanju te naloge ugotavljamo, da se njihova določila med seboj razlikujejo.

Prav tako PRS ni izpolnil osnovnega namena za katerega je bil namenjen, namreč poenotenje pravil za urejanje prostora za enotno prostorsko načrtovanje na državni, regionalni in občinski ravni, tako da bi se bilo možno pri pripravi prostorskih aktov nanje neposredno sklicevati oziroma jih prenesti v prostorski akt. To nalogo je prevzel državni prostorski red, ki ga določa ZPNačrt v 37.a členu. V njem je določeno, da lahko državni

prostorski red za celotno območje države ali njena posamezna območja določa tudi podrobnejša pravila za urejanje prostora, s katerimi se zagotavlja enotno izvajanje tega zakona ter oblikujejo zahteve v zvezi s prostorskim načrtovanjem ter arhitekturnim in krajinskim projektiranjem glede na značilnosti posameznih območij države. Poleg tega, da ni popolnoma jasno kako obvezujoča bi bila narava tega akta (iz določil namreč ne izhaja, da naj bi bil državni red prostorski akt), do danes še ni bil izdelan. Zato enotnega akta na nivoju države še vedno nimamo.

### **3.4 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**

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 99/07) (v nadaljevanju Pravilnik OPN) določa podrobnejšo vsebino, obliko in način priprave občinskega prostorskega načrta ter pogoje za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Pravilnik OPN deli občinski prostorski načrt na strateški in izvedbeni del. Izvedbeni del občinskega prostorskega načrta je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. V njem se za celotno območje občine po posameznih enotah urejanja prostora določijo:

- območja namenske rabe prostora,
- PIP,
- območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt.

V nadaljevanju Pravilnik OPN natančneje definira PIP kot pogoje za načrtovanje posegov v prostor glede:

- namembnosti,
- lege,
- velikosti,
- oblikovanja,
- parcelacije,
- priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in grajeno javno dobro,
- celostnega ohranjanja kulturne dediščine, ohranjanja narave, varstva okolja in naravnih dobrin, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obrambnih potreb,
- varovanja zdravja ljudi.



Kot edini pogoj za stopnjo natančnosti in podrobnosti PIP Pravilnik OPN določa odvisnost od opredeljene namenske rabe prostora, predvidenih dejavnosti in morfoloških značilnosti prostora. V nadaljevanju se osredotočamo na tiste PIP-e, ki določajo oblikovne in funkcionalne merila ter pogoje. To so PIP za lego, velikost in oblikovanje.

Pravilnik OPN glede lege objektov na zemljišču predpisuje, da se ta po potrebi določi z:

- odmikom od mej sosednjih zemljišč ali medsebojnim odmikom objektov,
- regulacijskimi črtami, ki se določijo kot pogoji glede lege načrtovanih objektov na zemljišču (navaja tudi definicijo povzeto po PRS).

Velikost objektov ali prostorskih ureditev se določi kot:

- prostornina objektov,
- tlorisni in višinski gabariti objektov,
- zmogljivost objektov.

Za parcelo, namenjeno gradnji se lahko določijo tudi:

- faktor izrabe,
- faktor gradbene prostornine,
- faktor zazidanosti,
- delež odprtih bivalnih površin.

Pravilnik OPN določa tudi pogoje glede oblikovanja objektov. Na območju enote urejanja prostora se tako lahko določijo:

- pogoji za oblikovanje, ki izhajajo iz usmeritev za ohranjanje oblikovne podobe celotnega naselja,
- oblikovne poteze (npr. vizualni poudarki, dominante, robovi naselij),
- podrobnejši pogoji glede tipologije objektov,
- pogoji za ohranjanje ali spreminjanje obstoječih morfoloških struktur,
- oblikovanje, dimenzioniranje, umeščanje ter način medsebojnega povezovanja javnih in zelenih površin,
- pogoji za oblikovanje urbane opreme,
- pogoji za oblikovanje, dimenzioniranje in umeščanje površin za mirujoči promet,
- pogoji za oblikovanje gradbeno inženirskih objektov, kadar je glede narave objekta to smiselno,
- pogoji za oblikovanje enostavnih objektov.

V odvisnosti od ohranjenosti kvalitetne arhitekture in identitete posameznih območij v enoti urejanja prostora se lahko določijo pogoji za:

- oblikovanje fasad, in sicer arhitekturnih elementov na fasadi (npr. okna, nadstreški, balkoni in podobno) ter z barvnim oziroma drugim videzom fasade (struktura, vrsta materiala),
- oblikovanje streh objektov, in sicer naklonov strešin v stopinjah, ki se lahko določi tudi z minimalno oziroma maksimalno vrednostjo v stopinjah, smeri poteka slemena, oblikovanje arhitekturnih elementov na njej (npr. čopi, zatrepi, napušči, barva oziroma tekstura strešine), lahko pa tudi glede uporabe materialov, itd.,
- ureditev in oblikovanje javnih in zelenih površin ter urbane opreme,
- ureditev okolice objektov in sicer glede prerazporeditev in izravnave zemeljskih mas, pri čemer se določi dopustno višino nasipavanja, odkopavanja in izravnave terena, ter pogoje glede potrebnih in dopustnih zasaditev in izvedbe morebitnih drugih zunanjih ureditev,
- oblikovanje enostavnih objektov glede materialov, naklonov strešin, kritine, višine ograj, polnil in izvedb ograj in podobno.

### **3.4.1 Ugotovitev**

Iz pogojev, ki jih navajajo zakonski in podzakonski akti, je razvidno, da je oblikovanje pomembna sestavina v sistemu planiranja in načrtovanja prostora v Sloveniji. Prostorska zakonodaja navaja podrobne zahteve za oblikovanje in funkcionalne lastnosti objektov, ki jih je treba določiti v prostorskih aktih, vendar so usmeritve zelo splošne. Pravilnik OPN loči širok nabor PIP, od katerih se oblikovna in funkcionalna merila pretežno določajo s PIP za lego, velikost in oblikovanje. Določiti jih je treba numerično (višine, faktor izrabe, faktor gradbene prostornine...) in opisno. Dopustno je določiti širok nabor pogojev za oblikovanje, tako glede sestavine v prostoru, ki se oblikovno urejajo, kot tudi način in vrsta oblikovanja (fasade, strehe, javne in zelene površine, urbana oprema...). Zakonodaja sicer ni predpisuje obvezno izpolnjevanje vseh naštetih vsebin, vseeno že samo naštevanje navaja k mišljenju, da je treba vse vsebine določiti v prostorskem aktu, kar mogoče kdaj pa kdaj sploh ni nujno.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## 4 PRIMERJALNI PREGLED PRAVNE UREDITVE UREJANJA PROSTORA V IZBRANIH PRAVNIH SISTEMIH

V naslednjem poglavju je predstavljen pregled tuje zakonodaje s področja urejanja prostora in gradnje objektov. Na začetku je za vsako obravnavano deželo podan kratek pregled sistema prostorskega načrtovanja, nekatere značilnosti administrativne organizacije ter vrste prostorskih dokumentov. Nato je predstavljeno, kako je oblikovanje urejeno v zakonih, pravno zavezujočih lokalnih predpisih in urbanističnih dokumentih.

### 4.1 AVSTRIJA

Avstrija je zvezna država, ki je sestavljena iz devetih dežel: Dunaj, Gornja Avstrija, Gradiščanska, Koroška, Predarlška, Salzburška, Spodnja Avstrija, Štajerska, Tirolska. Glavno mesto države Dunaj je hkrati samostojna zvezna dežela in občina z lastnim statutom. Temelje ureditve v državi določa Zvezna ustava Republike Avstrije (*Bundesverfassung*). V njej so določene: zadeve v katerih ima zakonodajno in izvršilno oblast zveza; zadeve za katere imajo pravico sprejemati deželne zakone in izvršilno oblast dežele; zadeve za katere je zveza pristojna za sprejemanje zakonodaje, dežela pa za izvrševanje; zadeve za katere izdaja zveza zakone o načelih, dežela pa izvedbene zakone (Grafenauer, 2004).

V Avstriji na zvezni ravni na področju urejanja prostora in graditve obstaja več posebnih zakonov, ki se ukvarjajo predvsem z urejanjem naselij, gradnjo stanovanjskih objektov in gradnjo nasploh ter posamezni bolj specialni zakoni (npr. s področja telekomunikacij, rudarstva, železnic in podobno). Za razliko od drugih držav pa enotnega zakona o urejanju prostora Avstrija nima. Zakonodaja urejanja prostora in graditve objektov je v pristojnosti zveznih dežel, ki so tudi odgovorne za njeno izvajanje. Tako ima vsaka od devetih dežel svoj zakon o urejanju prostora in zakon o graditvi objektov, ki sta ponekod ločena, ponekod pa združena v enem zakonu.

Za koordinacijo zveznih in regionalnih interesov skrbi organizacija ÖROK (*Österreichische Raumordnungskonferenz*). Ustanovljena je bila leta 1971 na pobudo države, zveznih dežel in občin, kot koordinacijsko telo za prostorski razvoj na državni ravni. Poleg tega je ena od njenih glavnih nalog tudi načrtovanje strateškega prostorskega razvoja v Avstriji (*Österreichische Raumentwicklungskonzept*)<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup>Vir <http://www.oerok.gv.at/>, <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/11543890/69466283>  
(Pridobljeno 2.5.2016.)

#### 4.1.1 Štajerska

V zvezni deželi Štajerska na področju graditve in urejanja prostora veljata dva zakona: štajerski gradbeni zakon (*Steiermarkische Baugesetz*)<sup>93</sup> in zakon o urejanju prostora (*Steiermarkisches Raumordnungsgesetz*)<sup>94</sup>, ki sta glede pogojev za gradnjo medsebojno povezana. Prostorski plani se sprejmejo najprej na zvezni ravni in jih morajo pristojni organi nujno upoštevati pri pripravi in sprejemanju hierarhično nižjih prostorskih planov, kar se odraža tudi pri samih postopkih izdaje dovoljenj za gradnje. Tako deželne vlade oblikujejo razvojne programe (za celotno območje dežele kot tudi za posamezne dele dežel), ki se sestojijo iz deželnih razvojnih programov ter regionalnih razvojnih programov (na Štajerskem je to ti. prostorska strategija za regionalni razvoj (*Landesentwicklungsleitbild*), ki se sprejme na osnovi Državnega razvojnega programa (*Landesentwicklungsprogramm*)). Na občinski ravni se sprejemajo Lokalni razvojni koncepti (*Örtliche Entwicklungskonzept*), Načrt namenske rabe (*Flächenwidmungsplan*), Zazidalni načrt (*Bebauungsplan*) in Odlok o splošni prepovedi gradnje (*Bausperre*). Načelo hierarhičnosti velja tudi za prostorske akte na občinski ravni in sicer velja, da mora biti Načrt namenske rabe skladen z Lokalnim razvojnim konceptom, Zazidalni načrt pa v skladu z Načrtom namenske rabe in Lokalnim razvojnim konceptom.

Lokalni razvojni koncept temelji na rezultatih bilance stanja v prostoru in upoštevanju lokalnega načrtovanja in prostorskih ukrepov pomembnih za doseganje razvojnih ciljev, kot tudi njihovo časovno zaporedje. Lokalni razvojni koncept se sprejme za obdobje 15 let. V njem se določi:

- prostorska in funkcionalna struktura prostora,
- razvojne usmeritve in omejitve za razvoj gradbenih območij,
- prednostne usmeritve za razvoj poselitve in odprtega prostora,
- možne posebne lokacije za stanovanjska, poslovna, industrijska območja, območja z omejeno rabo in njihovi varovalni pasovi, posebna občutljiva območja (npr. mirna območja), izvzeta so območja za gradnjo nakupovalnih središč.

Načrt namenske rabe se sprejme za namen urejanja prostora. Z načrtom namenske rabe se za celotno območje občine določijo:

<sup>93</sup> Vir <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000070>  
(Pridobljeno 1.5.2016.)

<sup>94</sup> Vir <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000069>  
(Pridobljeno 1.5.2016.)

- stavbna zemljišča,
- prometne površine,
- prosta zemljišča.

Predvidene površine za širitev poselitve ne smejo presegati pričakovanih ocen po potrebah ocenjenih za veljavno obdobje načrtovanja. Deželna vlada pa lahko z odlokom določi podrobne določbe v zvezi z izračunom povpraševanja po stanovanjskih površinah. Za planska območja, ki se med seboj prekrivajo, se lahko določijo različne namenske rabe in območja za gradnjo, če je to v skladu z značajem prostora. Prav tako se lahko za eno in isto območje določi časovno zaporedje različnih namenskih rab in območij za gradnjo. Načrt namenske rabe je sestavljen iz grafičnega in tekstualnega dela. Grafični del se glede na vsebino loči na:

- podroben načrt namenske rabe,
- območja zazidalnih načrtov,
- dodatne grafične prikaze, če omogočajo boljšo berljivost načrta namenske rabe.

V tekstualnem delu so lahko zajeta le tista določila, ki jih ni možno grafično prikazati. Če obstaja neskladje med grafičnim in tekstualnim delom, veljajo določila tekstualnega dela. Izdelati je treba tudi obrazložitev in utemeljitev prostorskega akta.

Občina mora za vsa območja namenskih rab določiti najmanjšo in največjo dopustno gostoto zazidave. Za vsako namensko rabo mora glede na rabo kot tudi na rezultate iz predvidene gostote zazidave, poskrbeti za reševanje mirujočega prometa, zagotavljanje družbene infrastrukture itd. Kot dopolnilo pogoju največje gostote pozidave, občina lahko določi tudi najvišjo višino objektov.

Deželna vlada lahko z uredbo glede na značaj območja, za posamezna območja gradnje določi najnižje in najvišje vrednosti gostote pozidave in določi pogoje za preseganje mejnih vrednosti. Prekoračitev se lahko določi v zazidalnem načrtu na podlagi urbanističnih/planerskih razlogov ali na podlagi razlogov podobe kraja. Če zazidalnega načrta ni možno sprejeti, se lahko prekoračitev določi v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja na podlagi zgoraj navedenih razlogov.

V načrtu namenske rabe se določijo območja za katera je treba izdelati zazidalni načrt. Poleg območij, ki se določijo na podlagi plana je treba zazidalni načrt obvezno izdelati tudi:

- kadar se Načrt namenske rabe spremeni zaradi uskladitve z nadrejenimi akti,
- za gradnjo nakupovalnih centrov,
- na zavarovanih območjih narave, za strnjena, medsebojno povezana nezazidana območja, ki so večja od 3000 m<sup>2</sup>,

- za potrebe komasacije.

Zazidalni načrt je prav tako sestavljen iz grafičnega in tekstualnega dela. Za lažje razumevanje je treba izdelati tudi obrazložitev. Zaželeno je, da se v Načrtu namenske rabe za razvojna območja določi urejanje z zazidalnim načrtom. Zazidalni načrt določi predvsem način zazidave, dovoljene višine in gradbene linije, kakor tudi potek in širino prometnih poti.

V zazidalnem načrtu je treba določiti:

- mejo območja načrtovanja,
- prometne površine,
- pogoje za mirujoči promet,
- odprte in zelene površine,
- pogoje za rabo in oblikovanje,
- privatne prometne površine – pogoji za notranji razvoj,
- način pozidave (odprt, skupen, zaprt),
- višino objektov,
- najmanjši odmik do odprtih prometnih površin,
- stopnje izkoriščenosti zemljišča,
- povečanje ali zmanjšanje v Načrtu namenske rabe določene mejne vrednosti gostote pozidave,
- razvojno stopnjo.

Dodatno se lahko še določijo:

- javne in zasebne prometne površine,
- profili prometnih površin,
- oblikovanje površin in osvetlitev,
- dostopnost površin (tudi za peš in kolesarske steze, hodniki, arkade, itd.),
- ukrepi za javni promet,
- urejanje mirujočega prometa,
- podrobnosti o oblikovanju in ozelenitvi parkirnih površin,
- uvozi v podzemne garaže, raba objekta (deljeno na nadstropje, delež...),
- število stanovanj,
- podrobne informacije o višini stavbe, številu etaž,
- lega objekta,
- površine, ki se ne smejo pozidati,
- gradbene črte,
- globina objekta,
- zelene in odprte površine,
- urejanje krajine,

- ograje,
- dvorišča,
- igrišča in podobno,
- oblikovanje objektov in naprav (strešna konstrukcija, materiali, barve, obdelava materialov),
- okolje (hrup, mikroklima, ogrevanje, odvodnjavanje),
- varstvo pred naravnimi nesrečami,
- zbiranje in odvažanje odpadkov,
- oglaševanje.

Določila v zazidalnih načrtih, ki odstopajo od določil zveznega zakona, imajo predpisan rok veljave in sicer morajo biti uresničena najmanj v enem letu od izdaje gradbenega dovoljenja za načrtovani poseg.

V Avstriji oziroma na Štajerskem je načrtovanje in umeščanje objektov v prostor na podlagi zazidalnih načrtov pravilo – večina območja občine se načrtuje z zazidalnimi načrti. Gradbena dovoljenja se izdajajo neposredno na podlagi pravnomočnega zazidalnega načrta. Za območja, ki se ne načrtujejo z zazidalnimi načrti, Štajerski gradbeni zakon<sup>95</sup> določa, da se na stavbnih zemljiščih pravila umeščanja določajo od primera do primera in sicer na podlagi posebne odločbe občine (lokacijsko dovoljenje), ki se izda na zahtevo stranke (opcijsko dovoljenje). Lokacijsko dovoljenje se izda v 8 tednih po prejemu popolne vloge, v postopku pa je stranka samo vlagatelj zahteve. V lokacijskem dovoljenju pristojna občina določi:

- kategorijo dopustne gradnje skladno z načrtom namenske rabe,
- dopusten način pozidave<sup>96</sup> (*Bebaungsweise*),
- dovoljeno gostoto pozidave,
- stopnjo pozidanosti,
- cestno linijo in površine parcele, rezervirane za širitev javne površne,
- dovoljeno višino.

Pristojni organ lahko določi tudi stavbno črto in gradbene meje kakor tudi orientacijo slemen in obliko streh, upoštevajoč krajevne značilnosti naselja ali dela naselja (videz cest, kraja...) (Jereb, 2014).

---

<sup>95</sup> 18. člen Štajerski gradbeni zakon.

<sup>96</sup> Zakon določa tri vrste: odprti način pozidave (z vseh strani prostostoječa gradnja ali gradnja, ki je na eni strani zidana na mejo); spojena gradnja (gradnja je na eni strani pripojena drugi gradnji) ter zaprt način pozidave (najmanj na dveh mejah prizidana gradnja).



V Štajerskem gradbenem zakonu je navkljub imenu, ki navaja k mišljenju, da predpisuje predvsem določila za gradnjo objektov, tudi veliko urbanističnih določil. Podobno kot pri naši zakonodaji so na začetku<sup>97</sup> razloženi pomeni izrazov, ki so uporabljeni v zakonu. V nadaljevanju je se pojavijo določila urbanistične narave, npr. določeno je kdaj je parcela sploh zazidljiva, pravila glede ureditve dovozov in obveznega priključevanja na cesto, pogoji za obvezno zagotavljanje igrišč k večstanovanjskim stavbam (npr. vsaj 5 m<sup>2</sup>/stanovanje), pogoji za postavitve ograj (občina lahko za določeno območje natančno določi vrsto in tip ograje), pogoji za umeščanje objektov v prostor<sup>98</sup> (npr. odmiki od sosednjih parcel in odmiki med stavbami). Odmiki so določeni v obliki formul, tako mora biti odmik med stavbami vsaj toliko kot znaša skupni seštevek nadstropjih obeh stavb povečano za 4. Odmik stavbe od parcelne meje pa mora znašati najmanj toliko kot znaša skupna vsota vseh nadstropij povečano za 2. Ob tem je vseeno določena olajšava, da lahko odmik med stavbami na isti parceli znaša tudi manj. Najmanjši odmik med objekti (razen dopustnih izjem) znaša 2 m. Poleg tega lahko pristojni organ v določenih primerih dopusti manjšo razdaljo:

- za odmik gospodarskih poslopij,
- če je to v interesu zaščite mestnega predela, starega mesta ali tradicionalne oblike pozidave,
- če gre za prizidavo, ki služi urejanju dostopov za gibalno ovirane osebe (npr. dvigala).

Določena so tudi pravila za določanje komunalnega prispevka, tolerance za upoštevanje gradbene in cestne linije ter meje gradbene parcele pri delih stavb, zagotavljanje normativnih površin za parkirišča<sup>99</sup>, parkirnih mest za kolesa<sup>100</sup>, urejanje pločnikov itd. Za nekatere od naštetih vsebin zakon določa, da se lahko v zazidalnih načrtih določijo tudi drugače. Npr. občina lahko do uveljavitve uredbe, dopusti manjše število parkirnih mest (tako za avtomobile kot kolesa) od predpisanih, če to upravičuje lokacija objekta oz. če je območje dostopno z javnim prevozom.

Kot podlago za izdelavo zazidalnih načrtov, mora občina sprejeti prostorski model (*räumliches Leitbild*) kot del Lokalnega razvojnega koncepta. Z njim so za stavbna zemljišča in zemljišča posebne uporabe v odprtem prostoru določene zlasti krajevne značilnosti kot tudi načela za način pozidave, dostop, oblikovanje odprtega prostora ipd.

<sup>97</sup> 4. člen Štajerski gradbeni zakon.

<sup>98</sup> 13. člen Štajerski gradbeni zakon.

<sup>99</sup> 89. člen Štajerski gradbeni zakon.

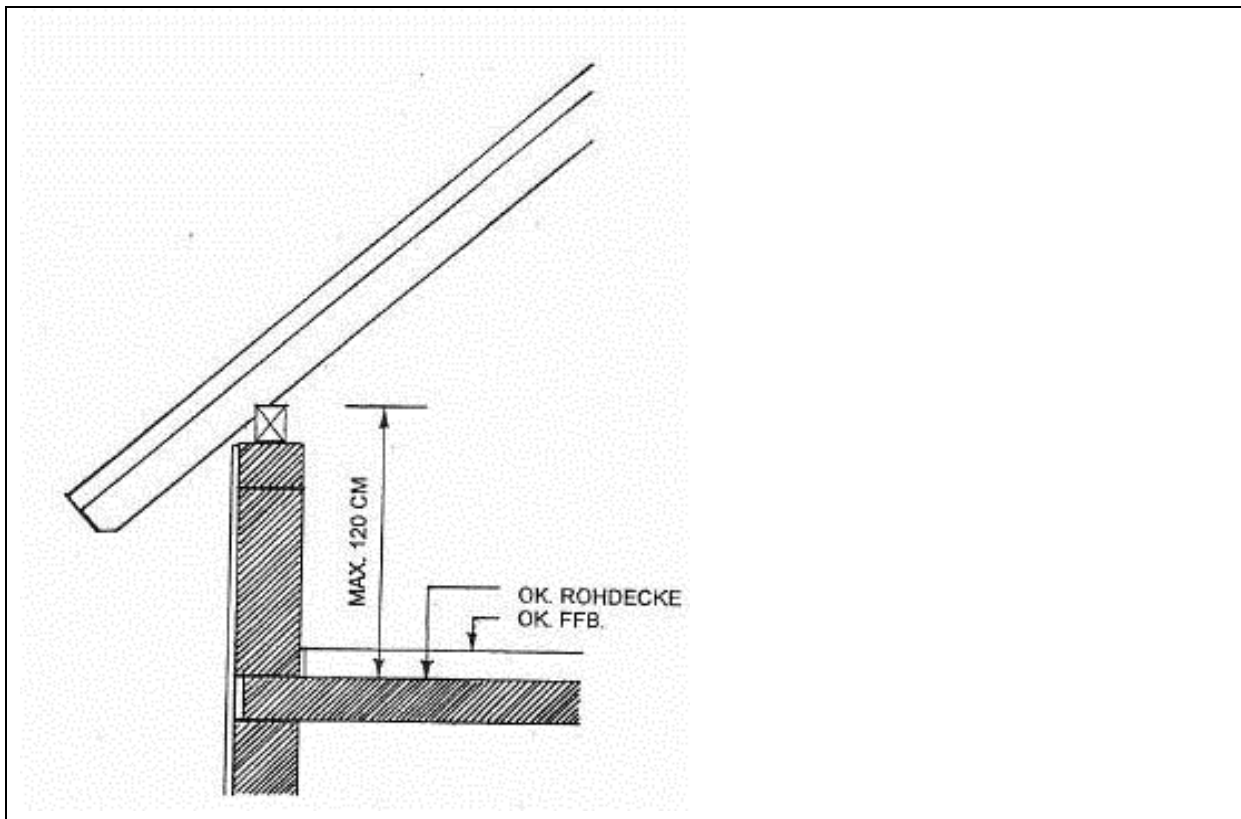
<sup>100</sup> 92. člen Štajerski gradbeni zakon.

Prostorski model za mesto Graz, predstavljajo oblikovalske smernice za območje mesta Graz (*Räumliches Leitbild der Landeshauptstadt Graz*). V njih je določen osnovni okvir za strukturni in prostorski razvoj urbanega prostora in teritorialne, splošne smernice na podlagi vrste razvojnih območij. Prostorski model sam po sebi ni zavezujoč normativni dokument, vendar se na vseh stopnjah vključuje v razvojni koncept mesta in načrt namenske rabe. Prostorski model mesta Graz mesto deli na 15 značilnih območij pozidave, za katere so v posebnem poglavju navedene podrobnejše usmeritve za nadaljnje urejanje prostora (podrobna določila o načinu gradnje, gostoti pozidave, stopnji razvoja, stavbnih masi, višini itd.), ki so določene z namenom, da se pridobi zelena podoba prostora. Za tip pozidave enodružinskih hiš v vilski četrti Murraum so tako določene značilne karakteristike območja, cilji in ukrepi, ki jim je treba slediti pri urejanju območja in stopnje izkoriščenosti. Značilne karakteristike območje opredelijo kot ozelenjeno stanovanjsko območje ob Muri z visokim deležem prostostojećih hiš, ki se ohranja kot zaščita zelenih prostorov ob reki Muri. Cilji in ukrepi pri urejanju so ohranjanje, spreminjanje/zapolnjevanje in razvoj. Obstoječe zelene površine se ohranjajo in v skupnem deležu povečujejo tako na javnih kot zasebnih površinah, robovi rečnih teras so poudarjeni. Največja stopnja tlakovanosti je 40 %. Dopuščeni sta največ 2 etaži, izjemoma 3 etaže, (streha se šteje v število etaž). Tip gradnje je odprt. Največja stopnja zazidanosti je 20 %. Največja stopnja izkoriščenosti je 0,2 do 0,4 (Bereichstypen, 2004).

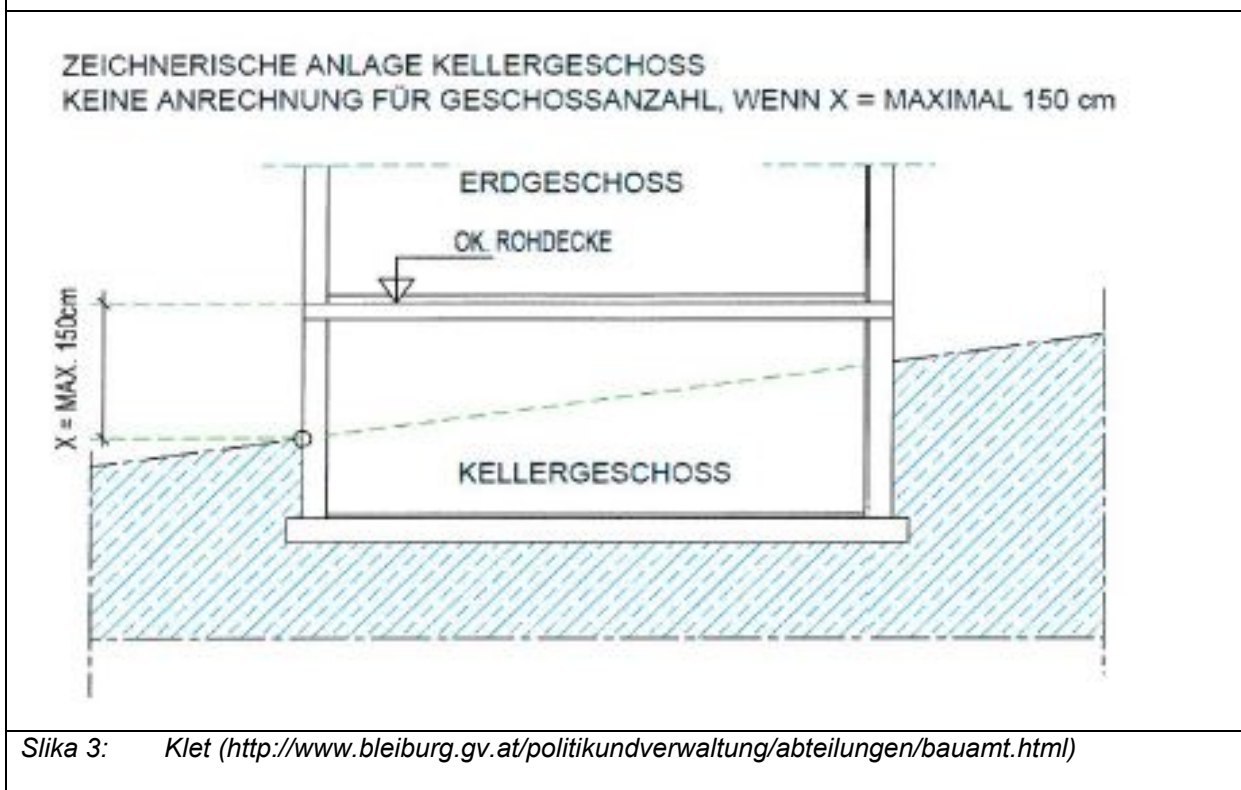
#### **4.1.2 Koroška**

V zvezni deželi Koroška področje graditve in urejanja prostora urejajo: Koroški gradbeni predpis (*Kärntner Bauordnung*), Koroški zakon o urejanju prostora (*Kärntner Raumordnungsgesetz*) ter Zakon o urejanju občin (*Gemeindeplanungsgesetz*). Poleg njih velja še Koroški zakon za zaščito podobe krajev (*Kärntner Ortsbildpflegegesetz*) (*Bauordnungen und Raumordnungsgesetze der Bundesländer*, 2014).

Na Koroškem bi izpostavili samo zazidalni načrt (*Bebaungsplan*), ki se na podlagi Zakona o urejanju občin izdelava za območje občine. V njem so na nekaj straneh določeni pogoji za najmanjšo velikost parcele, tip pozidave, stopnje izkoriščenosti zemljišča, število etaž, prometni normativi, gradbene črte, usmeritve za obliko streh ter oblikovanje zelenih površin. Še posebej zanimive in vredne omembe so grafične priloge, ki jih vsebujejo nekateri zazidalni načrti poleg tekstualne priloge in predstavljajo del akta. V njih so ilustrativno ponazorjeni nekateri standardni pojmi kot so kolenčni zid, klet ali celo primeri dobre in slabe urbanistične zasnove.

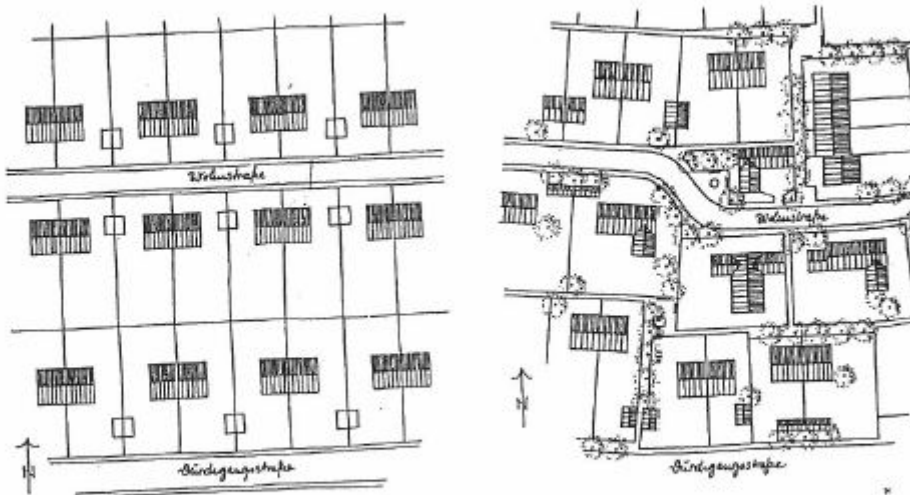


Slika 2: Kolenčni zid (<http://www.bleiburg.gv.at/politikundverwaltung/abteilungen/bauamt.html>)



Slika 3: Klet (<http://www.bleiburg.gv.at/politikundverwaltung/abteilungen/bauamt.html>)

- Erkennen der Bedeutung der Straßenführung für die Qualität der Raumbildung einer Siedlung.



NEGATIVES BEISPIEL

POSITIVES BEISPIEL

Slika 4: Primer dobre in slabe urbanistične zasnove  
(<http://www.bleiburg.gv.at/politikundverwaltung/abteilungen/bauamt.html>)

## 4.2 NEMČIJA

Nemčija je zvezna država, ki ima 16 zveznih dežel – t.i. *Länder*. Na celotnem ozemlju zveze veljajo zvezni predpisi in deželni predpisi, ki veljajo samo v zadevni zvezni deželi. Vsaka dežela ima lastno ustavo in pristojnost sprejemati zakone, podzakonske predpise in predpise lokalnih skupnosti znotraj pravnega okvira, ki ga določa ustava.

Zvezna ureditev s tremi stopnjami urejanja (državna, deželna in občinska) odločilno določa sistem prostorskega načrtovanja v Nemčiji. Prostorsko planiranje je glede na večstopenjski sistem ustrezno decentralizirano. Načrtovanje na državni ravni se v glavnem osredotoča na vodilne usmeritve in načela prostorskega planiranja in obenem predstavlja pravno podlago za prostorsko načrtovanje zveznih dežel in usmeritve za sektorsko planiranje. Deželno prostorsko načrtovanje glede na zvezna načela natančneje določa načela prostorskega načrtovanja na ravni dežele, medtem ko se na lokalni ravni izvajajo končni cilji načrtovanja ob upoštevanju zahtev državnega in deželnega planiranja. Urejanje in določanje namenske rabe zemljišč, ter ostali inštrumenti za izvajanje načrtovanja na najnižji ravni, spadajo v domeno lokalnih skupnosti (Pahl-Weber. E., Henckel. D., 2008).

V Nemčiji se prostorsko načrtovanje določa in izvaja z vrsto orodij na treh ravneh:

- zvezna raven prostorskega načrtovanja,
- deželna raven prostorskega načrtovanja,
- regionalna raven prostorskega načrtovanja.

Na državni ravni obstajajo trije zakoni, ki urejajo prostor in gradnjo objektov:

- Gradbeni zakon - *Baugesetzbuch (BauGB)*,
- Zakon o urejanju prostora - *Raumordnungsgesetz (ROG)*,
- Odlok o namenski rabi - *Baunutzungsverordnung (BauNVO)*.

Poleg tega obstaja še vzorčni gradbeni predpis (*Musterbauordnung - MBO*), ki služi kot podlaga za deželne predpise.

Gradbeni zakon (*Baugesetzbuch*) ureja celotno prostorsko urejanje in predstavlja najpomembnejši zakon za prostorsko načrtovanje v Nemčiji. Njegove določbe imajo velik vpliv na obliko, strukturo in razvoj poselitvenih območij. Opredeljuje glavna orodja za načrtovanje mesta, ki jih imajo občine na voljo.

V Zakonu o urejanju prostora (*Raumordnungsgesetz*) so določene naloge, smernice in načela prostorskega načrtovanja, s čimer se zagotavlja okvir za državne prostorske akte.

Odlok o namenski rabi (*Baunutzungsverordnung*) določa vrste namenskih rab, vrste dopustnih objektov, stopnje izkoriščenosti, tip gradnje (odprt, zaprt). Ker je državni zakon, so njegova določila zavezujoča in jih morajo vse občine upoštevati pri pripravi prostorskih aktov.

Vzorčni gradbeni predpis (*Musterbauordnung*) služi kot model za poenotenje pravil v posameznih deželnih gradbenih redih. Na njegovih določbah so osnovani vsi deželni gradbeni redi, ki z manjšimi razlikami vsebujejo večinoma enake določbe kot vzorčni gradbeni red (Pahl-Weber. E., Henckel. D., 2008).

Namen prostorskega načrtovanja na ravni dežel je vzpostavitev in ohranitev enakovrednega, zdravega načina življenja in delovnih pogojev v vseh delih dežele. Njegova glavna naloga je določiti načela in zavezujoče cilje za prostorske strukturne načrte, ki se izdelajo na podlagi vseh prostorsko pomembnih sektorskih načrtov. Najpomembnejše orodje v deželnem prostorskem načrtovanju je celovit, nadlokalen in medsektorski deželni prostorski načrt, ki uresničuje državna načela načrtovanja, kot tudi deželne načrtovalske principe. Poimenovanje omenjenih načrtov se razlikuje od dežele do dežele. Imenujejo se deželni razvojni načrt (*Landesentwicklungsplan*), deželni program prostorskega načrtovanja

(*Landesraumordungsprogramm*), deželni razvojni program (*Landesentwicklungsprogramm*), itd. Nekatero deželno vlado pripravijo deželne razvojne programe kot podlago za deželni razvojni načrt. (Pahl-Weber. E., Henckel. D., 2008).

Deželni razvojni načrt določa:

- prostorsko strukturo,
- potencialna poselitvena območja in odprte prostore, ki jih je treba ohranjati,
- varovanje naravnih virov, ki zaslužijo ohranitev,
- prostorsko pomembne javne in zasebne načrte ter ukrepe.

Praviloma vsebuje tako tekst kot grafiko, ter se izdelava za celotno ozemlje dežele (v merilu približno 1: 300.000).

#### **4.2.1 Prostorsko načrtovanje na ravni lokalne samouprave**

V okviru načrtovalske avtonomnosti lokalne samouprave, lokalne oblasti urejajo urbani razvoj in strukturo svojih ozemelj na podlagi instrumenta določanja namenske rabe zemljišč. Gradbeni zakon občinam nalaga odgovornost, da izdelajo načrt namenske rabe prostora v takšnem obsegu, kot je potreben za urbani razvoj in strukturalno načrtovanje. Načrt namenske rabe (*Flächennutzungsplan*) začrti predvideni razvoj za celotno občinsko območje. Območje občine ni samo predmet načrtovanja namenske rabe zemljišč in drugih načrtov lokalnih oblasti, ampak vključuje tudi nadlokalno, celovito prostorsko načrtovanje in regionalno načrtovanje. Na podlagi načrtov namenske rabe se izdelajo še zazidalni načrti, ki določajo zavezujoča določila za urbani razvoj (Pahl-Weber. E., Henckel. D., 2008).

Načrt namenske rabe (*Flächennutzungsplan - FNP*) se izdelava za celotno občinsko območje. V njem je v skladu s prostorskim načrtovanjem in razvojnimi cilji občine začrtana okvirna raba zemljišč, ki je nujna za izpolnitev predvidenih potreb skupnosti,. Poleg tega tudi določa temeljne usmeritve kako in za kakšen namen (stavbe, promet, kmetijstvo, gozdarstvo, rekreacija, ohranjanje narave, itd.) se bodo lahko uporabila zemljišča, ki so na voljo. Zagotavlja tudi okvir in podlago za zazidalne načrte. Načrtu namenske rabe je treba priložiti obrazložitev, ki opisuje cilje, namene in učinke predlaganega urbanega razvoja ter opisuje postopek in rezultat tehtanja vpletenih interesov. Obrazložitev vsebuje tudi okoljsko poročilo, ki opisuje in ocenjuje znatne vplive na okolje. Načrt je treba izdelati za celotno območje občine, zato se obseg zemljevidov in načrtov giblje med 1: 5.000 in 1: 25.000, odvisno od velikosti skupnosti. Občinski svet sprejme načrt namenske rabe prostora kot posebno vrsto vladnega ukrepa. Na podlagi načrta namenske rabe ni možno uveljavljati nobenih zahtev, tudi ne zahtevka za dodelitev gradbenega dovoljenja. Kljub temu ima načrt namenske rabe

zavezujoč vpliv, saj morajo biti zazidalni načrti izdelani na podlagi namenskih rab, ki so v njem določene. Poleg tega načrt namenske rabe zemljišč igra pomembno vlogo pri pridobivanju dovoljenja za projekte na nenamenskih odročnih področjih (zunanja cona).

Zazidalni načrt (*Bebauungsplan - B-Plan*) je druga faza v sistemu dvostopenjskega lokalnega načrtovanja urbanega razvoja. V nasprotju z načrtom namenske rabe, zazidalni načrt vsebuje zavezujoča določila za urejanje urbane strukture, uporabo zemljišč za gradnjo in druge namene. Zazidalni načrt rabe se izdelava za posamezne dele občine in določi pravno zavezujoče določbe za urbane strukture. Sprejme ga občina v obliki občinskega odloka. Zazidalni načrt je glavni instrument za izvajanje načrtov lokalne vlade in predstavlja osnovo za druge ukrepe, ki so potrebni za izvajanje gradbenega zakona. Gradbeni zakon določa široko paleto vsebin, ki se določijo v zazidalnem načrtu. Zazidalni načrt je treba izdelati na podlagi načrta namenske rabe. Načrt namenske rabe ni potreben, če za mestni razvoj zadošča zazidalni načrt. Gradbeni zakon dopušča tudi paralelno metodo. Hkrati z uveljavitvijo, spremembo in dopolnitvijo zazidalnega načrta se lahko spremeni tudi načrt namenske rabe. Zazidalni načrt se lahko izdelava pred načrtom namenske rabe, če je to predvideno v predhodnem delu načrtovanja in se ujema s predvidenimi razvojnimi predpostavkami.

V zazidalnem<sup>101</sup> načrtu se lahko določijo:

- vrsta in stopnja rabe grajene strukture,
- tip gradnje,
- razmestitev odprtih in zaprtih površin, pozicija grajenih struktur,
- odmiki, ki odstopajo od gradbenih predpisov,
- najmanjša in največja velikost, širina in globina gradbene parcele,
- površine za spremljajoče objekte, ki so zaradi drugih predpisov potrebni za uporabo zemljišča, kot npr. otroška igrišča, odprte površine in površine za počitek, kot tudi površine za garaže in parkirišča z uvozi,
- površine za potrebe stanovalcev (npr. športne in otroške površine),
- največje število stanovanj v stanovanjskih stavbah,
- površine za gradnjo socialnih stanovanj,
- površine za gradnjo stanovanj za ljudi s posebnimi potrebami,
- zemljišča s specifičnim namenom,
- zemljišča, ki se ne smejo pozidati in njihova raba,

---

<sup>101</sup> 9. člen Gradbenega zakona (Baugesetzbuch).

- prometne površine in ostale prometne površine, kot so območja za pešce, intervencijske površine, prostori za parkiranje koles, kot tudi pogoji za povezovanje drugih površin na prometnih območjih,
- javna in zasebne površine,
- površine za oskrbo in delovanje objekta (centralna kurjava, kotlovnica, trafo postaje...),
- potek nadzemnih in podzemnih komunalnih naprav in cevovodov,
- površine za odpadke,
- javne in zasebne zelene površine, kot so parki, vrtički, športna in otroška igrišča, površine za kampiranje in kopanje, pokopališča,
- površine za upravljanje z vodami, zaščito pred poplavami in regulacijo vodotokov,
- površine za odlaganje, izkop ali pridobivanje mineralnih surovin,
- kmetijske in gozdne površine,
- površine za postavitve objektov za rejo malih živali, kot so npr. razstavni objekti, objekti za rejo itd.,
- površine ali ukrepi za zaščito, nego in razvoj tal, narave in pokrajine,
- površine za pešce in voznike, površine namenjene širši javnosti, nosilcu dejavnosti na območju ali omejeni skupini uporabnikov,
- skupne površine za določene prostorske ureditve kot so, otroška igrišča, površine za rekreacijo, parkirne površine in garaže,
- območja v katerih se zaradi zaščite pred škodljivimi učinki ne smejo uporabljati določene snovi, ki onesnažujejo zrak in območja v katerih je pri gradnji objektov dopustno uporabljati samo obnovljive vire energije,
- površine, ki se ščitijo pred gradnjo, površine za posebne sisteme in ureditve za zaščito pred škodljivimi vplivi okolja,
- za posamezne površine, območje zazidave ali njegov del, kot tudi za že zgrajena območja, z izjemo področij, določenih za kmetijske namene ali gozd se lahko določi zasaditev dreves, grmovnic in drugih zelenih ureditev ter obveznost sajenja in vzdrževanja drevja, grmičevja in drugega zelenja,
- površine za odlaganje, izkope ali gradnjo podpornih zidov za potrebe gradnje cestnega telesa.

V zazidalnem načrtu se lahko za v njih določene gradbene posege in druge rabe v posebnih primerih določi, da so dopustni zgolj za določeno časovno obdobje, oz. da so dopustni oz. nedopustni do nastanka določenih okoliščin. V takih primerih je treba določiti tudi končno rabo.



Za pozidana območja se lahko v skladu z interesi prebivalcev oz. notranjega razvoja naselja v zazidalnem načrtu določijo dopustne stopnje izkoriščenosti oz. izjeme. Določila so lahko različna za posamezne dele zazidalnega načrta. Pri tem je treba pozorno upoštevati mestni razvojni načrt (*Städtebauliches Entwicklungskonzept*). V zazidalnem načrtu se lahko določi tudi dopustna višina objektov.

Praviloma zazidalni načrt ni časovno omejen. Vendar so v nekaterih okoliščinah lahko določeni roki in pogoji. Merilo zazidalnih načrtov se običajno giblje od 1: 500 do 1: 2000. Zazidalnemu načrtu je treba priložiti obrazložitev. V njem so določeni cilji, namen in najbolj pomembni učinki načrta. Vključuje tudi okoljsko poročilo, ki opisuje in ocenjuje znatne vplive na okolje.

Obstajajo različne vrste zazidalnih načrtov. Dopustnost projekta se lahko odloča na podlagi sprejetega zazidalnega načrta, ki mora vsebovati minimalne specifikacije, glede kategorije rabe, stopnje izkoriščenosti in prometa. Poseg je načeloma dovoljen, če ni v nasprotju z minimalnimi specifikacijami ter, če je zagotovljena oskrba z lokalno javno infrastrukturo.

Zazidalni načrt, ki ne vsebuje minimalnih specifikacij se imenuje Preprost zazidalni načrt. Na njegovem območju sprejemljivost projektov ureja Gradbeni zakon.

V primeru zazidalnih načrtov na osnovi projekta, se prav tako lahko dokončno odloči o sprejemljivosti posega. Poseg je dovoljen, če ni v nasprotju z zazidalnim načrtom in če je zagotovljena oskrba z lokalno javno infrastrukturo. Zazidalni načrt, ki temelji na projektu se uporablja predvsem , ko gre za pridobitev dovoljenja za specifičen poseg. V tem primeru investitor prevzame pobudo za uveljavitev pravice do gradnje. Na podlagi načrta za realizacijo projekta in izboljšanje zemljišča (projekt in načrt infrastrukture), pripravljen v posvetovanju z lokalnimi organi, mora biti investitor pripravljen in sposoben izvesti poseg v določenem obdobju in nositi v celoti ali delu vse stroške načrtovanja in opremljanja zemljišča.

Vsaka dežela ima še svoje gradbene predpise, npr. Bavarski gradbeni predpisi (*Bayerische Bauordnung - BayBO*). V njih so določeni gradbeno urbanistični pogoji. Zelo podrobno so določena določila za odmike, ki so med stavbami določeni s formulo, v kateri se višina obstoječih objektov množi z določenimi količnikom, rezultat pa predstavlja dopusten odmik. Določeni so tudi pogoji za oblikovanje (ki pa so zelo splošni), obseg, razmerje stavbnih mas, material in barvo. Posegi morajo biti usklajeni in ne smejo poslabšati vizualne podobe cestnih, mestnih predelov in krajine. Zanimivo je določilo, ki prepoveduje kopičenje

oglaševalskih sporočil. Določeno je tudi, da lahko v posameznih primerih projekt odstopa od določil predpisov, odločitev pa potrdi občina.

#### **4.2.2 Gradbeno dovoljenje**

Gradbeni predpisi so si glede na vsebino in strukturo po posameznih deželah v osnovi podobni, čeprav se nekatere ureditve precej razlikujejo. Vzorčni gradbeni red (*Musterbauordnung*) zagotavlja krovni pregled obstoječih pravil.

Gradnja, spremembe in spreminjanje namenske rabe fizičnih struktur zahtevajo gradbeno dovoljenje razen, če to ni drugače določeno v vzorčnem gradbenem redu. Glede na predpogoje, vzorčni gradbeni red razlikuje med preprostim postopkom pridobivanja gradbenih dovoljenj in celovitim postopkom pridobivanja gradbenega dovoljenja.

Gradbeno dovoljenje izda nižji gradbeni organ v dani deželi. Nižji gradbeni organi so nižje stopnje upravnih organov, okrožij ali občine, ki so del okraja pod pogojem, pod pogojem, da jim je bila zaupana ta naloga. Vlogo za gradnjo in gradivo potrebno za oceno gradbenega projekta in za obravnavanje prošnje (gradbene dokumente) je treba predložiti pristojnemu organu. Gradbeni dokumenti morajo pripraviti in podpisati pooblaščenec osebe. Katere dokumente in risbe (situacijski načrt, tloris, prerezi) je treba predložiti, ter v kakšnem merilu je odvisno od deželnega odloka, ki se nanaša na gradbene dokumente (*Bauvorlagenverordnung*). Gradbeni organ pridobi soglasje občine in se posvetuje z vsemi organi in agencijami, ki želijo podati svoje mnenje. Posledično velja, da brez njihovega soglasja ne more biti odločeno ali se dovoljenje lahko dodeli. Gradbeno dovoljenje se izda, če projekt ni v nasprotju z nobeno od določb javnega prava, ki jih je treba upoštevati v postopku za pridobitev dovoljenja.

#### **4.3 ANGLIJA**

Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske (tudi Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irsko) obsega dežele Anglijo, Škotsko, Wales in Severno Irsko; prve tri združujemo v Veliko Britanijo. Vsaka izmed štirih dežel ima posebno ureditev, ki pogosto delno izhaja iz tradicionalnih grofij. Za administrativne in politične namene ter lokalno samoupravo se dežele podrobneje delijo.

Vsaka od štirih dežel ima svoj sistem načrtovanja rabe zemljišč.<sup>102</sup> V osnovi imajo vsi planski značaj, kar pomeni, da so nacionalne in lokalne načrtovalske politike določene v uradnih razvojnih načrtih, ki določajo kateri razvojni projekti potrebujejo in kateri ne potrebujejo gradbenega dovoljenja; kako je treba zaščititi zemljišča; in zagotavljanje ravnovesja med razvojem in varstvom okolja za zaščito javnega interesa.

O posameznih vlogah za gradbeno dovoljenje se določa na podlagi usmeritev iz teh načrtov, razen če obstajajo drugi razlogi, ki jih je treba upoštevati. Vsaka dežela tudi definira vrste posegov, ki so dopustni brez gradbenega dovoljenja in določa "vrste rab" znotraj katerih je sprememba rabe prosto dopustna. V vsaki deželi tudi obstaja sistem za pritožbe, ki obravnava odločitve glede gradbenih dovoljenj. Vsaka dežela ima tudi sistem za nadzor kršitev načrtovalskih določil.

Čeprav je osnovna struktura vseh štirih sistemov podobna, obstajajo razlike v podrobnostih in delovanju. Nedavne spremembe, ki jih je uvedla koalicijska vlada (2010-2015) so povzročile velik razkorak med sistemom v Angliji in ostalih treh deželah.

Za potrebe te naloge je v nadaljevanju prikazan samo sistem prostorskega načrtovanja v deželi Angliji, ki je največja in najgosteje naseljena od dežel, ki sestavljajo Veliko Britanijo.

V Angliji so trenutno v veljavi naslednji prostorski akti:

- Zakon o načrtovanju mest in podeželja (*The Town and Country Planning Act 1990*), ki je utrdil prejšnjo zakonodajo za načrtovanje mest in podeželja, ter določil pogoje za urejanje razvoja.
- Zakon o načrtovanju in obveznem odkupu (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*), ki je uvedel spremembe v nadzor razvoja, obvezni odkup in uporabo planskih aktov v monarhiji.
- Zakon o načrtovanju (*Planning Act 2008*), ki določa okvir za načrtovalske procese državno pomembnih infrastrukturnih projektov in infrastrukture za komunalni prispevek.
- Lokalni zakon (*Localism Act 2011*), ki določa pravni okvir za načrtovanje prostora v skupnostih in dolžnosti sodelovanja med državnimi organi.

---

<sup>102</sup> Naslednje vsebine do konca 4.3. poglavja so povzete po Comparison of the planning systems in the four UK countries

V marcu 2014 je vlada na spletu objavila Smernice za planersko prakso (*Planning Practice Guidance - PPG*), ki služijo kot spremljevalni dokument Nacionalnega programa prostorskega planiranja (*National Planning Policy Framework – NPPF*). Smernice za planersko prakso govorijo o tem kako je treba *NPPF* uporabljati v praksi, poleg tega služijo kot vir dodatnih informacij. Smernice za planersko prakso ureja Oddelek za skupnosti in lokalno samoupravo in se redno posodablja.

Nacionalni program prostorskega planiranja (*The National Planning Policy Framework*) (v nadaljevanju *NPPF*) določa državno prostorsko politiko za Anglijo in načine za njeno izvajanje. Zagotavlja okvir znotraj katerega lahko lokalne oblasti in prebivalstvo izvajajo svoje značilne lokalne in sosedске plane, ki odražajo potrebe in prioritete njihove skupnosti.

#### **4.3.1 Regionalno načrtovanje**

Bivša koalicijska vlada je preklicala prejšnje regionalne prostorske strategije, z izjemo nekaj posameznih politik iz nekaterih regionalnih prostorskih strategij, ki ostajajo v veljavi. Podrobnosti o tem, kaj ostaja v veljavi za strategijo vsake regije so objavljene v posebnem dokumentu. Britanska vlada je uvedla "dolžnost sodelovanja" z organi skupnosti, z namenom, da zamenja formalno regionalno planiranje. To pomeni, da so javni organi dolžni sodelovati na prostorskih načrtih, ki segajo čez upravne meje, zlasti tistih, ki se nanašajo na strateške prednostne naloge, določene v *NPPF*. Ta obveznost se mora odražati v vsakem lokalnem načrtu (*Local plan*).

#### **4.3.2 Lokalni načrti**

*NPPF* določa, da mora vsaka lokalna skupnost za svoje območje izdelati Lokalni načrt. Treba je poudariti, da je to zahteva, ki ni pravno zavezujoča, torej, da ne obstaja nobena zakonsko predpisana zahteva, da je treba lokalni načrt izdelati. *NPPF* za lokalni načrt določa, da mora biti izražati želje lokalne skupnosti, ki morajo upoštevati realen okvir. Določiti mora strateške prednostne naloge za območje v primernem časovnem okviru, ki običajno predstavlja 15 letno obdobje. Lokalni načrt mora temeljiti na ustreznih, in aktualnih dokazilih o ekonomskih, socialnih in okoljskih značilnostih ter možnostih obravnavanega območja. Lokalni načrt pregleda neodvisni inšpektor, katerega naloga je, da oceni ali je načrt upošteval pogoj o sodelovanju in druge predpise. Minister ima pooblastila, da lokalni načrt kadarkoli pred uradnim sprejemom spremeni, če meni, da je "nezadovoljiv". Minister prav tako lahko odredi, da se vsak načrt predloži v odobritev. Lokalni načrti se lahko spreminjajo v celoti ali samo delno, zato da se fleksibilno odzivajo na spreminjajoče okoliščine. Če pride do

sprememb, mora biti ponovno vključena javna obravnava in pregled, če so se stvari bistveno spremenile.

#### 4.3.3 Sosedski razvojni načrti

V skladu s pooblastili Lokalnega zakona, lahko sosedski forumi in župnijski sveti določijo splošne načrtovalske plane za razvoj in rabo zemljišč v soseski. Imenujejo se Sosedski razvojni načrti (*Neighbourhood Development Plans*). Lokalne planerske oblasti še naprej izdelujejo lokalne načrte, ki določajo strateški okvir, v katerega se morajo umestiti Sosedski razvojni načrti. Usmeritve iz Sosedskega razvojnega načrta ne morejo blokirati razvoja, ki je že del lokalnega načrta. Kar lahko storijo je, da oblikujejo in vplivajo na smer v katero se bo gibal razvoj in kakšen bo njegov končni izgled.

Sosedski razvojni načrt ne stopi v veljavo, dokler ne dobi večine na referendumu v soseščini. Prav tako mora izpolnjevati več pogojev za zagotavljanje pravne skladnosti načrtov in upoštevati širše politične usmeritve (npr. nacionalno politiko). Pogoji morajo:

- upoštevati državno načrtovalsko politiko,
- biti na splošno skladni s strateškimi usmeritvami določenimi v razvojnem načrtu lokalnega območja,
- biti v skladu z EU določili in zahtevami s področja človekovih pravic.

Če je predlog sprejet na referendumu, je organ za načrtovanje na lokalni ravni zakonsko obvezan, da Sosedski razvojni načrt spravi v veljavo. Ko je veljaven, postane del pravnega okvira, vse planerske odločitve v obravnavanem območju morajo biti sprejete v skladu z njim, kot tudi v skladu z lokalnim načrtom za širše območje.

#### 4.3.4 Sosedska razvojna določila in določila skupnosti o pravici gradnje

Poleg tega, da določa izdelavo Sosedskih razvojnih načrtov, Lokalni zakon skupnostim tudi omogoča izdelavo Sosedskih razvojnih določil (*Neighbourhood Development Orders*) in Določila skupnosti o pravici gradnje (*Community Right to Build Orders*). Lokalni organi za načrtovanje morajo ob tem zagotoviti potrebno podporo.

Sosedska razvojna določila dajejo skupnosti gradbeno dovoljenje za razvoj, ki je v skladu z odredbo. Tako odpravlja potrebo po formalni vlogi za gradbeno dovoljenje, ki ga je treba predložiti Lokalnemu organu za načrtovanje. Sosedska razvojna določila se lahko uporablja za dovoljevanje specifičnega posega ali vrste razvoja. Na njihovi podlagi se lahko odobri

gradbeno dovoljenje za posege kot so, nove hiše, nova trgovina ali gostilna ali dopusti dozidave in nadzidave v določenem obsegu na celotnem območju sosesčine.

Določila o pravici gradnje v skupnosti predstavljajo vrsto Sosedskih razvojnih določil. To je akt, ki daje dovoljenje za posege manjšega merila na specifični lokaciji, ki jih izvaja skupnost, brez potrebe po gradbenem dovoljenju.

Dopuščeni gradbeni posegi (*Permitted development rights - PD rights*) so pravica za izvajanje določenih sprememb na stavbi ali zemljišču, ne da bi bilo treba zaprositi za gradbeno dovoljenje. Izhajajo iz splošnega gradbenega dovoljenja, ki je določen v Zakonu o načrtovanju mest in podeželja in ne iz dovoljenja, ki ga odobri lokalni organ za načrtovanje. Na nekaterih "varovanih območjih (*designated area*) so dopuščeni gradbeni posegi bolj omejeni. Ta območja se na splošno nahajajo v zaščitanih območjih, narodnih parkih, območjih izjemne naravne lepote ali v Norfolk in Suffolk Broads-u. Na varovanih območjih je pred stavbnim posegom treba pridobiti gradbeno dovoljenje. Omejitve veljajo tudi v primeru, če je stavba zaščitena. V nekaterih primerih lahko lokalni organi za načrtovanje začasno suspendirajo dopuščene gradbene posege na njihovem območju. V tem primeru je treba obvestiti Ministra, ki ima vsa pooblastila za spremembo ali preklic določil.

#### **4.3.5 Razredi namenskih rab**

Zakon o načrtovanju mest in podeželja določa različne kategorije rabe zemljišč in stavb, znane kot Razredi uporabe (*use classes*). Kategorije nakazujejo vrste rab, ki lahko spadajo v posamezen razred uporabe. Obstajajo štiri glavne skupine:

- razred skupine A: trgovine in druge maloprodajne prostore, kot so restavracije in bančne podružnice,
- razred skupine B: pisarne, delavnice, tovarne in skladišča,
- razredi skupine C: stanovanja,
- razredi skupine D: nestanovanjske stavbe in stavbe za prosti čas.

Obstaja tudi dodatna kategorija, ki se imenuje "*sui generis*" ("edinstven"), ki pokriva druge načine uporabe, vključujoč stavnice in zastavljalnice. Gradbeno dovoljenje se običajno ne zahteva za spremembe rabe znotraj istega razreda in za nekatere spremembe med določenimi razredi.

#### 4.3.6 Pogoji za projektiranje in gradbeno dovoljenje

Lokalne oblasti za načrtovanje imajo pooblastilo, da določijo pogoje za projektiranje v gradbenem dovoljenju. Medtem ko Zakon o načrtovanju mest in podeželja omogoča lokalnemu organu za načrtovanje, da uvede "take pogoje, kot mislijo, da ustrezajo", je treba to storiti v skladu z NPPF, ki določajo, da se pogoji za projektiranje uvedejo le v primeru, če izpolnjujejo "šest testnih vprašanj":

1. je to potrebno;
2. relevantno za planiranje in;
3. za razvoj, ki se dopušča;
4. pravnomočno;
5. natančno; in
6. smiselno v vseh drugih pogledih.

Prosilec se lahko na vse pogoje pritoži. V skladu z zakonom, lahko kršitev na področju urejanja prostora vključuje dopustnost neizpolnjevanja vseh pogojev, za katere je bilo izdano gradbeno dovoljenje. Lokalni organ za načrtovanje lahko sprejme izvršitvene ukrepe zoper kršitve pogojev.

#### 4.3.7 Državni planerski portal

Svetovalno službo za načrtovanje neposredno financira Oddelek za skupnosti in lokalno samoupravo. Zagotavlja širok spekter podpore in spletnih virov za lokalne oblasti, z namenom, da jim pomaga zagotoviti učinkovito storitev načrtovanja. Državni planerski portal (*Planning Portal*), zagotavlja informacije, interaktivne smernice in druge vire o tem, kako uporabiti sisteme načrtovanja v praksi. Angleška planerska pomoč (*Planning Aid England*), ki jo vodi Kraljevi inštitut za urbanizem, nudi podporo skupnostim in posameznikom pri vprašanih načrtovanja. V nadaljevanju je prikazan primer mini vodiča za dozidave, ki je dostopen na spletni strani <https://www.planningportal.co.uk/>. Prikazan je predvsem kot dober primer enostavnega in jasnega prikaza pogojev za dopusten poseg. V konkretnem primeru gre za pogoje za pritlično dozidavo k obstoječemu objektu. Na eni A4 strani so navedeni vsi pogoji in usmeritve za poseg. Določila so tekstualna, predvsem pa največ pove ilustracija, ki nedvoumno definira pogoje za umestitev in oblikovanje dozidave.

**Class A**  
The enlargement, improvement or other alteration of a dwelling house.

## Summary

### Single-storey extension

An extension or addition to your house is considered to be permitted development, not requiring an application for planning permission, provided certain limits and conditions are met.

1. On designated land cladding of any part of the exterior of a dwelling (and extensions) with stone, artificial stone, pebble dash, render, timber, plastic or tiles is not permitted development.

\* Designated land includes national parks and the Broads, Areas of Outstanding Natural Beauty, conservation areas and World Heritage Sites.

2. Extensions (including previous extensions) and other buildings must not exceed 50% of the total area of land around the original house.

The term 'original house' means the house as it was first built or as it stood on 1 July 1948 (if it was built before that date). Although you may not have built an extension to the house, a previous owner may have done so.

\* Sheds and other outbuildings must be included when calculating the above 50% limit.

3. Extensions forward of the principal elevation or side elevation of a house and fronting a highway are NOT permitted development.

4. On designated land side extensions are not permitted development.

On designated land and Sites of Special Scientific Interest the regime for larger single-storey rear extensions (see point 9) which runs until 30 May 2019 does NOT apply.

5. Materials used in exterior work to be similar in appearance to those of the exterior of the existing house. This condition does not apply when the extension is a conservatory.

6. Width of side extension must not have a width greater than half the width of the original house.

7. Side extensions to be single storey with a maximum height of four metres.

8. If extension is within two metres of a boundary maximum eaves height should be no higher than three metres to be permitted development.

9. Single storey rear extension must not extend beyond the rear of the original house by more than 3m an attached house or by 4m if a detached house.

In addition, outside designated land and Sites of Special Scientific Interest the limit is increased to 6m if an attached house and 8m if a detached house until 30 May 2019.

These increased limits (between 3m and 6m and between 4m and 8m respectively) are subject to the [neighbour consultation scheme](#).

10. Single storey rear extension must not exceed a height of four metres.

11. Maximum eaves and ridge height of extension no higher than existing house.

Slika 5: Mini vodič za gradnjo prizidkov (<https://www.planningportal.co.uk/>)

## 4.4 UGOTOVITEV

Pregled tuje zakonodaje urejanja prostora najprej pokaže, da vse izbrane države prostor urejajo na štirih prostorskih ravneh; državni, deželni, regionalni in lokalni. V vseh primerih se urejanje prostora in izdaja gradbenih dovoljenj izvaja na lokalni ravni. Za urejanje prostora sta po navadi v uporabi dva akta, načrt namenske rabe in zazidalni načrt. Načrt namenske rabe je bolj splošen in predvsem samo določi kakšna je namenska raba za posamezna območja, bolj podrobnih usmeritev glede tipov stavb, oblikovanja itd. pa ne določa. Podrobnejše vsebine so praviloma določene v zazidalnih načrtih, ki se izdelajo za konkretno investicijsko namero, zato so posledično lahko bolj natančni. Poleg tega je v vseh primerih dopuščeno določeno odstopanje od pravil oz. izjeme za pridobivanje gradbenih dovoljenj. Gradbeno dovoljenje se izdaja na lokalni ravni, torej na isti ravni kot se prostorski načrti izdelujejo. Glede tega je opazna največja razlika v primerjavi s Slovenijo. Poleg tega ugotavljamo, da je v tujini precej več ilustrativnega načina prikazovanja določil, bodisi kot



neuraden dokument (npr. smernice za oblikovanje) ali v sklopu uradnih aktov (npr. Koroška) oziroma spremljevalnih aktov, ki sicer niso zavezujoči vendar služijo kot usmeritve in dodatne obrazložitve načrtovanih posegov.

Določila glede lege, oblikovanja in velikosti, ki jih podrobneje preučujemo v tej nalogi, so v tujih zakonih pretežno zakonsko določene le za odmike med objekti, medtem ko so pogoji za barvo, obliko ipd. večinoma določeni naknadno in sicer v zazidalnih načrtih ali v oblikovalskih smernicah. Iz tega stališča ima Slovenija v zakonodaji največ zahtev za oblikovanje (npr. s čim mora biti usklajena urbanistična in arhitekturna podoba), medtem ko je drugje to bolj splošno določeno in temelji pretežno na zavedanju, da se določila spoštujejo in upoštevajo.

## **5 TEORETSKA IZHODIŠČA**

Pogosto je vzrok za to, da pravila ne delujejo več oziroma delujejo slabo, pomanjkljivo razumevanje vzroka za nastanek pravil in neusklajena predstava o tem kakšen je sploh končni učinek, ki se s pravili želi doseči. Tako smo danes priča precejšnjemu razkoraku med pravili in urbano realnostjo, kar je spodkopalo dober urbanizem. Da bi ponovno vzpostavili to povezavo je treba bolj jasno razumeti vpliv, ki ga imajo pravila.

Prostor je zaradi svoje spremenljive narave materija, pri kateri se nam najprej poraja vprašanje ali ga sploh lahko normiramo (uredimo s pravnim predpisom), šele nato sledi vprašanje kako ga lahko normiramo. Kot je to navedeno v Nomotehničnih smernicah (2008) je pravno normiranje samo eden od načinov urejanja družbenih razmerij, pri katerih se je treba zavedati, da mnoga niso primerna za pravno urejanje.

### **5.1 REGULIRANJE PROSTORA IN VLOGA URBANISTIČNIH PREDPISOV**

Definicija prostora, kot jo navaja ZPNačrt, se glasi: "Prostor je preplet fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim, do koder sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti". Iz te definicije izhaja, da je prostor omejena dobrina in zato zahteva skrbno usklajevanje javnih koristi in zasebnih interesov ter dolgoročno naravnano prostorsko načrtovanje.

#### **5.1.1 Regulacija**

Ker zagotavljanje prostora kot dobrine ni mogoče prepustiti samo tržnim mehanizmom, je državna intervencija na področju urejanja prostora nujna kot odgovor na socialni značaj prostora, ki se izraža v tem, da prostor ni samo tržna vrednota, ampak tudi javna dobrina, je tako družbeni vir, kot tudi zasebna pravica.

Kos (1994) izhaja iz dejstva omejenosti in potrebo po obsežni regulaciji prostora tesno povezuje s sklopom ekoloških vprašanj. Prostor vidi v vlogi enega najpomembnejših produkcijskih faktorjev, ki se od drugih faktorjev razlikuje tudi po tem, da je njegova omejenost zelo očitna. Posledično ugotavlja, da sta upravljanje in gospodarjenje s prostorom nujnost in da regulacija prostora ostaja eden najpomembnejših vzvodov ekonomske moči. Nujnost regulacije je lahko tudi predimenzionirana, nedvomno pa je določena stopnja regulacije socialne distribucije prostora kot redke dobrine, bistveni pogoj za stabilno delovanje vsake družbe.

Z mejo omejen prostor predstavlja nepremičnino, lastnino posameznika, ki z njo svobodno razpolaga in ki hkrati predstavlja poligon soočenja številnih interesov, potrebnih usklajevanja,

kot navaja Marot Foglesong (2010), hkrati pa je tudi skupna dobrina in kot taka predmet regulacije. Ker ljudje svojo lastnino pogosto dojemajo kot nekaj svetega, vsako regulacijo, ki v to posega, intuitivno razumejo kot vmešavanje države v svobodo in možnost izbire. Dvoumna narava pojma "regulacija" je pogosto posledica zmešnjave med dvema nepovezanima stvarima – abstraktnim konceptom regulacije in predstavam o želenem obsegu regulacijskih moči ali želenih regulacijskih politik (Orbach, 2012).

Orbach (2012) ugotavlja, da imamo pogosto trdne poglede na regulacijo obenem pa postavlja vprašanje, ali se sploh zavedamo, kaj "regulacija" pomeni? V nadaljevanju navaja nekaj primerov nejasnosti med percepcijo regulacije in razumevanjem koncepta v smislu državne intervencije. Pravni koncept "regulacije" je pogosto razumljen kot kontrola ali omejitev. Vendar regulacije ne smemo vedno gledati samo kot negativno sredstvo. Na podlagi definicije iz Black's Law Dictionary "*regulacija je dejanje ali proces nadzora na podlagi pravil ali prepovedi*" lahko sklepamo tudi na pozitivno plat regulacije kot pravila, ki lahko tudi omogočajo in ne samo prepovedujejo. Vendar pa za veliko ljudi "kontrola" še vedno pomeni samo "omejitev", četudi ima lahko kontrola tudi več drugačnih pomenov. Zavedati se moramo, da regulacija pogosto ne nalaga nobenih omejitev, ampak omogoča, olajšuje in izboljšuje stanje. Primeri take regulacije so gradnja cestne infrastrukture, zagotavljanje zdravstvenih storitev in nujnih služb, javni izobraževalni sistem in javne knjižnice, socialne ugodnosti, zagotavljanje nujne pomoči žrtvam naravnih nesreč in finančne injekcije neuspešnim institucijam. Navkljub temu bodo regulacijski ukrepi, kot pravni instrumenti, ki lahko ovirajo izbiro, vedno neskladni s prepričanji posameznikov. V tem smislu Orbach tudi zaključuje s citatom Holmsa "*skoraj vsa zakonodaja je sestavljena iz prepovedi, ki ljudem preprečujejo početje stvari, ki si jih želijo početi.*" (Orbach, cit. Justice Holmes: str. 9, 2012).

Kos (1994) navaja, da je reguliranje (urbanega) prostora uporaba planskih in drugih formalnih mehanizmov zelo kompleksno in razvejano področje, ki se še povečuje. V urbanem prostoru je vedno manj prostora za dejavnosti, ki bi se lahko odvijale spontano, ne da bi trčile ob formalne oz. formalistične postopke. Nadaljuje s trditvijo, da je glede na logiko koncentracije raznovrstnosti (diferenciranosti) v urbanem prostoru naraščanje regulacije v precejšnji meri logično. Vsak posamezen specifičen interes oz. akcija je lahko ovira za vse druge, zaradi česar so nujna standardizirana, tj. formalizirana pravila igre. Vendar pa je ta proces po mnenju mnogih preveč napredoval. Primerjalne analize kažejo, da je razraščanje sistema v določeni meri splošen pojav, pri nas pa se srečujemo še z dodatnimi posebnostmi. Formalna prostorska regulacija se je razrastla do te mere, da je določil že preveč in da prihajajo v medsebojne konflikte in tako, namesto da bi regulacija služila svojemu prvotnemu

namenu, torej določati, da nekaj pravilno, ustrezno deluje, postaja ravno tisti faktor, ki v prostor vnaša nezaželene učinke in povzroča zastoje v procesu. Zato je zlasti v zadnjem času njen smisel postavljen pod vprašaj. Vseeno obstaja zavedanje o neizbežnosti regulacije, kar Kos opisuje kot potrebo, da se spregovori tudi o dejavnikih, ki preprečujejo preveč optimistična pričakovanja v zvezi z zmanjševanjem potreb po sistemski formalno institucionalni regulaciji.

Nadaljujemo z Orbachom (2012), ki razlaga regulacijo kot državno intervencijo na zasebnem področju, kot stranski proizvod našega nepopolne realnosti in človeških omejitev. Regulacija obstaja zato, ker obstajajo "strupi", obenem pa ima lahko regulacija "strupene posledice", če je zlorabljena. Živimo v kompleksnem svetu z omejenimi viri, v katerem zadovoljevanje samo lastnih interesov škodi ostalim. Te nepopolnosti in omejitve so primarna motivacija za regulacijo – za zagotavljanje ekonomske učinkovitosti, okoljske trajnosti, morale in splošnega javnega blagostanja. Enake nepopolnosti in omejitve na drugi strani zagotavljajo nepopolno naravo regulacije. Naše človeške napake dopuščajo uvajanje pretiranih in odvečnih pravil in omogočajo sprejemanje pravil, ki služijo samo posameznim interesnim skupinam. Izziv, s katerim se sooča družba, je spoznanje, da nepopolnosti in omejitve škodijo sprejemanju odločitev, komunikaciji in trgovini ter da se izkoristijo legalne institucije za njihovo odpravljanje. Z drugimi besedami, sprejeti moramo, da bo regulacija ostala in delati na povečevanju prednosti, ki izhajajo iz tega in zmanjševati slabosti (Orbach, 2012).

Vsekakor je v večini dojemanj regulacije nekaj resnice. Regulacija je lahko uporabljena kot zahteva ali prepoved ravnanja. Lahko se izvaja v obliki upravnih pravil, lahko služi interesnim skupinam in se lahko kot vse stvari, ki imajo "dober namen" spremeni v "strup", če jo zlorabimo. Zato je enodimenzionalna percepcija regulacije kot omejitve splošno privzeta percepcija. Deregulacija se zato pojavlja kot privlačna rešitev za zmanjšanje ukrepov, ki jih uporabniki prostora dojemajo kot omejitve.

### **5.1.2 Deregulacija**

Enciklopedija managementa pojem deregulacija razlaga kot izbris, opustitev ali sprostitev različnih zakonov, pravil in predpisov, ki vplivajo na gospodarstvo in industrijo. Obenem tudi navaja, da pomen deregulacije najbolj razumemo, če najprej razumemo namen in vpliv regulacije oz. predpisov (Enciklopedija managementa – deregulacija (Deregulation), 2009).

Deregulacija je tudi eden od priljubljenih pojmov in instrumentov s katerimi operira neoliberalizem, ki velja za najpomembnejšo ideologijo druge polovice 20. stoletja. Neoliberalizem je nadgradil klasično liberalno ekonomijo in zaznamoval praktično vse države

sveta. O neoliberalizmu ne obstaja enotna definicija. Vukelič navaja Harveya (2012), ki ga vidi kot »teorijo političnoekonomskih praks, ki podpirajo tezo, da se lahko človeško blagostanje najučinkoviteje doseže z osvoboditvijo posameznikovih podjetniških svoboščin in veščin v institucionalnem okvirju, ki ga zaznamujejo zagotovljene lastniške pravice, prosti trgi in prosta trgovina«, torej kot sinonim za ekonomsko svobodnega posameznika (Vukelič, 2012).

Deregulacija je ena od politik, ki jo za uveljavljanje svojih ciljev uporablja neoliberalizem. Ideje o fleksibilnosti in raznoraznih olajšavah se iz gospodarskega področja kot možen ukrep skušajo aplicirati tudi na področje urejanja prostora. Ker je neoliberalizem v zadnjem času deležen tudi kritik, se na tem mestu že poraja prvo vprašanje ali je deregulacija normativnega urejanja prostora pravi ukrep za prepoznane težave pri urejanju prostora.

### 5.1.3 Urbanistični predpisi in javni interes

Predpisovanje PIP je vedno težka naloga, saj v bistvu za prostor predpisujemo recept, ki ga nismo še nikoli preizkusili. Šele ko akt stopi v veljavo, se dejansko pokaže smiselnost in uporabnost določil. Žal pa sam proces po sebi ni zelo fleksibilen, torej ko na posameznih primerih ugotovimo, da določila ne delujejo, je pot do sprememb dolgotrajna, saj zahteva izvedbo celotnega paketa postopkov sprememb akta. Zato sta možnosti dve: ali skrajšanje postopka spreminjanja akta ali uvedba dopolnilnih instrumentov, ki omogočajo hitrejšo delovanje v primerih, ko se ugotovi, da pravila ne delujejo.

Ogorelec (1991) pojav urbanističnih predpisov razlaga v povezavi s pomenom mest za učinkovito funkcioniranje države. Zato je urbanizem že od svojih začetkov tesno povezan z upravo, urbanistični dokumenti pa pravno obvezni. Normiranje gradbene dejavnosti s strani oblasti je postalo potrebno tudi takrat, ko je pričela svobodna, neomejena graditeljska iniciativa posameznika, individualnega investitorja, ovirati ali celo spodkopavati razvoj mesta kot celote. Mišljen ni le prostorski vidik rasti mesta, temveč tudi razvoj mestnih funkcij, kar je prikazano na podlagi naslednjih primerov:

- funkcija mesta kot bivališča za delovno silo. V dobi hitre industrializacije so želeli lastniki stavbnega zemljišča iz njega iztržiti čim več (s podobno situacijo se srečujemo danes), zato so želeli parcelo v največji možni meri pozidati in nanjo naseliti čim več najemnikov. To je vodilo v nemogoče stanovanjske in higienske razmere, zaradi katerih so se pojavili predpisi, ki so tako stanje preprečevali.
- svoboda zidave je omejena tudi s prometno infrastrukturo. Večje kot je mesto, več je prometnih povezav, zato postajajo njihove prostorske zahteve vse večje, lastnik

zemljišč teh površin ne želi odstopati za javne prometnice, saj bi jih raje izkoristil za lastne potrebe.

- funkcija varnosti je ogrožena, če posameznik uporablja najcenejše materiale za gradnjo: les, slama (nevarnost požara), prav tako, če ne poskrbi za ustrezno odvajanje odplak (nevarnost okužbe pitne vode).

Za vlogo in uspešnost urbanističnih predpisov je treba preveriti njihovo vlogo z vidika različnih interesov, ki vplivajo na njihov sprejem in izvajanje ter z vidika učinkovitosti pravnih norm. Tako Ogorelec (1992) navaja, da urbanistični predpisi sami po sebi, brez spremljajočih inštrumentov urejanja, ne morejo biti učinkoviti. Reguliranje s pomočjo urbanističnih predpisov predstavlja le enega od inštrumentov za doseg želenih ciljev, vendar se mu pogosto ne pripisuje prave teže. Ogorelec za to podaja dve razlagi. Kot prvi razlog navaja, da se predpise precenjuje. Prvi razlog je mišljenje urbanista, da zadošča, da se projekt uspe pretočiti v predpis, kar je bistvu tudi njegov končni cilj, saj izdeluje prostorski akt. Kot drugi razlog navaja dojetje urbanističnih predpisov kot nepotrebno oviro oziroma nimajo želenega vpliva. Do takega dojemanja pride zaradi pretiranega normativizma in neučinkovitosti dosedanjih predpisov. To lahko pripelje v pretirano deregulacijo in posledično poseganje v javni interes. Cilj urbanističnih predpisov je ščitenje javnega interesa, ki bi ga lahko zasebni interesi (tj. interesi investitorjev) ogrozili. Varovanje javnega interesa pa je ena od bistvenih nalog države. Ker je javni interes abstrakten pojem, so njegove interpretacije zelo različne. Obseg javnega interesa je v deželah liberalnega kapitalizma ožji, v socialnih državah (državah blagostanja) precej širši. Razlike so tudi v načinu varovanja, ki se odraža v različnem obsegu regulacije s pomočjo pravnih norm (Ogorelec, 1992).

Kot podlaga za učinkovitost pravnih predpisov s področja urbanizma poleg odnosa javni interes - interes države/občine na učinkovitost vplivajo tudi številne druge (notranje) značilnosti in (zunanje) okoliščine. Tako je pomembno, da so urbanistični predpisi skladni s predpisi in politikami na drugih področjih, pomemben dejavnik predstavljajo tudi stabilnost predpisa, pravna zavest ljudi, usposobljenost uprave, da predpis izvaja, itd. Poleg tega, da morajo predpisi odražati dejanski interes države (politike, uprave) in biti skladni s predpisi in politikami na drugih področjih, ki se dotikajo prostora (kmetijska, zemljiška, stanovanjska, davčna, kreditna politika itd.), je pomembno tudi to, da niso v izrazitem nasprotju z vrednotami ljudi in s tradicijo. Upoštevati morajo dejansko stanje in ga spreminjati le toliko, da je za ljudi še sprejemljivo. Biti morajo življenjski in uresničljivi. Treba je doseči, da bodo ljudje predpis v zadostni meri razumeli oziroma se strinjali z njegovim ciljem (Ogorelec, 1992).

Urbanist v procesu učinkovitosti predpisov lahko pripomore k strokovno usposobljeni upravi in kvaliteti predpisov, delno pa tudi k spreminjanju vrednot (osveščanje, izobraževanje). Vseeno se je treba zavedati, da je vpliv urbanistov omejen le na nekatere od pogojev za učinkovite urbanistične predpise. Če si resnično želimo izboljšati stanje v prostoru, se delo urbanistov oz. izdelovalcev prostorskih aktov nikakor ne sme končati z izdelavo strokovno neoporečnega predloga za predpis, temveč bi moralo biti spodbujeno od države/občine, kot skrbnice javnega interesa, da sodelujejo tudi pri prenosu dokumenta v prakso. Bolj poudarjeno, kot je to sedaj, bi morali biti drugi načini vplivanja na gradnjo (ozaveščanje in izobraževanje javnosti, svetovalno delo, stimulacije...). Le istočasna uporaba tako restriktivnih kot stimulativnih inštrumentov bo omogočila učinkovito urejanje prostora. Na urbanistične predpise je torej treba gledati kot na enega od inštrumentov za kvalitetnejši prostorski razvoj (Ogorelec, 1992).

Proces načrtovanja je po eni strani postal pretežno administrativni postopek, v katerem se vrsta pristojnih organov medsebojno nadzoruje, pri čemer se vsak od njih nagiba k previdnosti, ker pričakuje dokaj verjetno možnost, da se bo načrt in s tem njegov prispevek kasneje znašel na preverjanju, neredko na ustavnem sodišču. Zaradi predpisanih oblik izvajanja je forma postala pomembnejša od vsebine, zato je urbanizem v veliki meri postal birokratska dejavnost (Požanel, 1988). Zaradi te oznake je zlasti med arhitekti urbanizem dobil slabšalen prizvok.

Arhitekti pogosto že v osnovi zavračajo urbanistične predpise, torej tudi v primeru, da so dobro oblikovani in jasni. Zakaj je temu tako, razlaga Požanel (1988), ki navaja, da je urbanizem nastal iz potrebe po vzpostavitvi širših pravil, ki naj bi urejala medsebojna razmerja med posameznimi posegi v prostoru. Ob tem izpostavlja oblikovalsko razsežnost urbanizma in iz tega podatka izpelje razlago za konflikt med arhitekturo in urbanizmom. Urbanizem torej tudi oblikuje, pravico do oblikovanja pa si jemljejo tudi arhitekti. Zato arhitekti vidijo razlog za svoje probleme (med drugim tudi) v urbanističnih predpisih, ki omejujejo svobodo njihovega ustvarjanja, saj je arhitektura po njihovem mnenju več kot poseg v prostor, saj presega golo utilitarnost, identificira, obvladuje in oblikuje prostor. Arhitektura in urbanizem se tako znajdetata na istem polju, zaradi česar je spopad skoraj neizogiben. Arhitekt trdi, da s svojo arhitekturo oblikuje prostor, obenem pa urbanist opozarja, da predvsem on definira pravila tega oblikovanja in pri tem implicira, da naj bi se arhitektura tem pravilom podrejala. Posledica je neizbežen konflikt med arhitekturo in urbanizmom (Požanel, 1988).

#### 5.1.4 Urbanistični predpisi in oblikovanje

Poseganje v prostor se dotika tako najvišjih državnih interesov kot tudi individualnih posameznikov. Urejanje prostora zato neizbežno sproža različne odzive, ki segajo od obrambe strateških interesov državne suverenosti do arhetipskih individualističnih reakcij, ki branijo »naravno« pravico do lastnega »življenjskega prostora«. Nemalokrat so odzivi tako siloviti, da celo povsem onemogočijo umirjeno in racionalno (strokovno) razpravo. Znamenita fraza, da naj morebitne prostorske zaplete ali celo konflikte reši t.i. stroka, zato že dolgo ni več prepričljiva. Dejansko so strokovne presoje in odločitve za neko prostorsko različico lahko zgolj podlaga za interesno, družbeno, tj. politično odločitev (Kos, 2002).

V javni politiki se odvija veliko dejavnikov, ki vplivajo na obliko sveta okoli nas. Ena od aktivnosti, ki je po svoji naravi med najbolj nejasnimi, ki jih izvaja oblast, a je ena od stalnih značilnosti javne administracije skozi čas, je regulacija estetike grajenega okolja. Estetska regulacija se vrti okoli utemeljevanja in nadzora, kako bi stvari morale izgledati. Ko govorimo o urejanju grajenega okolja se običajno ukvarjamo tudi z oblikovanjem stavb in njihovim videzom. Promocija "dobrega oblikovanja" v smislu "lepote" in "privlačnosti" in zatiranje "grdega" so običajni, ne pa tudi edini instrumenti take regulacije. Estetsko ureditev je treba preučevati s stališča javne vrednosti, ki se s tako regulacijo lahko realizira. Praksa estetskega upravljanja, skupaj z neobvezujočimi procesnimi stroški in v ravnotežju s fleksibilnostjo, sigurnostjo in odgovornostjo, mora biti previdno uglašena na teme, ki jih javnost ceni, kar je treba identificirati z natančno usmerjeno znanstveno raziskavo (Beer, 2014).

Zakaj so pristopi k regulaciji tako neenotni? Psihološke študije potrjujejo neprijetno resnico, ljudje težijo k omalovaževanju in zavračanju informacij, ki so v nasprotju z njihovimi prepričanji. Zlasti za ljudi s trdnimi prepričanji je bolj verjetno, da bodo dejstva in empirične dokaze ocenjevali pristransko (Orbach, 2012).

Če se torej predstave ljudi ne ujemajo s ciljem, ki ga imajo pogoji za oblikovanje v urbanističnih predpisih, bodo določila dojeta kot omejitev in posledično neupoštevana. V Sloveniji imamo situacijo, kot urbanistični predpisi pogosto naletijo na omalovaževanje iz vrst projektantov. Težava ima dve plati. Tako enega od vzrokov povzamejo že večkrat omenjene izjave, da so urbanistična merila v prostorskih aktih nejasna, preveč določena itd. Zato jih je težko uporabljati, razumeti in se ne upoštevajo. Po drugi strani pa se težava kaže tudi v lastnosti projektantov (in investitorjev), ki pogosto zanemarijo vpetost objekta v okolico. Kar



pomeni, da predpise dojemajo kot omejitvev, ker narekujejo prilagajanje in usklajevanje z okolico, to pa ni v skladu z njihovo predstavo objekta kot unikuma v prostoru.

Urbanistični predpisi bi morali v prvi fazi prepoznati prvenstvene kvalitete v prostoru, jih opredeliti in šele nato določiti pogoje za oblikovanje. Oblikovanje ostalih delov prostora bi bilo lahko bolj sproščeno (brez pogojevanja o skladnosti z obstoječimi kvalitetnimi objekti, če jih dejansko ni oz. bi bili jasno definirani). Sočasno bi se morala izboljšati "javna podoba" urbanističnih meril, tako med projektanti in posledično tudi javnostjo. Treba jih je začeti dojemati kot sredstva, ki omogočajo ohranjanje estetske podobe in urejenosti okolja, torej kot sredstva za zaščito javnega interesa. Dvigniti je raven izobrazbe o oblikovanju okolja. Dober primer predstavljajo barvite fasade, ki so bile precej prisotne v oblikovanju enodružinskih hiš pred nekaj leti. Ker se je problem izpostavil v medijih in se je o njem precej govorilo, je opazno, da se na fasadah v zadnjem času pojavljajo bolj umirjeni barvni toni. Najbrž je vzrok temu tudi dejstvo, da se je stanje reguliralo v prostorskih aktih, ki so prepovedali uporabo živih barv, vendar je trend opazen npr. tudi v Mestni občini Ljubljana, ki takega splošnega določila v svojem OPN nima.

### **5.1.5 Normativna dejavnost in nomotehnika**

Urbanistični predpisi so prostorski dokumenti, ki imajo težo zakona. Zato je poleg vsebine pomembno tudi da so ustrezno normativno in nomotehnično oblikovani.

Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009) (v nadaljevanju ReNDej) predpise obravnava kot tisto podlago pravne države, s katero je določen pravni red, urejeno delovanje državnih organov, ravnanje pravnih subjektov in njihova medsebojna pravna razmerja. Dobri predpisi so vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, kot taki predstavljajo enega od nepogrešljivih pogojev za dobro delovanje pravne države in učinkovitost prava. Pomembni dejavniki za kakovost predpisa so njegova vsebina in kakšna vprašanja predpis normira (ali so ustrezno postavljena). Pomemben je tudi način, na katerega država (ali drug normodajalec) predpisuje in prepoveduje dejanja, določa pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, brez postavljanja nepotrebnih zahtev in povzročanja nepotrebnih težav pri vsakdanjem življenju in delu. Pogoj za dobro delovanje družbe je jasen in konsistenten pravni red. Predpisi, ki so razumljivi, izvršljivi brez težav in čim bolj trajni, pa krepijo državljansko zaupanje v pravni red.

ReNDej prav tako opozarja na problem prevelike normiranosti ter da pravne norme niso dovolj določno oblikovane. Težave predstavlja tudi neprestano spreminjanje predpisov, kar

povzročča nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju. Posledica nomotehničnih težav in pomanjkljivosti predpisa je, da sčasoma postanejo njegov neločljiv »sestavni del«. Med vzroki za tako stanje so izdelava v kratkih časovnih rokih in da ni poskrbljeno za ustrezno sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo. Posledično se zmanjšuje pravna varnost, učinkovitost družbenih sistemov in zaupanje v pravno državo. Problem je prepoznan tudi na občinskem nivoju, kjer je premalo pozornosti posvečeno kvaliteti normativne dejavnosti. Posledice so vidne na nomotehničnem in vsebinskem oblikovanju predpisov.

Na podlagi navedenega in ob upoštevanju ReNDej-a lahko postavimo osnovne cilje, ki bi jim moral slediti OPN s stališča normativnega delovanja:

- krepitev pravnega urejanja prostora,
- zagotavljanje pravne varnosti,
- varovanje prostora kot javne dobrine,
- zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov.

Pri oblikovanju in pripravi OPN izmed načel, ki jih navaja ReNDej, izpostavljam načelo določnosti, ki narekuje pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov, ki zagotavljajo pravno varnost, zaupanje v pravo in enakost pred zakonom ter onemogočajo različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi.

Občinski prostorski načrti je predpis, ki predstavlja pravno podlago za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zato je pri njegovi pripravi treba dosledno upoštevati pravila vede o izdelavi pravnih predpisov – nomotehniko, saj se s tem zagotavlja pravna varnost uporabnika. Zato je pomembno, da se izdelovalci občinskih prostorskih načrtov (in vsi sodelujoči) zavedajo poznavanja in upoštevanja nomotehničnih pravil. V fazi izvajanja predpisa bo to eden glavnih dejavnikov, ki bo omogočal, da bodo določila učinkovala v skladu s svojim namenom. Stremimo k jasnemu, natančnemu in nedvoumnemu sporočanju, ki bo ustvarilo podlago za učinkovito izvajanje v praksi.

ReNDej za boljšo kakovost predpisov, večjo družbeno sprejemljivost in legitimnost predpisov med drugimi ukrepi predlaga poglobljeno presojo posledic predpisov. Namenjena je izboljšanju kakovosti novih ali obstoječih predpisov, morebitni poenostavitvi zakonodajnega urejanja ter ugotavljanju, ali so bili zastavljeni cilji doseženi. Tudi to je eden od razlogov, da bi bilo treba izvajati periodične spremembe in dopolnitve OPN, saj se s tem omogoča tudi sistematično presojanje posledic PIP. Ugotovitve predstavljajo koristne informacije in argumente za nove ali spremembo starih odločitev na normativni ali drugih ravneh odločanja.

ReNDej ugotavlja, da normativna dejavnost zahteva strokovno usposobljene in nevtralne kadre, kar se lahko doseže le s stalnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem ter ustrezno materialno in moralno spodbudo kakovostno in učinkovito opravljenega dela. Zato zaključuje, da naj predpise pripravlja uprava, zunanja strokovna pomoč pa se povabi k sodelovanju le pri specifičnih strokovnih vprašanjih. Iz tega priporočila se poraja vprašanje, ali je narobe, da občinske prostorske načrte izdelujejo (vsaj tekstualni del) poslovni subjekti, ki delujejo na trgu, in bi morala to nalogo izvajati občina kot organ lokalne samouprave, ki predstavlja upravo.

Pogoj za dejansko realizacijo načrtovanih prostorskih ureditev je tudi njihova jasnost in popolnost, kar je mogoče doseči le z dobrim in ažurnim poznavanjem vseh dejstev, tako glede naravnih in ustvarjenih lastnosti prostora kot tudi glede pravnih režimov prostora, ki v njem veljajo.

V nadaljevanju navajamo še nekaj vsebin iz Nomotehničnih smernic kot vir napotkov za boljšo pripravo predpisov.

V nomotehniko kot tudi pri interpretaciji predpisov imata jezikovno izražanje v predpisih in jezik pravnih predpisov posebno mesto in pomen. Zaznamuje ju zlasti slog (stil) izražanja, ki je tako specifičen, da mora biti celo v kontekstu iz besedila iztrganega besedila jasno, da gre za del besedila normativnega splošnega pravnega akta. Pomembno je, da so določbe v pravnih predpisih jezikovno oblikovane normativno, ne pa narativno (deskriptivno). Pri tem se je treba izogibati učenju, razlaganju ipd., oziroma so dopustni samo v primeru, če gre za bolj podrobno opredelitev uporabljenih pojmov oziroma definicij (Nomotehnične smernice, 2008).

Normativni jezik je treba postaviti in izraziti razmeroma ozko, izogibati se je treba številnim pleonazmom, sinonimom in ponavljanju. V predpisu je treba poleg normativnosti upoštevati še, da so določila jasna, razumljiva, ter da med vsebinskim pomenom posameznih določb, vključno z njihovo medsebojno povezavo in soodvisnostjo, ne prihaja do dvoumnosti. Jezikovno izražanje v predpisih mora upoštevati določeno stopnjo formaliziranosti izražanja. To prispeva k ekonomičnosti rabe jezika, obenem pa tudi k stabilnosti predpisov, ker se za pogoj vedno uporablja enaka raba enakega pomena. Stranski učinek take formalizacije je, da uporabnik predpisa dobi vtis, da »zakonodajalec ve, kaj dela« (Nomotehnične smernice, 2008).

Pri pisanju predpisov je zelo pomembna tudi uporaba veznikov in ločil. Napačno uporabljen veznik lahko spremeni pomen določila ali povzroči dvoumen pomen. Zato je vedno treba

paziti na pravilno uporabo, npr. "*beseda »in« se vedno uporablja združevalno, beseda »ali« pa alternativno*". Beseda »oziroma« je preveč nedoločna, zato se v besedilu predpisov praviloma ne uporablja (Nomotehnične smernice, 2008).

## 5.2 OBLIKOVALSKE SMERNICE

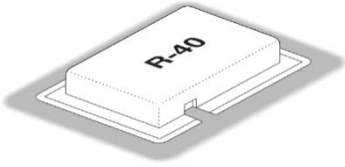
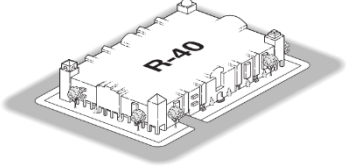
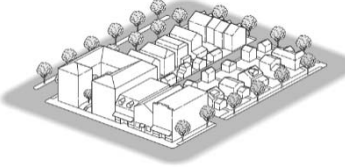
Oblikovalske smernice predstavljajo novo orodje za oblikovanje in predelavo grajenega okolja. Oznaka "novo" je sicer relativna, saj se cilji in metode gradbene regulacije razvijajo že stoletja. Oblikovalske smernice se osredotočajo na fizični karakter in kvaliteto javnega prostora, po čemer se razlikujejo od "*zoninga*" oz. coniranja namenske rabe. Z oblikovalskimi smernicami se posebnosti oblikovanja enačijo z želenim značajem prostora. Oblikovalske smernice se danes pojavljajo v različnih oblikah, ukrojenih po meri specifičnega prostora. Lahko se uporabijo kot poudarek stavbnega tipa, tako da se zagotovi diverziteteta. Ali pa se uporabijo kot sredstvo za poenoteno oblikovanje uličnih fasad. V vseh primerih oblikovalske smernice temeljijo na uporabi tipologij in s katalogom različnih tipov skušajo racionalizirati in predvideti grajeno obliko in njen vpliv na javni prostor. V pravni strukturi se lahko oblikovalske smernice različno implementirajo. Lahko se določijo kot smernice za oblikovanje nestavnih zemljišč v sklopu občinskih pogojev. Za mesto lahko predstavljajo novo opcijo v sklopu obstoječega coninga ali pa lahko nadomestijo celoten odlok. V primeru zgodovinske dediščine lahko predstavljajo dodaten nivo ukrepov oz. dopolnitev obstoječih, z namenom, da se zagotovi ujemanje novih stavbnih tipov z obstoječim karakterjem prostora. Oblikovalske smernice je možno implementirati v različne tipe prostorskih načrtov in ureditev in sicer:

- v spremembah načrta namenske rabe,
- ureditvenem načrtu za mestnega središča (ang. downtown master plan),
- revitalizacijskih načrtih za soseske in prometnice,
- razvojnih standardih za specifične načrte,
- vključitev v načrte na regionalni ravni,
- konservatorskih načrtih,
- obnova degradiranih območij,
- podzakonskih aktih.

(Parolek et al, 2012)

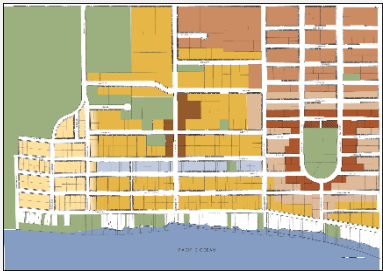
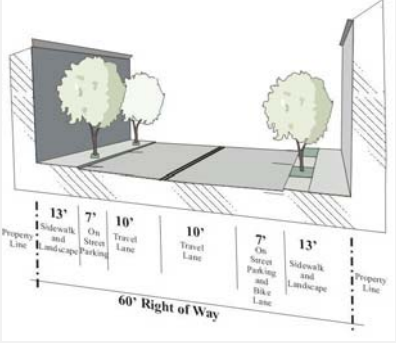
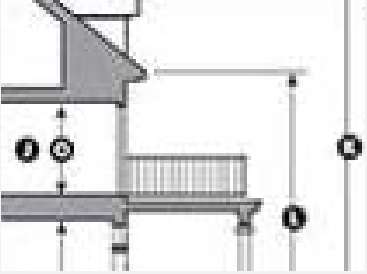

Oblikovalske smernice so instrument prostorskega načrtovanja, ki omogoča načrtovano grajeno formo in visoko kakovosten javni prostor, pri čemer kot izvajalsko orodje uporablja fizično strukturo namesto namenske rabe. Oblikovalske smernice predstavljajo tudi regulacijo in niso samo smernice, ki se integrira v občinski predpis. Oblikovalske smernice predstavljajo močno alternativo konvencionalnemu načinu, ki prostor (zlasti v anglosaksonskem svetu) ureja

samo s coniranjem (oz. načrtom namenske rabe). Oblikovalske smernice se ukvarjajo s povezavo med fasado in javnim prostorom, obliko in maso medsebojnih stavb, obsegom in vrsto ulic, pri tem pa kot sredstvo sporočanja uporabljajo tako tekst kot ilustrativne ponazoritve posegov. Pri tem se navezujejo na regulacijske načrte, ki določajo tudi ustrezno obliko in velikost (in s tem značaj) razvoja in ne samo različnih vrst namenskih rab. Ta pristop je v nasprotju z običajnimi fokusom, ki ga pozna coniranje (npr. določanje namenske rabe skupaj z nadzorom intenzivnosti pozidave z abstraktnimi in neuskkljenimi parametri (npr. FI, število stanovanj na hektar, odmiki, parkirni normativi) ne da bi pri tem vključevali oblikovne forme. Oblikovalske smernice so v osnovi regulacijski in ne samo usmerjevalni instrument in služijo kot sredstvo za izvajanje lokalnih načrtov. Z oblikovalskimi smernicami se skuša doseči vizija skupnosti, temeljena na preizkušeni urbanističnih oblikah. Oblikovalske smernice so orodje, kakovost razvojnih rezultatov pa je odvisna tudi od kakovosti in cilje lokalnih načrtov, ki se tudi z (in zaradi) smernic lahko izvajajo (Form-Based Codes Defined, 2016).

<b>Tradicionalno coniranje</b>	<b>Oblikovne smernice coniranja</b> Običajna zahteve coniranja, skupaj z dodanimi zahtevami za frekvenco odprtin in artikulacijo površin	<b>Oblikovalske smernice</b> Ulični in stavbni tipi (ali mešanica tipov), ulične črte, število etaž, določen procent zazidanosti pozidave na stavbni črti
		

Slika 6: Primerjava med različnimi načini določanja pogojev za prostor (<http://formbasedcodes.org/definition/>)

Pet glavnih elementov oblikovalskih smernic:

1. regulacijski načrt	2. javni standardi	3. gradbene smernice																
																		
<p>Načrt, ki označuje regulirano območje, z oznakami stavbnih tipov, ki odstopajo od standardnih usmeritev.</p>	<p>Določajo elemente javnega prostora, pločnik, vozišče, parkiranje na ulici, ulična drevesa in urbano opremo.</p>	<p>Predpisi, ki nadzorujejo funkcije, konfiguracije in funkcije objektov, ki določajo in oblikujejo javni prostor.</p>																
4. uprava	5. definicije																	
	<table border="1" data-bbox="639 999 1027 1368"> <thead> <tr> <th colspan="2">Building Elements</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><b>Encroachments</b></td> </tr> <tr> <td>Front, Areas II, III, IV</td> <td>To ROW</td> </tr> <tr> <td>Front, Areas V, VI</td> <td>10' beyond</td> </tr> <tr> <td>Front, recessed</td> <td>3'</td> </tr> <tr> <td>Side</td> <td>3'</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><b>Notes</b></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Bay windows, balconies, stoops and the encroachment areas.</td> </tr> </tbody> </table>	Building Elements		<b>Encroachments</b>		Front, Areas II, III, IV	To ROW	Front, Areas V, VI	10' beyond	Front, recessed	3'	Side	3'	<b>Notes</b>		Bay windows, balconies, stoops and the encroachment areas.		
Building Elements																		
<b>Encroachments</b>																		
Front, Areas II, III, IV	To ROW																	
Front, Areas V, VI	10' beyond																	
Front, recessed	3'																	
Side	3'																	
<b>Notes</b>																		
Bay windows, balconies, stoops and the encroachment areas.																		
<p>Jasno opredeljen in poenostavljen postopek prijav in pregledov projektov.</p>	<p>Glosar za zagotovitev točne uporabe tehničnih izrazov.</p>																	

Slika 7: Sestavni deli oblikovalskih smernic (<http://formbasedcodes.org/definition/>)

Kot dodatna orodja se lahko določijo:

- Arhitekturni standardi (predpisi, ki nadzorujejo materiale in kvaliteto zunanje arhitekture),
- Krajinski standardi (predpisi, ki nadzorujejo urejanje krajine in zasaditve na zasebnih zemljiščih v kolikor vplivajo na javni prostor),
- Standardi za oglaševanje (za nadzor dopustne velikosti, materialov, osvetlitve in umestitve oglaševalskih tabel in izveskov),

- Okoljski standardi (predpisi za nadzor odvodnjavanja meteorne vode in infiltracijo, zaščito dreves, osončenje, itd).
- Ponazoritev (tekst z ilustracijo, ki pojasnjuje namen posebnih določil).

## Pleasant Hill BART Station

### Building Envelope Standards

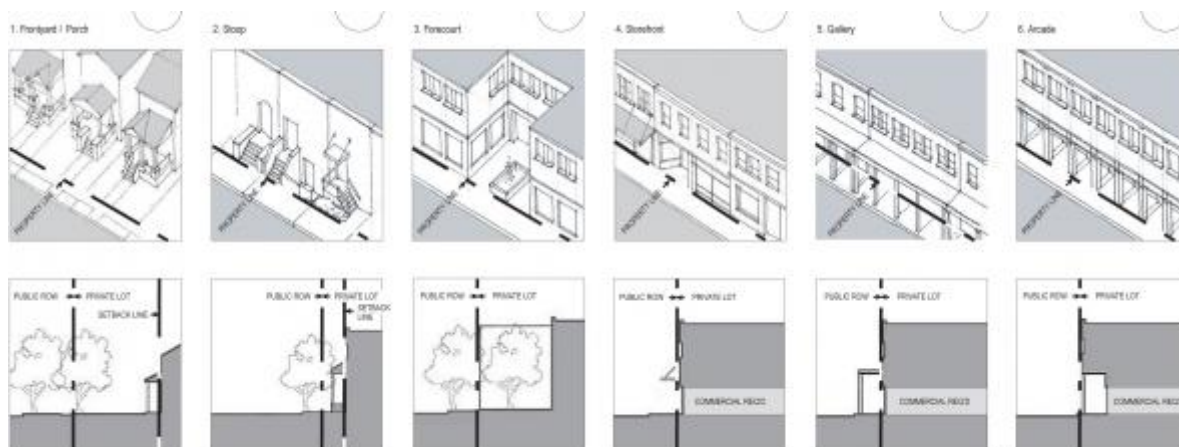
### Townhouse Sites

<b>Height</b>		<p>The building shall be between 2 and 4 Storeys in height. The 4th storey shall be either set 16 ft back from the RBL or built as an attic storey with DORMERS.</p> <p>The first storey finished floor elevation of any residential unit shall be between 36 and 60 inches above the fronting sidewalk. The first 3 storeys shall have at least 8 feet 8 inches in clear height.</p> <p>Any unbuilt REQUIRED BUILDING LINE (RBL) shall have a STREET WALL built along it and any unbuilt rear or COMMON LOT LINE shall have a fence along it, both between 6 ft and 15 ft in height.</p>
<b>Siting</b>		<p>The STREET FACADE shall be <i>Build-To</i> the REQUIRED BUILDING LINE (RBL) within 75 ft of any BUILDING CORNER, and not less than 90% of the RBL overall. There are no required side setbacks.</p> <p>Any unbuilt RBL shall have a STREET WALL along it, between 6 feet and 15 ft in height.</p> <p>The garage, parking for vehicles (autos, trailers, boats, etc.) shall be at least 20 ft from any RBL (excepting basement garages). Parking access shall be from a designated GARAGE ENTRY.</p> <p>The lot/unit width shall be between 18 ft and 36 ft. A maximum of 6 units shall be contiguous as a single building. There shall be a 10 ft gap (gated) between multiple TOWNHOUSE buildings.</p> <p>*Except where otherwise designated on the REGULATING PLAN.</p>
<b>Elements</b>		<p>A STOOP, not more than 5 ft deep and 6 ft wide (plus steps) is required forward of the REQUIRED BUILDING LINE (RBL). (Excluding upper units where one unit is stacked above another.)</p> <p>A fence, 30 to 40 inches in height, is permitted along the STREET FRONTAGE and along the COMMON LOT LINES of the front yard. Privacy fencing, between 6 and 8 ft in height, shall be placed along any unbuilt rear and COMMON LOT LINES.</p> <p>PENETRATION shall be between 30% and 70% for all RBL building facades (measured for each facade and storey between 3 and 8 feet above the finished floor). Blank lengths of wall greater than 20 linear feet are prohibited.</p>
<b>Uses</b>		<p>Upper storeys shall be exclusively for residential use.</p> <p>The ground floor may, in addition to residential uses, have small professional office, building lobby, building manager's office, ancillary retail grocery, and cafe uses (each less than 1,000 sq ft).</p> <p>The garage, parking for vehicles (autos, trailers, boats, etc.) shall be at least 20 feet from any RBL (excepting basement garages).</p> <p>*Except where otherwise designated on the REGULATING PLAN.</p>

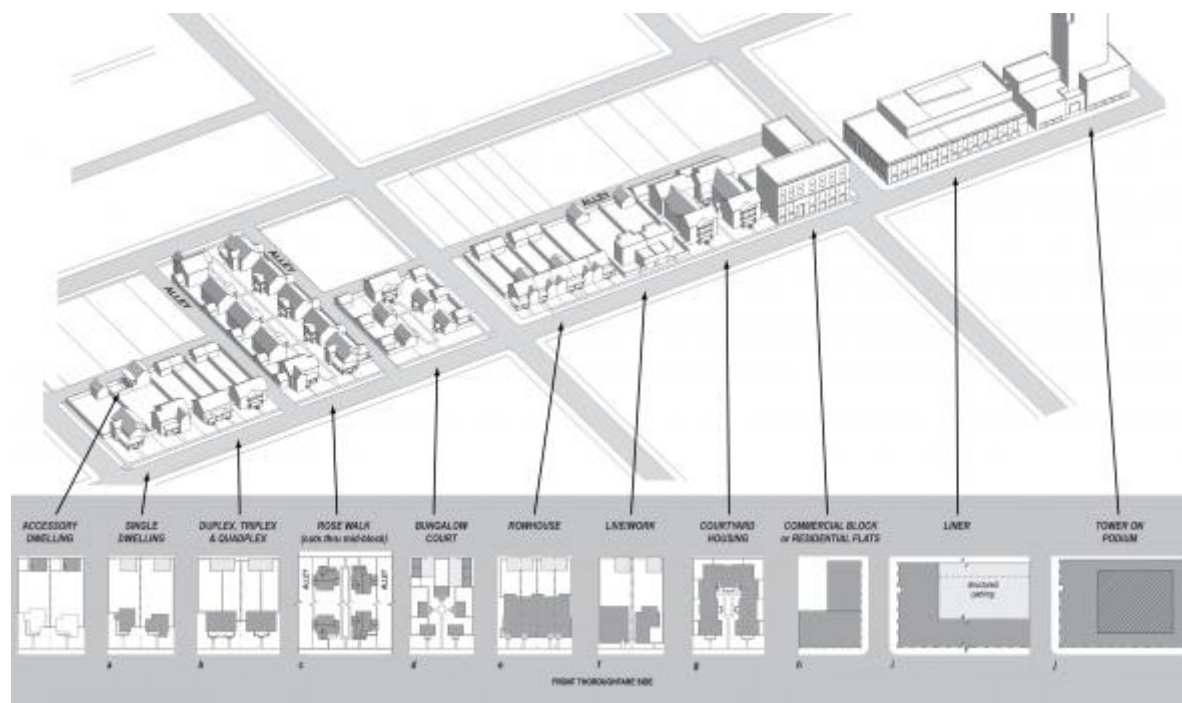
October 201

© 201 GEOFFREY FERRILL ARCHITECT All rights reserved

Slika 8: Primer oblikovalske smernice (<http://formbasedcodes.org/definition/>)

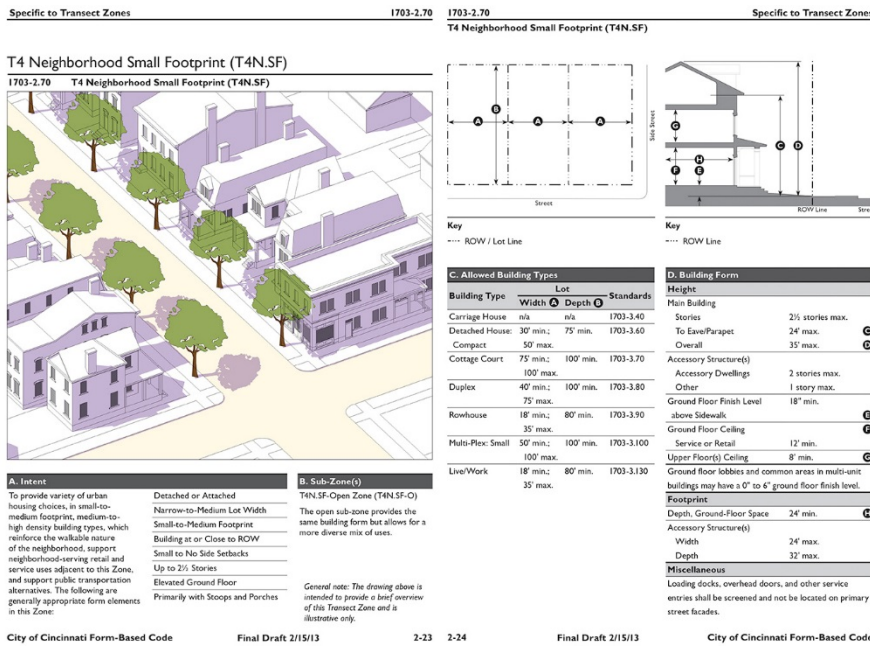


Slika 9: Primer oblikovalske smernice za ureditev stavbnih front (<http://bettercities.net/article/form-based-codes-reach-critical-mass>)



Slika 10: Organizacija stavbnih tipov vzdolž vzorčnega izseka območja (<http://bettercities.net/article/form-based-codes-reach-critical-mass>)





Slika 11: Primer ponazoritve vzorčne cone (<http://missingmiddlehousing.com/about/how-to-regulate/>)

Na podobne primere naletimo tudi v Nemčiji, kjer pod podobnimi imenom poznajo ti smernice za oblikovanje (*Gestaltungsleitfaden*). Gradivo je sestavljeno iz teksta, predvsem pa iz nazornih ilustrativnih prikazov, ki služijo kot usmeritev za kakovostno oblikovanje javnega prostora.

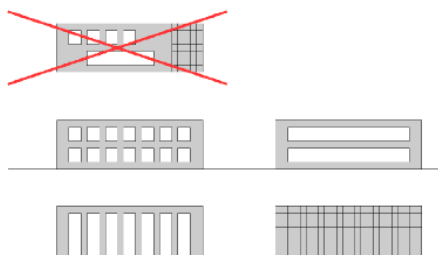


Slika 12: Primer ureditve trgovskih izložb v smernicah za oblikovanje ([https://stadt-gladbeck.de/Leben\\_Wohnen/Projekt\\_Stadtmitte/Downloadbereich.asp?highmain=2&highsub=6&highsubsub=0](https://stadt-gladbeck.de/Leben_Wohnen/Projekt_Stadtmitte/Downloadbereich.asp?highmain=2&highsub=6&highsubsub=0))

### Fassadengliederung

Analog zur Baukörpertypologie und deren Umgang mit Volumen sind Fassadentypologien erwünscht, die die baustrukturelle Idee unterstützen. Hierbei sind die verschiedensten Fassadenstrukturen möglich (horizontale Bandfassaden, vertikale Gliederung oder Lochfassaden). Wichtig ist, dass das jeweilige Fassadenthema durchgängig behandelt wird.

- ✓ ruhiges Erscheinungsbild durch homogene Fassadenstruktur ohne Technikaufbauten

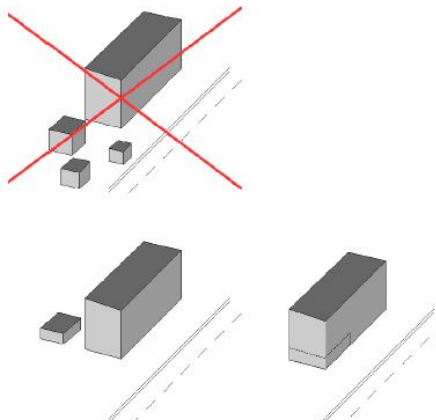


Slika 13: Smernice za arhitekturno kompozicijo fasade (iz smernic za oblikovanje Freiham – Sud)  
(<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Freiham/download.html>)

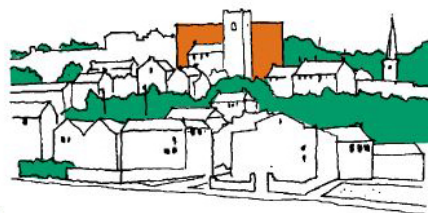
### Nebengebäude

Der öffentliche Raum soll von klaren Raumkanten geprägt sein. Verstreute Nebenanlagen hingegen schaffen ein unruhiges Erscheinungsbild. Um die gewünschte zurückhaltende Wirkung des öffentlichen Raums zu erreichen sind Standorte für Nebenanlagen nur innerhalb der festgesetzten Bauräume zulässig.

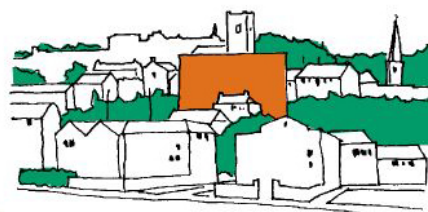
- ✓ außerhalb der Gebäude liegende Nebenanlagen sowie Lagerplätze baulich einhausen oder dicht eingrünen
- ✓ Bündelung der Nebenanlagen, keine Streuung
- ✓ Standorte im rückwärtigen Bereich wählen



Slika 14: Smernice za umeščanje pomožnih objektov (iz smernic za oblikovanje Freiham – Sud)  
(<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Freiham/download.html>)



X



X



✓

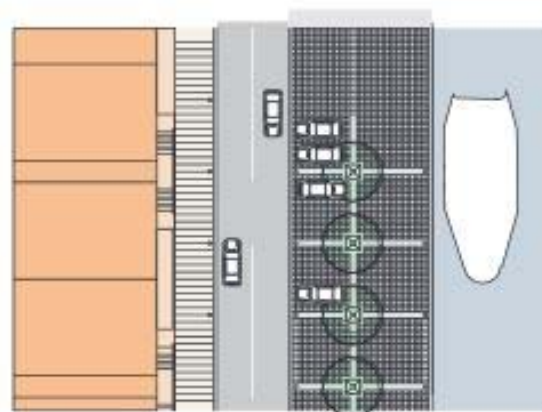
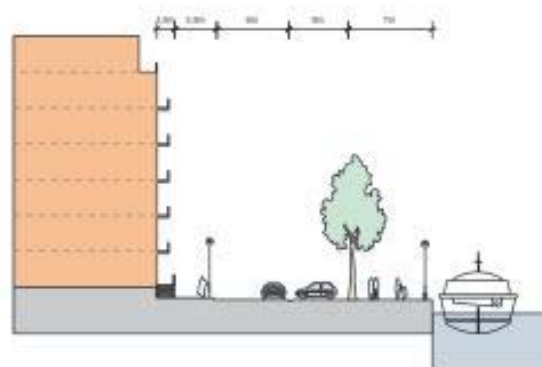
Slika 15: Ilustracija, ki prikazuje, kako je treba vključiti nov poseg v okolje, tako da ne poslabša stanja in doprinese k identiteti območja (vir: *By Design Urban design in the planing system: towards better practice*)

SKYLINES ARE SENSITIVE TO BEING OBSCURED BY HIGH BUILDINGS IN FRONT OF EXISTING BUILDINGS OR HAVING THEIR SILHOUETTE SPOILED BY HIGH BUILDINGS BEHIND THEM ▲

### 5.2.1 Ugotovitev

Primeri iz tujine kažejo, da se za izvajanje estetskega nadzora v praksi uporablja veliko neformalnih dokumentov in postopkov, kot so oblikovalske strategije in smernice za posamezna mesta, oblikovalski priročniki za določena področja oblikovanja, oblikovalski programi in usmeritve za določene lokacije (ang. *design briefs*, *design codes*), revizija oblikovanja (ZDA, Anglija, Nizozemska) (Dimitrovska Andrews 2011).

Oblikovalske smernice bi lahko po namenu primerjali s prostorskimi izvedbenimi pogoji za lego, velikost in oblikovanje, kot jih poznamo v naši zakonodaji. V osnovi imata obe sredstvi enak cilj, to je urejen prostor. Oblikovalske smernice večinoma temeljijo na uporabi tipologij na podlagi katerega izdelajo katalog različnih tipov, s katerimi želijo vplivati na kvaliteto grajenega prostora. Poleg vsebine je predvsem zanimiv način podajanja oblikovnih smernic, saj je poleg teksta vedno prisoten tudi ilustrativen prikaz, ki nedvoumno prikaže pogoje in namen posega. Ob tem lahko zaključimo z ugotovitvijo, da slika pove več kot tisoč besed, zato menimo, da bi morali ilustrativni prikazi postati obvezna sestavina prostorskih izvedbenih pogojev ali vsaj del obvezne obrazložitve prostorskih aktov.



ILLUSTRATIONS ARE OFTEN THE KEY TO AN EFFECTIVE DESIGN GUIDE

Slika 16: Ilustracije so pogosto ključ za uspešno oblikovanje (vir: *By Design Urban design in the planing system: towards better practice*)

»Ta stran je namenoma prazna.«

## 6 ANALIZA PROSTORSKIH IZVEDBENIH POGOJEV V OBČINSKIH PROSTORSKIH NAČRTIH MESTNIH OBČIN V SLOVENIJI

Občine v skladu z določili zakona o lokalni samoupravi načrtujejo prostorski razvoj ter v skladu z zakonom opravljajo naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov.

V Sloveniji imamo trenutno 212 občin. V maju<sup>103</sup> 2016 je imelo občinski prostorski načrt sprejetih 135 občin. Od teh jih je 30 sprejelo že eno ali več sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta. Ker občine med seboj zelo variirajo po velikosti, številu prebivalstva in značaju poselitve, bomo v analizi podrobneje pregledali mestne občine, ki zaradi značaja mestnega prostora predstavljajo primerljive vzorce.

Mestne občine v Sloveniji so določene z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 in spremembe), ki določa<sup>104</sup>, da se občini dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Občina lahko izjemoma pridobi status mestne občine tudi iz zgodovinskih razlogov. Mestne občine v Sloveniji so Ljubljana, Maribor, Ptuj, Celje, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Koper, Murska Sobota, Slovenj Gradec, Velenje. Od naštetih je imelo na dan 3.5.2016 OPN sprejet 6 občin: Ljubljana, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota in Ptuj.

V nalogi smo analizirali vsebino in nomotehnično oblikovanje tistih PIP, ki se nanašajo na lego, velikost in oblikovanje. Z analizo OPN smo želeli spoznati stanje in ugotoviti, katere so značilne pomanjkljivosti in napake obravnavanih določil, ki imajo za posledico nezaželene učinke v prostoru. Analiza je potekala po naslednjih korakih:

- pregled strukture PIP,
- vsebinski in nomotehnični pregled PIP, ki določajo lego, velikost in oblikovanje,
- vsebinski in nomotehnični pregled podrobnih (posebnih)<sup>105</sup> PIP.

Z vsebinskim pregledom smo skušali ugotoviti ali zaradi neustrezno določenih vsebin iz urbanističnega vidika obstaja možnost nezaželenih posledic v prostoru. Pri nomotehničnem pregledu smo skušali ugotoviti:

<sup>103</sup> Stanje na dan 3.5. 2016 vir <http://arhiv.mm.gov.si/mop/interno/>.

<sup>104</sup> 16. člen Zakon o lokalni samoupravi.

<sup>105</sup> Posamezni odloki različno definirajo PPIP-e za specifična območja.

- ali je slog (stil) izražanja normativen,
- ali so določila jasna, razumljiva, nedvoumna in uporabniku podajajo dovolj pogojev za izvedbo posega, ter
- ne dopuščajo možnosti različnih interpretacij.

## **6.1 LJUBLJANA**

Mestna občina Ljubljana je po številu prebivalcev, ki znaša 282.741,<sup>106</sup> največja občina v Sloveniji. Prostorski načrt Mestne občine Ljubljana je bil sprejet julija 2010. Odlok o strateškem delu in odlok o izvedbenem delu sta bila sprejeta ločeno, s čimer se Ljubljana umešča med redke občine, ki je ta dva dokumenta sprejela ločeno. Novembra 2015 so bile sprejete že druge spremembe in dopolnitve izvedbenega dela OPN Ljubljana.

### **6.1.1 Struktura prostorskih izvedbenih pogojev**

Odlok o izvedbenem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju Odlok IPN Ljubljana) loči splošne prostorske izvedbene pogoje (v nadaljevanju SPIP). Za posamezne enote urejanja prostora (v nadaljevanju EUP), ki se urejajo s PIP, določa še podrobne prostorske izvedbene pogoje (v nadaljevanju PPIP). Na začetku odloka so v posebnem členu navedeni pomeni izrazov.

### **6.1.2 Lega**

Lega objektov je na splošno določena z regulacijskimi črtami in pogoji za odmike stavb. Če ni z gradbeno črto določeno drugače, mora biti odmik stavb tipov od meje sosednjih parcel najmanj 4,00 m za objekte manjših gabaritov oz. 5,00 m za objekte večjih gabaritov. Numerično so določeni tudi odmiki med posameznimi visokimi stavbami. V posameznih situacijah, ki so navedene v odloku, se lahko izvedejo manjši odmiki.

### **6.1.3 Tipologija in oblikovanje**

Odlok IPN Ljubljana loči osem stavbnih tipov. Oblikovanje objektov je splošno določeno s tipom objekta, velikostjo in zmogljivostjo objekta. Dodatni pogoji za oblikovanje so lahko določeni v PPIP. V splošnem delu ni predpisanih veliko pogojev za oblikovanje. Barva kritine in fasade ni predpisana, določeno je samo, da je pri dozidavi in nadzidavi obstoječih objektov treba zagotoviti oblikovno usklajenost z objektom, ob katerem ali na katerem se gradi. Ker so upravne enote<sup>107</sup> že večkrat poudarile, da bi morale biti vsebine (razpored ali velikost oken,

---

<sup>106</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah, 2014.

<sup>107</sup> Op. avtorice.

vrat, barva fasade, streha...), ki jim je treba slediti pri oblikovni uskladitvi, natančneje določene, je očitno to določilo še vedno preveč splošno.

#### **6.1.4 Velikost**

Merila za določanje velikosti objektov so:

- faktor izrabe (FI),
- faktor zazidanosti (FZ),
- faktor odprtih bivalnih površin (FBP),
- faktor zelenih površin (FZP) ter
- višina objektov (V), opredeljena v metrih ali s številom etaž.

Stopnje izkoriščenosti parcele, namenjene gradnji, so glede na namensko rabo in stavbni tip določene v posebni preglednici. Določene so za tiste namenske rabe v katerih je dopustna gradnja objektov.

#### **6.1.5 Podrobni prostorski izvedbeni pogoji**

PPIP se nahajajo v posebni prilogi Odloka IPN Ljubljana (Priloga 1 in 2). Podrobneje navajamo samo PPIP iz Priloge 1, ki določa pogoje za posamezne EUP. V Prilogi 2 so določene usmeritve za izdelavo OPPN in ne predstavljajo neposrednih določil, ki jih je treba upoštevati v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. Struktura določil v Prilogi 1 je vedno enaka in se deli na:

- urbanistične pogoje,
- prometno infrastrukturo,
- okoljevarstvene pogoje,
- pogoje za okoljsko, energetska in elektronsko komunikacijsko gospodarsko infrastrukturo, ter
- merila za določanje velikosti objektov (FI, FZ, FBP, FZP in višina).

Zadnja se v prilogi navedejo samo, če se razlikujejo od določil, kot jih določa odlok v splošnih usmeritvah. Ob izdelavi Odloka IPN Ljubljana je bilo osnovno vodilo čim manjše število PPIP. Ideja je bila, da se prostor ureja s splošnimi določili, ki se formirajo na osnovi kombinacije osmih stavbnih tipov in 44 namenskih rab.<sup>108</sup>

#### **6.1.6 Ugotovitev**

Za razliko od ostalih občin Odlok IPN Ljubljana minimalno povzema usmeritve nosilcev urejanja prostora (zlasti kulturne in naravovarstvene usmeritve). V PPIP so pretežno vključene omilitvene zahteve, ki izhajajo iz pogojev okoljskega poročila. Pri teh določilih se

---

<sup>108</sup> Op.avtorice.



vidi, da so povzete po sektorskih predpisih in poseg opišejo samo na splošno (npr. *Treba je zagotoviti usmerjeno osvetljevanje na robnem območju med urbanim in naravnim prostorom.*) Če bi želeli, da bi bilo določilo popolnoma jasno, bi morala biti širina robnega območja označena v grafiki, določena v metrih ali vsaj opredeljena z nekimi naravnimi mejami iz okolja.

Odlok IPN Ljubljana od ostalih občin odstopa tudi z večjim številom dopuščenih izjem od splošnih pravil, ki se zlasti nanašajo na manjše odmike od predpisanih, dopusten tip objekta, velikost in število stanovanj. Pri tem moramo opozoriti, da ne gre za izjeme, ker bi bila splošna določila prestroga, ampak gre za primere neskladne gradnje, skratka legalizacijo. Navajamo tip takega določila (npr. *Na zemljiščih s parc. št. ..., ..., k. o. , je dopustna desetstanovanjska stavba tipa NV v obstoječih gabaritih.*) S PPIP-i, ki v bistvu omogočajo legalizacijo le določenim posameznikom, ni zadoščeno pogoju po sistemski obravnavi prostora, saj bi bilo pravilno, da bi se na enak način rešili vsi podobni primeri. Konkretna problematika žal ni tako enostavno rešljiva in zahteva posebno obravnavo.

## 6.2 KRANJ

Mestna občina Kranj je po številu prebivalcev, ki znaša 55.552,<sup>109</sup> tretja največja občina v Sloveniji. Občinski prostorski načrt Mestne občine Kranj je bil sprejet septembra 2014. Odlok o strateškem delu in odlok o izvedbenem delu sta bila sprejeta ločeno, s čimer se Kranj umešča med redke občine, ki je ta dva dokumenta sprejela ločeno.

### 6.2.1 Struktura prostorskih izvedbenih pogojev

Odlok o izvedbenem prostorskem načrtu Mestne občine Kranj (v nadaljevanju Odlok IPN Kranj) prostorske izvedbene pogoje deli na:

- skupne prostorske izvedbene pogoje,
- prostorske izvedbene pogoje po enotah urejanja prostora in
- posebne določbe prostorskih izvedbenih pogojev.

### 6.2.2 Lega

Pogoji za odmike so določeni splošno, za posamezne namenske rabe pa so tudi numerično predpisani. Pri tem se pojavi težava, saj nekateri izraz, ki jih je treba upoštevati pri določanju odmikov niso jasno opredeljeni. Npr. *"Pri postavitvi novih stavb je potrebno upoštevati vpad svetlobe, razdalje med stavbami, tako da se zagotavlja 45° kot osončenja za bivanje in delo občutljivih prostorov."* Določilo navaja za *"bivanje in delo občutljivih prostorov"*. Ta izraz ni

<sup>109</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014

definiran v nobenem pravilniku in ga je možno različno interpretirati. Moral bi biti bodisi razložen v pomenu izrazov, ali pa uporabiti definicijo "*prostori, namenjeni bivanju*", ki je v pomen izrazov že vključena.

Pomembna značilnost predpisov je določena stopnja formaliziranosti izražanja, tako da se za pogoj vedno uporablja enaka raba enakega pomena. Pri določitih za lego, to pravilo ni upoštevano, saj se za enak pogoj uporabljajo različni izrazi. Npr. Odmik od sosednjih mej se opisuje na različne načine "*meje sosednjega zemljišča*", "*posestne meje*", "*parcelne meje sosednjih zemljišč*", "*meje zemljiških parcel*". Ker se gradnja odvija na parceli namenjeni gradnji, bi bilo najbolj pravilno, da se uporabi enoten izraz npr. "*meja sosednjih parcel*".

### **6.2.3 Velikost**

Skupni prostorski izvedbeni pogoji glede velikosti in zmogljivosti objektov niso splošno določeni. Za posamezno EUP so določene natančne vrednosti navedene v Prilogi 1 – Preglednica enot urejanja prostora.

### **6.2.4 Oblikovanje**

Oblikovanja je v začetnem delu predpisano s splošnimi pogoji, ki pri gradnji in umeščanju objektov predpisujejo upoštevanje morfoloških značilnosti posameznih območij, vzdrževanje oblikovne enovitosti v posamezni EUP, prilagajanje okoliškim objektom glede na lego objektov, orientacijo, odmike, gradbene mase, naklon strešin, kritino in smeri slemen ipd. Pomanjkljivost tega načina je, da so to usmeritve in ne natančna določila za posege v prostoru, ki bi služili kot podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja. Odlok kot splošni pogoj za postavitev stavb predpisuje še izdelavo urbanističnega vzorca s katerim se utemelji načrtovano postavitev stavbe in vključevanje v širši prostor. Določilo je problematično saj pojem (urbanistični vzorec) ni definiran (razložen v pomenu izrazov), prav tako ni določeno kaj mora tak vzorec vsebovati. Posledično lahko prihaja do različnih izvedb oziroma mora upravna enota dodatno pojasnjevati projektantom, kaj mora urbanistični vzorec vsebovati. Ne nazadnje težavo predstavlja še presoja urbanističnega vzorca, saj služi utemeljitvi načrtovane postavitev stavbe in njeno vključevanje v širši prostor. Ta naloga pade na upravno enoto, ki pa nima vloge, da bi strokovno presojala ampak samo preverjala ali je projekt skladen z zakonskimi določili.

Poleg splošnih pogojev so za posamezne tipološke vzorce grajene strukture (Odlok IPN Kranj loči devet tipoloških vzorcev) določene splošne usmeritve za oblikovanje. V njih se pogosto kot pogoj pojavi upoštevanje "*tradicionalnega vzorca poselitve*" ali "*lokalne tradicije oblikovanja*". Tak način določanja in predpisovanja pogojev je zelo splošen in zaradi tega

mogoče bolj fleksibilen, saj oblikovanje ni določeno do pike natančno in se lahko prilagodi razmeram v prostoru. Problematično pa je upoštevanje in izvajanje takih določil. Prvo težavo predstavlja vprašanje, kako se zagotavlja enotnost urejanja v takem območju, saj obstaja verjetnost, da bo vsak projektant po svoje prepoznal značilnosti lokalne tradicije oblikovanja. Druga težava sledi, ko mora upravna enota preveriti skladnost projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja s prostorskim aktom. Treba je vedeti, da zaposleni niso nujno arhitekti in zato težko presodijo ali poseg ohranja "*berljiv vzorec ulične (mrežne) zazidave*" oziroma izhaja iz "*lokalne tradicije oblikovanja*". Ker odlok ne definira vsaj nekaterih osnovnih značilnosti lokalne tradicije oblikovanja ali oblikovanja ocenjujemo, da tako določilo lahko vodi do različnih interpretacij. Taka norma bo bodisi ostal brez učinka, lahko pa bo zaradi nje prišlo do nepotrebnih zapletov v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja.

Poleg devetih tipoloških vzorcev Odlok IPN Kranj določa še 15 stavbnih tipov. Za vsak tip so praviloma določena razmerja gabaritov, višine in oblikovanje streh. Tudi pri teh usmeritvah se pojavi enak način določanja posegov, ki jih direktno navajamo v ponazoritev in posledično tudi enake težave:

- *Arhitekturno oblikovanje mora izhajati iz lokalne tradicije oblikovanja.*
- *Fasade morajo biti oblikovane v lepih razmerjih.*
- *Arhitekturno oblikovanje stavb mora upoštevati kvalitetno oblikovanje v EUP.*
- *Oblikovanje balkonskih ograj in napuščev upošteva sodobne trende oblikovanja.*
- *Arhitekturno oblikovanje stavbe je razkošno.*
- *Arhitekturna zasnova niza mora biti enotna.*
- *Arhitekturno oblikovanje mora upoštevati kvalitetno oblikovanje v EUP oziroma ga lahko v kvaliteti tudi presega.*

#### **6.2.5 Posebne določbe prostorskih izvedbenih pogojev**

Odlok IPN Kranj, poleg splošnih določil, za posamezne EUP določa še posebne določbe PIP. Pregled je pokazal, da večjih delež teh določil predstavljajo povzete usmeritve nosilcev urejanja prostora (zlasti kulturne in naravovarstvene usmeritve), ki se bodo pojavile še enkrat, ko bo pristojni nosilec urejanja prostora za poseg podal svoje pogoje. Iz tega izhaja, da povzemanje usmeritev NUP načeloma ni potrebno in pomeni samo povečevanje vsebin odloka in posledično manjšo preglednosti. Npr. "*EUP se nahajajo v območju Kulturne krajine ... zato je potrebno:*

- *ohranjati kvalitetne poglede na prostorske dominante;*
- *usmerjati izvajanje dejavnosti tako, da ustvarjajo ali ohranjajo kvalitetna razmerja in strukture v krajini ter predstavljajo prostorsko in časovno kontinuiteto;*

- *pospeševati dejavnosti, ki pripomorejo k ohranitvi vrednot kulturne krajine ter omejevati ali preprečevati tiste, ki jih načenjajo;*
- *načrtovati le simetrične dvokapne strehe;*
- *prepovedano je postavljanje objektov in naprav za slikovno ali zvočno obveščanje in oglaševanje."*

Poleg tega, da se določilo predstavlja nepotrebno prepisovanje iz usmeritev NUP, tudi vsebinsko ne pripomore k določilu. Saj so, tako kot smo ugotovili že pri ostalih določilih za oblikovanje, določila preveč deskriptivna in splošna.

Druga opazna značilnost, ki se poleg povzetkov smernic nosilcev urejanja prostora, pojavlja v določilih, je zahteva po izdelavi dodatnih idejnih zasnov. Npr. "*V osrednjem delu EUP je potrebno izdelati idejno zasnovo notranjega prometnega omrežja, določiti regulacijske linije, ki jih je potrebno upoštevati pri posegih v prostor.*" Poleg vprašanja, kdo oz. ali sploh kdo, presoja idejno zasnovo notranjega prometnega omrežja, določilo še navaja, da se z idejno zasnovo določijo regulacijske linije, kar ni v skladu s Pravilnikom OPN, ki določa, da se regulacijske linije določijo v prostorskih aktih, ne pa v projektu za gradbeno dovoljenje.

### **6.2.6 Ugotovitev**

Določila odloka IPN Kranj za oblikovanje in lego so precej splošna in sodijo bolj med strateške usmeritve. Tako pogoji za posege določajo upoštevanje "*tradicionalnega vzorca poselitve*", "*lokalno tradicijo oblikovanja*", pri čemer niso definirane vsaj osnovne tradicionalne značilnosti (npr. oblika streh, razmestitev oken...). Naslednjo pomanjkljivost predstavljajo izrazi, ki niso pojasnjeni v pojmovniku, neenoten način poimenovanja enakih pogojev ter določila, ki niso skladna z usmeritvami nadrejenih zakonskih aktov.

### **6.3 NOVO MESTO**

Mestna občina Novo mesto ima 36.320 prebivalcev<sup>110</sup> zaradi česar se umešča na šesto mesto po številu prebivalcev med občinami v Sloveniji. Občinski prostorski načrt Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju OPN Novo mesto) je bil sprejet novembra 2009 in je ob sprejemu predstavljal prvi OPN za mestno občino v Sloveniji. Strateški in izvedbeni del sta bila sprejeta v enem aktu. Marca 2015 so bile sprejete že druge spremembe in dopolnitve OPN Novo mesto.

---

<sup>110</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014

### 6.3.1 Struktura prostorskih izvedbenih pogojev

Izvedbeni del OPN Novo mesto za posamezno EUP določa:

- splošne PIP za urejanje prostora,
- podrobnejše PIP, ki so opredeljeni za posamezne vrste namenskih rab ter
- posebne PIP, ki se nanašajo na posamezno EUP.

Tako kot v ostalih odlokih, so na začetku v posebnem členu navedeni pomeni izrazov.

### 6.3.2 Lega

Odlok OPN Novo mesto kot pogoj za določanje lege objektov določa upoštevanje regulacijskih črt (regulacijske linije, gradbene linije, gradbene meje), ki jih tudi definira. Ker regulacijske črte uvaja in definira že PRS je to primer, ko je z odlokom regulirana vsebina, ki jo že določa drug normativni akt. Ta možnost sicer obstaja, saj OPN lahko podrobneje določi pravila za urejanje prostora. Težava je v tem, ker imajo pojmi v državnih aktih in v občinskih prostorskih načrtih različne razlage, kar vodi do različnih interpretacij in zmede uporabnika. Poleg regulacijskih črt, odlok odmike od mej sosednjih zemljišč določa tudi numerično. Na splošno velja, da morajo biti stavbe (nad terenom in pod njim) od meje sosednjih gradbenih parcel oddaljene najmanj 4,00 m. Dopuščeno je tudi odstopanje od predpisanih odmikov, med drugim so odmiki objektov lahko manjši, če zmanjšani odmik ne ruši vzpostavljenega prostorskega reda. Pri izvajanju tega določila se lahko pojavi zadrega, saj obstaja možnost, da si bodo uporabniki prostorski red različno pojmovali. Pojem bi moral biti opredeljen vsaj v pojmovniku in našteje osnovne značilnosti. Brez tega bo norma ostala brez učinka, oz. jo bo upravna enota definirala po svoje, projektant pa po svoje, zaradi česar lahko pride do nepotrebnih zapletov v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja.

### 6.3.3 Velikost in oblikovanje

Oblikovanje objektov je na splošno določeno s prilagajanjem *"tradicionalnim oziroma sodobnim kvalitetnim"* objektom in ureditvam v okolici po stavbnih volumnih, višini in regulacijskih črtah, naklonu streh in smereh slemen, barvi in teksturi streh in fasad, načinu ureditve odprtega prostora, urbani opremljenosti in drugim kakovostnim oblikovnim značilnostim prostora. Za splošen pogoj tako določilo zadošča, saj je določena stopnja splošnosti v urejanju prostora pogosto ustrezna in utemeljena, saj omogoča uporabnikom več fleksibilnosti. V kolikor bi bilo določilo za posamezne EUP podrobneje razdelano (z opisi značilnosti tradicionalnih in kvalitetnih objektov, kakovostne oblikovne značilnosti prostora...) ali bi odlok spremljala pojasnila v obrazložitvi odloka ali strokovne podlage, ki bi jasno predstavile kvalitetne objekte in tradicionalno oblikovanje, bi bila norma učinkovita. Ker Odlok OPN Novo mesto za nekatera območja predpisuje tudi bolj natančne in uporabne usmeritve

(npr. kritine v območjih brez javnega vodovoda, morajo biti opečna ali nebarvano betonske, dopuščene pa so tudi travnate strehe) ugotavljamo, da bolj eksaktna določila možna.

PIP za velikost in oblikovanje objektov lahko odstopajo pri "*pomembnejših nestanovanjskih objektih*", kadar se z "*različnostjo poudari pomembno drugačen program objekta v prostoru*", kadar se "*glede na pomen objekta vzpostavi nova prostorska dominantna*" itd. Dopuščeno je odstopanje pri "*pomembnejših nestanovanjskih objektih*", vendar ne podanih nobenih dodatnih kriterijev, ki bi določil kateri nestanovanjski objekt je pomembnejši. Ali za sodišče odstopanje velja, za poslovni objekt pa ne? Prav tako ni jasno kateri je tisti program zaradi katerih je objekt lahko različen od ostalih v prostoru. Taka določila so zelo splošna in lahko predstavljajo tudi dvorezen meč, saj dopuščajo tudi možnost izvedbe posegov, ki stanje v prostoru poslabšujejo.

Splošnost se pojavlja pri vseh prostorskih izvedbenih pogojih za lego, velikost in oblikovanje. Za oblikovanje javnih površin je predpisana uporaba "*kakovostnih, trajnih materialov in se zagotavljanje kakovostnega oblikovanja. Materiali in oblikovanje tlakovanih površin morajo biti usklajeni z arhitekturo objektov, urbano opremo in drugimi zunanjimi ureditvami.*" Določilo kot pogoj predpisuje uporabo kakovostnih, trajnih materialov, vendar ne določa kriterijev za odločanje, kateri to so. Poleg tega je tudi predpisano, da morata biti material in oblikovanje tlakovanih površin usklajena z arhitekturo objektov, kar se lahko razume dobesedno in pomeni, da mora biti tlak (material in oblikovanje) usklajen s fasado (material in oblikovanje) objekta, kar je seveda popolnoma nesmiselno. Sama narava določil ni napačna. Težava je, ker samo usmerjajo oz. s preveč splošnimi usmeritvami ustvarjajo možnosti za različne interpretacije določila in s tem možnosti za zaplete v projektu gradbenega dovoljenja.

Poleg preveč splošnih določil drugo večjo težavo predstavljajo nepopolna določila. Npr. "*V primeru urejanja tlakovanih površin s površino, večjo od 300 m<sup>2</sup>, se preveri vpliv na vodni režim na podlagi hidrološko – hidravličnega izračuna.*" Podan je pogoj, da je treba preveriti vpliv na vodni režim, manjka pa določilo, kdo je tisto strokovno telo, ki vpliv preveri, kakšne so posledice, če je vpliv negativen oz. kdo poda soglasje k izračunu s katerim se preveri vpliv na vodni režim. Presoja o tem pade na upravnega delavca, projektant pa mora v najslabšem primeru večkrat dopolnjevati projekt za gradbeno dovoljenje.

### 6.3.4 Podrobnejši prostorski izvedbeni pogoji za posamezne podrobne namenske rabe

Za posamezne podrobne namenske rabe Odlok OPN Novo mesto določa še podrobnejše PIP za posamezne podrobne namenske rabe. Najbolj opazna značilnost teh določil je uporaba arhitekturnih izrazov, ki so precej abstraktni npr.:

- *"...dodajanje in odvzemanje volumnov..."*
- *"...zagotovi se sodobno oblikovanje fasad..."*
- *"...naj imajo objekti specifičnih namembnosti in simbolnih pomenov (npr. kapela) lasten arhitekturni izraz."*
- *"Oblikovanje in horizontalna ter vertikalna členitev fasad, strukturiranje in postavitve fasadnih odprtin in oblikovanje drugih fasadnih elementov so enostavni."*
- *"Dopustna je uporaba sodobnih oblikovnih pristopov."*
- *"...se fasado ustrezno oblikuje v sodobnem duhu."*

Uporaba arhitekturnih izrazov ne ustreza normativni naravi odloka kot pravnega predpisa, saj so preveč abstraktni. Poleg tega ne omogočajo nedvoumnega razumevanja predpisa.

V določilih se uporabljajo izrazi, ki niso razloženi v pomenu izrazov. Npr. *"Na območju kmetije je dopustno zgraditi dodatno stanovanjsko stavbo, namenjeno menjavi generacije (preužitkarska hiša)."* Pojem preužitkarska hiša ni pojasnjen nikjer v odloku. Gre za specifičen strokovni izraz. Predvsem pa je problematično preverjanje takega določila. Ali bo lahko lastnik hiše samo dedek ali hčerka? Ali se lahko taka hiša nato proda nekemu drugemu?

Kot v splošnem delu se tudi v podrobnejših PIP posegi pogojujejo z izdelavo strokovnih prostorskih preveritev. Npr. *"Izjemoma se dopustijo gospodarski objekti večjih tlorisnih in višinskih gabaritov, če so potrebna zaradi tehnoloških zahtev dejavnosti ali prilagoditve zahtevam predpisov, če so v projektni dokumentaciji posebej utemeljena na podlagi strokovnih prostorskih preveritev in kadar objekt ni vidno izpostavljen v širšem prostoru oz. je zakrit z vegetacijo."* V takih primerih bi bilo treba najmanj določiti, kdo jih izdelava, kaj morajo preveriti, kdo jih potrdi (ustrezen občinski organ, nosilec urejanja prostora...). Tako pa presoja o tem pade na upravnega delavca. Oziroma lahko projektant izdelava strokovno prostorsko preveritev, v kateri sam sebi upraviči poseg. Podobno velja za določilo, ki dopušča manjša odstopanja od PIP npr. *"Dopustna so manjša odstopanja od PIP, določenih s tem odlokom, če bodo ta zagotovila boljše bivalne razmere in stanje okolja ter kakovostnejše urbanistično in arhitekturno oblikovanje na območju in na stičnih območjih."* Tudi v tem primeru ni jasno, kdo bo presodil kakšen je vpliv na bivalne razmer in če

odstopanje od določil res doprinese k kakovostnejšemu urbanističnemu in arhitekturnemu oblikovanju. Najbolj verjetno bo stanje presojal upravni delavec. Ker kriteriji za boljše bivalne razmere in oblikovanje niso podani, je možno da se bo enemu upravnemu delavcu poseg zdel sprejemljiv, drugemu pa ne. Tako določilo ne zagotavlja pravne varnosti, zmanjšuje zaupanje v pravo in enakost pred zakonom, saj omogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi.

Nekatera določila so tudi precej gostobesedna in v bistvu opisujejo in ne določajo pogojev. Npr. *"Oblikovanje fasad je lahko tradicionalno ali sodobno. Dopustna je kombinacija historičnih stavbarskih elementov in avtohtonih materialov s sodobnimi."* Določilo v bistvu pove, da je dopustno kakršnokoli oblikovanje. Zaradi preglednosti in dolžine odloka, bi lahko taka določila tudi izpustili, saj ne vsebujejo normativnega določila.

### **6.3.5 Posebni prostorski izvedbeni pogoji in druga določila**

Posebno poglavje predstavljajo posebni PIP, ki v primeru OPN Novo mesto pogosto le opisujejo stanje v enoti urejanja prostora, namesto, da bi določili pogoje za poseg. Npr. *"Ohranja se kmetijski značaj vasi Groblje in ohišnice, ki se povezujejo s kmetijskimi površinami okrog vasi."* Manjka vsaj kakšen pogoj, ki bi določal kako se ohranja kmetijski značaj vasi.

Enako velja za oblikovanje npr. *"Zagotovi se usklajenost sodobnega in tradicionalnega oblikovanja objektov."* Tudi pri tem določilu manjka vsaj kakšen pogoj, kako se zagotavlja usklajenost. Z obliko streh? Stavbnimi masami? Vsa ta vprašanja je treba reševati v projektu za gradbeno dovoljenje oz. o njihovi skladnosti odloča upravni delavec, ki pogosto nima potrebnih strokovnih znanj za izvajanje take presoje.

Nekateri pogoji se tudi nepotrebno navajajo in bi se lahko izpustili npr. *"Ni posebnih PIP."*

### **6.3.6 Ugotovitev**

Določila odloka OPN Novo mesto so delijo na tri razrede, kar zmanjšuje preglednost in sledljivost določil. Iz določil je razvidno, da so napisana še precej v duhu starih PUP-ov, saj so splošna in določajo prilagajanje *"tradicionalnim oziroma sodobnim kvalitetnim"* objektom in ureditvam v okolici. Pogosto določila tudi vključujejo dodatne strokovne preveritve, ni pa določeno, kdo preveritev izdelava, kaj mora vsebovati in kdo jo potrdi. Zato je tak način pogojevanja vprašljiv, saj poleg ostalih nedorečenosti ne zagotavlja pravne varnosti, ker



omogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi. Poleg tega je v Odloku OPN Novo mesto močno izražena uporaba arhitekturnih izrazov, kar ima za posledico da uporabnik ne dobi vtisa, da gre za besedilo normativnega splošnega pravnega akta, poleg tega pa je tudi zmanjšana jasnost določila. Kot v ostalih odlokih, se tudi tu še vedno pojavijo izrazi, ki niso razloženi v pomenu izrazov, ki jih ima vsak odlok.

Podrobnejši PIP, ki bi morali tako kot pravi njihovo ime bolj podrobno določati pogoje za posamezne namenske rabe, so preveč splošni in zahtevajo upoštevanje določenih značilnosti, ne da bi jih uporabniki natančno poznali. Na primeru OPN Novo Mesto izpostavljam dober primer, to so določila za namensko rabo Az - zidanice in vinske kleti v vinogradniških območjih, ki so bolj podrobna. Iz njih je vidno, da je bilo področje podrobneje obdelano (strokovne podlage) in da so bile ugotovitve kot določila prenesena v odlok.

V posebnih PIP se podobno kot pri drugih občinah pojavljajo prepisi iz usmeritev nosilcev urejanja prostora (zlasti kulturne in naravovarstvene usmeritve). Poleg tega posebna določila za EUP večinoma samo opisujejo stanje ali po nepotrebnem navajajo, da PIP za EUP niso določene.

## **6.4 NOVA GORICA**

Mestna občina Nova Gorica ima 31.797 prebivalcev<sup>111</sup> zaradi česar se umešča na deveto mesto po številu prebivalcev med občinami v Sloveniji. Občinski prostorski načrt Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju OPN Nova Gorica) je bil sprejet novembra 2012 in v enem aktu vsebuje strateški in izvedbeni del. Maja 2014 so bile sprejete že tretje spremembe in dopolnitve OPN Nova Gorica.

### **6.4.1 Struktura prostorskih izvedbenih pogojev**

Za vsako enoto urejanja prostora so določeni PIP, ki se delijo na splošne PIP in podrobne PIP. Velja, da se splošni PIP uporabljajo v vseh EUP, razen če je s podrobnimi PIP določeno drugače. Na začetku odloka so v posebnem členu navedeni pomeni ključnih uporabljenih izrazov.

### **6.4.2 Lega**

V odloku je najprej naveden opisni pogoj za lego, nato pa so podana še določila o obveznih odmikih. Dopuščena je tudi možnost manjših odmikov, kar se dokaže z utemeljitvijo posega v

---

<sup>111</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014

gradbenem dovoljenju. Prav tako, so v posameznih odstavkih navedene izjeme od splošnega (generalnega) pravila, zato bi morale biti po pravilih nomotehnike, pravilno formalizirane npr. z besedami »ne glede na ...« in dodan tudi sklic na določbo, v razmerju do katere je izjema narejena (določena).

#### **6.4.3 Velikost**

Za velikost objektov Odlok ne predpisuje splošnih določil ampak samo določa faktorje, s katerimi se meri stopnja izkoriščenosti zemljišča:

- faktor izrabe parcele (FI),
- faktor zazidanosti parcele (FZ),
- faktor gradbene prostornine na parceli (FP),
- faktor zelenih površin na parceli (Z),
- faktor odprtih javnih površin (FJP) in
- višina objektov (V).

#### **6.4.4 Oblikovanje**

Tudi v Odloku OPN Nova gorica je oblikovanje na splošno določeno z upoštevanjem "*kvalitete naravnega in grajenega kulturnega prostora*", ter "*načelih dobre arhitekturne prakse*". Kot smo ugotovili že pri prejšnjih odlokih je težava takega določila, da niso opredeljeni nobeni kriteriji kakšne so kvalitete prostora in kaj se smatra za dobro arhitekturno prakso. Zato ga uporabniki (izdelovalci projektnih dokumentacij in upravni delavci) lahko različno razumejo. Podobno določilo zahteva, da naj se pri prenovi in notranjem razvoju podeželskih naselij ohranja in poudarja kulturne in krajinske kvalitete - ne da bi uporabniki te značilnosti dejansko poznali. Tako določilo bo imelo smisel samo v primeru, če odlok spremljajo pojasnila v obrazložitvi odloka ali strokovne podlage, ki kulturne in krajinske kvalitete jasno predstavijo).

Poleg tega se pojavijo določila, ki uporabnika samo opozarjajo (npr. "*Posebno pozornost je potrebno nameniti senčenju površin, namenjenih pešcem in kolesarjem.*"). Tako določilo predstavlja samo dodatno razlago, ne podaja pa nobenih pogojev. Na podoben način je urejena postavitve počivališč in razgledišč, npr. "*Za ureditev počivališč in razgledišč ob teh poteh naj se uporablja obstoječe atraktivne točke.*" Določilo je nejasno in dopušča različne interpretacije, saj akt nikjer ne našteva katere so atraktivne točke ali kakšni so kriteriji za njihovo določanje.

Pogosto se poseg navezuje na pogoj, ki ni jasno opredeljen npr. "*Stavbe, grajene v strnjem nizu, morajo biti postavljene z glavno fasado na gradbeno linijo ob*

*najpomembnejši odprti javni prostor.*" Tako določilo je preveč splošno, saj ni podanih pogojev, ki bi opredeljevali najpomembnejši odprti javni prostor. Kaj velja v primeru, da se objekt nahaja npr. med dvema enako pomembnima prometnicama? Primer podobnega določila je tudi pogoj o "vizualni povezanosti" npr. *"Stavbe, ki imajo v pritličju javni program, morajo zagotoviti vizualno povezanost notranjih in javnih prostorov."* Pogoj o vizualni povezanosti je zelo širok. Kako bo izveden je odvisno od razumevanja projektanta in odločitve delavca na upravni enoti ali se bo s tako interpretacijo strinjal.

#### **6.4.5 Podrobni prostorski izvedbeni pogoji**

Za posamezne EUP so določeni podrobni PIP. Večino vsebin predstavljajo usmeritve nosilcev urejanja prostora (zlasti kulturne in naravovarstvene usmeritve), ki jih v PIP načeloma ni treba navajati, saj so podatki o zavarovanih območjih razvidni iz Prikaza stanja prostora. Vendar nosilci urejanja prostora pogosto sami vztrajajo, da se usmeritve še enkrat napišejo, ker menijo, da bodo s tem bolje zaščitili svoje področje. Ker se režimi in predpisi spreminjajo, so taka določila v OPN dvorezen meč, saj se ne ažurirajo hkrati s spremembo predpisa, tako da prej ali slej pride do neskladja. Nekaj primerov takih določil:

- *"Enota KD se varuje na avtentični lokaciji v okviru varovanega območja."*
- *"Pri posegih je potrebno upoštevati pogoje in omejitve s področja elektroenergetskega omrežja."*
- *"Pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja je potrebno izvesti presojo na kvalifikacijske vrste ptic."*

Zlasti zadnje določilo, ki nalaga izvedbo presoje kvalifikacijske vrste ptic je problematično, ker ne določa pogojev, kdo ga izdelava in kdo potrdi. Podobno določilo pogojuje izvedbo na podlagi javnega arhitekturnega natečaja. Npr. *"Dovoljena gradnja na podlagi izvedenega javnega arhitekturnega natečaja. Dovoljena gradnja za potrebe šolstva na podlagi arhitekturnega natečaja. Dovoljene parkovne in parterne ureditve vzdolž struge Korna za peš in kolesarski promet. Ves parterni odprti prostor, razen tistega, ki ga je dovoljeno ograjevati, je javni odprti prostor. Gradbena meja, okvirno načrtovano območje javnega dobra, rezervat ceste, prikazani v prilogi 2. Dovoljena začasna ureditev urbanih vrtov."* V tekstu se določilo (o obvezi natečaja) dvakrat ponovi v skoraj enaki obliki, zato ni popolnoma jasno kaj je dopustno.

V določilih je treba poleg normativnosti upoštevati še, da so določila jasna, razumljiva, ter da med vsebinskim pomenom posameznih določb ne prihaja do dvoumnosti. Poleg določene formaliziranosti izražanja je pomembno da je določilo tudi slovnično pravilno oblikovano. Med PPIP OPN Nova Gorica je opaziti veliko "telegrafsko" oblikovanih določil iz katerih ni

popolnoma jasno kaj določilo dopušča. Npr. besedilo je sestavljeno samo iz enega stavka, ki se glasi "*Ureditev pešpoti, postavitev info tabel in namestitvev klopi.*" Iz tega določila ni jasno, ali se lahko izvajajo samo navedeni posegi ali tudi kakšni drugi. Primer podobnega določila je še npr. "*Gradbena meja odmik 13 m od osi Kromberške vpadnice.*" Določilo ne uporablja glagola, zato ni popolnoma jasno kako se gradbena meja določi. Vprašati se je treba tudi ali je os Kromberške vpadnice v aktu sploh prikazana.

#### **6.4.6 Ugotovitev**

V splošnem delu prostorskih izvedbenih pogojev se med merili in pogoji za oblikovanje pogosto pojavljajo določila, ki se sklicujejo na upoštevanje "*kulturnih in krajinskih kvalitet*" ipd. Če bi bile za posamezne EUP te značilnosti podrobneje opisane ali bi odlok spremljala pojasnila v obrazložitvi odloka ali strokovne podlage, bi bila taka norma bolj učinkovita. Tako pa so preveč splošne, zaradi česar je sicer omogočena določena fleksibilnost prostorskega akta obenem pa dopuščajo možnost različnih interpretacij, kar lahko vodi do nepotrebnih zapletov pri izdelavi projekta za gradbeno dovoljenje.

Večji del določil PPIP predstavljajo usmeritve (prepisane iz smernic) nosilcev urejanja prostora. Pri tem gre za nepotrebno podvajanje podatkov, saj so podatki o zavarovanih območjih razvidni iz Prikaza stanja prostora, kjer se skladno s spremembami posodablja. Zato jih v PPIP ni treba navajati.

Druge pomanjkljivosti so skopa določila, zaradi česar ni dovolj jasno ali je poseg dopusten ali ne, ter pogojevanje posegov z izvedbo dodatnih preveritev, za katere ni navedeno kdo jih izdelava in kdo potrdi oz. je odločitev o tem preložena na upravno enoto.

### **6.5 MURSKA SOBOTA**

Mestna občina Murska Sobota ima 19.114 prebivalcev<sup>112</sup> zaradi česar se umešča na devetnajsto mesto po številu prebivalcev med občinami v Sloveniji. Občinski prostorski načrt Mestne občine Murska Sobota (v nadaljevanju OPN Murska Sobota) je bil sprejet julija 2014 in v enem aktu vsebuje strateški in izvedbeni del.

#### **6.5.1 Struktura**

Najbolj izstopajoča značilnost OPN Murska Sobota, po kateri se loči od ostalih odlokov OPN, je da loči samo en tip prostorskih izvedbenih pogojev. Torej prostorskih izvedbenih pogojev

---

<sup>112</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014

ne deli na splošne, posebne in podrobne kot je to značilno za ostale odloke. Namesto so pogoji določeni za konkretna območja kot npr. ožji mestni center, cerkveni kompleksi, Trg zmage, širši urbani center, šolski kompleksi itd. Za vsako od obravnavnih območij so določeni vsi tisti prostorski izvedbeni pogoji, ki so predpisani za izdelavo s Pravilnikom OPN. Odlok vsebuje tudi razlago izrazov in kratic, ki za razliko od ostalih obravnavnih odlokov niso navedeni v svojem členu ampak v samostojni prilogi odloka.

### 6.5.2 Lega

Prva opazka je, da so določila odloka jasna in precej izčiščena. Umeščanje objektov je sicer pogojeno s tipologijo zazidave in regulacijsko črto. Dopusčene so tolerance, v obliki manjših zamikov fasade od ulične gradbene linije. Numerično je določen tudi najmanjši odmik objektov od sosednje parcelne meje, ki mora biti najmanj 1,00 m in se prilagodi značilnim odmikom v enotah urejanja. Kot smo ugotovili že v analizah prejšnjih OPN, je pogojevanje odmikov z značilnim odmikom preveč splošno, saj se navezuje na stanje v prostoru, ki ni opisano in zato prepuščeno interpretaciji projektanta in upravne enote, kar lahko posledično vodi do zapletov pri pridobivanju gradbenega dovoljenja.

### 6.5.3 Velikost

Pogoji za velikost so določeni zelo jasno, naveden je največji faktor zazidanosti (FZ), največje dopustne višine itd.

### 6.5.4 Oblikovanje

Določbe so podrobne, vendar imajo zaradi pogoste uporabe besed *"praviloma"*, *"lahko"* bolj usmerjevalni kot normativni značaj npr. *"Tlorisna oblika objektov je praviloma podolžna."* Nekatera določila so preveč splošna, poseg je določen z besedami, ki dopuščajo različne interpretacije npr. *"Sončni kolektorji so dopustni, vendar naj bodo nameščeni zadržano in ob upoštevanju vpliva na podobo naselja."* Kdaj je nek poseg v prostoru zadržan? Kako lahko merimo učinek takega določila. Podobno določilo oblikovanje objekta povezuje z njegovo funkcijo npr. *"Okolica objektov se uredi glede na funkcijo objekta. Gradbene inženirske objekte se oblikovno prilagodi svojemu namenu."* Določilo, ki nalaga prilagajanje oblike namenu objekta, je tako splošno oziroma ne podaja nobenih eksaktnih pogojev, zato bi se ga lahko tudi brez škode izpustilo.

Nekatera določila so napisana preveč gostobesedno npr. *"Strehe so lahko štirikapne, dvokapne, enokapne in ravne ali njihova kombinacija."* Pomen določila bi se ohranil tudi s krajšim zapisom npr. *"Strehe so lahko različno oblikovane."* Podobno določilo je npr. *"Objekti so lahko kvadratne, podolgovate ali lomljene oblike z daljšo stranico praviloma vzporedno s*

cesto." V bistvu iz določila izhaja, da so dopuščeni objekti vseh oblik razen okrogle oblike. Če to možnost zanemarimo, torej sploh ni treba zapisati pogojev za obliko, ker so tako ali tako dopustne vse in se določi samo pogoj, da mora biti objekt z daljšo stranico praviloma vzporeden s cesto.

### **6.5.5 Ugotovitev**

Najbolj opazna značilnost OPN Murska Sobota je, da odlok ne loči splošnih, posebnih in podrobnih prostorskih izvedbenih pogojev kot je to značilno za ostale odloke. Prostorski izvedbeni pogoji so tako oblikovani v vsebinske sklope, določeni za posamezne dele mesta. Uporabljeni način lahko razumemo kot poskus, da bi bila uporaba odloka bolj enostavna, saj uporabniku omogoča, da vse podatke za poseg dobi na enem mestu. Ker pa so določila za grajeno javno infrastrukturo, kulturo, naravo itd., naštetja v posebnih členih, je treba vseeno pregledati ves odlok, zato namen ni popolnoma dosežen. Določanje PIP za posamezna območja je sicer dobrodošlo tudi iz stališča, da se območja podrobneje in bolj individualno obravnavajo, vendar pregled pokaže, da med določili ni velikih razlik (večinoma se vsebine ponavljajo) oz. specifičnih usmeritev za oblikovanje. Določila v odloku imajo delno splošen značaj, podobno kot ostali odloki, s katerimi bolj usmerjajo kot natančno določajo, vendar je opazno, da je tekst izčiščen, določila so jasno strukturirana in izrazi poenoteni.

## **6.6 PTUJ**

Mestna občina Ptuj ima 23.322 prebivalcev<sup>113</sup> zaradi česar se umešča na štirinajsto mesto po številu prebivalcev med občinami v Sloveniji. Občinski prostorski načrt Mestne občine Ptuj (v nadaljnjem besedilu OPN Ptuj) je bil sprejet septembra 2015 in v enem aktu vsebuje strateški in izvedbeni del.

### **6.6.1 Struktura**

Odlok loči skupne prostorske izvedbene pogoje in podrobnejše prostorske izvedbene pogoje po EUP in namenski rabi prostora. Na začetku odloka so v posebnem členu navedeni pomeni izrazov, uporabljenih v odloku.

### **6.6.2 Lega**

Usmeritve so podobno kot v ostalih odlokih splošne in bolj ustrezajo strateškemu delu kot izvedbenemu. Poleg tega pa so nekateri posegi neustrezno definirani. Določilo navajamo v

---

<sup>113</sup> Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014

celoti: *"Lega objektov mora upoštevati regulacijske črte, določene v grafičnem delu OPN. Če regulacijske črte v grafičnem delu iz objektivnih razlogov niso določene, mora pooblaščen projektant, na podlagi geodetskega načrta, določiti regulacijske črte (regulacijsko linijo, gradbeno linijo, gradbeno mejo) iz lege obstoječih objektov in zasnove prostora na območju, umestitev novih objektov pa mora upoštevati obstoječe razpoznavne regulacijske črte naselja ali dela naselja. Pri tem pa morebitne neustrezne ali nedopustne lokacije obstoječih objektov v bližini novega objekta, ne smejo biti generator nadaljnjih neustreznih umestitev v prostor."*

Regulacijske črte določi občinski prostorski načrt, ki kot podzakonski akt v skladu z ZPNačrt določa pravila prostorskega načrtovanja tudi na lokalni ravni. Uredba o prostorskem redu Slovenije prav tako opredeljuje regulacijske črte kot urbanistične elemente za reguliranje in oblikovanje podobe naselja, ob upoštevanju ustvarjenih in naravnih danosti v prostoru naselja. Določanje regulacijskih črt na izvedbeni ravni, torej na nivoju projekta za gradbeno dovoljenje, ni zakonito, saj gre za pogoj, ki določa tudi meje javnega prostora (regulacijske linije) in bi moral biti na vpogled javnosti, kot je to v postopku priprave prostorskega akta (javna razgrnitev).

### 6.6.3 Velikost

Tudi v OPN Ptuj prevladuje splošen značaj določil (npr. *"Vsi objekti in prostorske ureditve se morajo po velikosti prilagoditi tradicionalnim oziroma kvalitetnim objektom in ureditvam v okolici novega objekta oziroma prostorske ureditve v EUP, naselju ali širšem območju občine.*). Določilo bi moralo biti pojasnjeno v obrazložitvi odloka ali strokovnih podlagah, ki bi tradicionalne oz. kvalitetne objekte jasno predstavile.

### 6.6.4 Oblikovanje

Podobno kot pri pogojih za velikost, je določeno tudi oblikovanje, ki je poleg običajnega pogoja, ki narekuje *"prilagoditev tradicionalnim kakovostnim objektom v okolici"* pogojeno še z izhajanjem iz *"arhitekturnih in prostorskih značilnosti Panonske arhitekturne regije in iz značilnosti Arhitekturne krajine Ptuj"*. Zlasti zadnje določilo ni nikjer opredeljeno, v prilogi odloka so navedene regije in krajine sicer omenjene, vendar brez opredeljenih kriterijev, ki bi jih lahko uporabili kot normo za oblikovanje.

Opazno je tudi normativno neustrezno izrazje, ker se za posege uporabljajo arhitekturni izrazi. npr. *"Dopustna je razvita tlorisna zasnova, ki ohranja značilna tlorisna razmerja."* Pogoj za razvito tlorisno zasnovo oz. kriteriji niso nikjer razloženi. Zato ga je možno tolmačiti na različne načine.

Nekatera določila pa so preveč splošna npr. "*Glavno fasado pomembnejših stavb ob javnem prostoru je potrebno poudariti v skladu s pomenom in značajem javnega prostora.*" Taka norma je tako zelo splošna, da je dejansko brez vsebine in jo je mogoče brez škode izpustiti.

### **6.6.5 Tipologija**

Odlok OPN Ptuj loči osem tipov stanovanjskih stavb, devet tipov nestanovanjskih stavb in šest tipov pomožnih objektov, za katere določa pogoje za lego, tlorisno in višinsko zasnovo, streho, fasado in dodatna merila in pogoje. Tudi za ta določila je značilno, da so napisana zelo na splošno npr. "*Lega objektov mora biti prilagojena značilnostim obstoječe grajene strukture.*" Pogosto poseg samo priporočajo, ne pa predpisujejo npr. "*Strešna okna in sončni zbiralniki ter celice za pridobivanje električne energije na strehi proti javnemu prostoru niso priporočljivi.*" Pogosto so uporabljeni arhitekturni izrazi npr. "*Dopustno je dodajanje dozidav v okviru stanovanjskega objekta na osnovni podolgovat objekt (v L ali T obliki), po vzoru tradicionalnih objektov.*" Določilo bi bilo bolj jasno, če bi se glasilo: "*Dopustne so dozidave osnovnega podolgovatega objekta, tako da se oblikuje tloris v L ali T obliki.*"

Določila so deskriptivna, ponekod so sestavljena iz celega niza pogojev npr. "*usklajen, vendar ne višji, hkrati pa visok glede na priporočila*". Določilo je dolgo vendar v osnovi ne pove nič.

Ponekod pa so določila nesmiselna npr. "*Umeščanje objekta mora upoštevati vidno nemotečo postavitvev (ne na izpostavljenem lege). Večje objekte ob javnem prostoru ali vidne iz javnih površin je priporočljivo vidno zakriti z ozelenitvijo ali drugimi načini vidnega zakrivanja (postavitev maskirnih elementov iz ustreznih materialov).*" Načeloma je želja po nemotečem umeščanju objektov velikih mas v okolico upravičena, saj predstavljajo velik poudarek v prostoru. Vendar lahko zakrivanje na vse možne načine situacijo samo še poslabša. Tudi usmeritev o postavitvi maskirnih elementov iz ustreznih materialov ni dobro razložena – v najslabšem primeru, se lahko zgodi maskirna vojaška plahta. Poleg tega se je treba vprašati ali je določilo smiselno za namensko rabo IG (površine za industrijo), kjer večji objekti prevladujejo in je v tem primeru zakrivanje njihovih stavbnih mas popolnoma nesmiselno.

## **6.7 UGOTOVITVE ANALIZE VELJAVNIH OBČINSKIH PROSTORSKIH NAČRTOV MESTNIH OBČIN**

Z analizo OPN smo želeli spoznati stanje in ugotoviti, katere so značilne pomanjkljivosti in napake obravnavanih določil, ki imajo za posledico nezaželene učinke v prostoru. Analizirali



smo vsebino in nomotehnično oblikovanje tistih PIP, ki se nanašajo na lego, velikost in oblikovanje. S pregledom smo ugotavljali, ali so določila vsebinsko ustrezna, pravno pravilna in nomotehnično urejena (jasna, razumljiva, nedvoumna in uporabniku podajajo dovolj pogojev za izvedbo posega ter ne dopuščajo možnosti različnih interpretacij). Pri pregledu smo kot ponazoritev navajali tudi celotne ali izseke določil iz posameznih OPN.

Pregled OPN mestnih občin izkazuje, da obstajajo razlike v odlokih in načinu podajanja določil, ki izhajajo iz velikosti občine. Pri Ljubljani, ki je največja občina v Sloveniji in po tem izrazito odstopa od ostalih obdelanih občin (Kranj kot tretja največja občina v Sloveniji ima kar petkrat manj prebivalcev), je zelo očitna težnja, da se večina prostora uredi že s splošnimi določili, saj velikost ozemlja ne omogoča, da bi določila napisali za vsako EUP (ali skupino EUP) posebej, kot je to zelo izrazito v OPN Murska Sobota. Na Odloku IPN Ljubljana se tudi vidi<sup>114</sup>, da je pri izdelavi sodelovala večja ekipa in je bilo vanj vložena več let intenzivnega dela, akt pa je bil tudi dvakrat razgrnjen. Kot eden prvih prostorskih aktov ter prostorski akt za glavno slovensko mesto je bil še pod dodatnim drobnogledom (tudi v obliki številnih pripomb in pobud), kar se konec koncev izraža tudi v precej izčiščeni obliki in strukturi, zaradi katere izstopa od ostalih odlokov. Vidno pa je tudi, da je struktura IPN Ljubljana predstavljala osnovo za večino ostalih odlokov, saj so ji precej podobne.

Vsi pregledani OPN imajo skupno značilnosti, in sicer imajo v posebnem členu navedene pomene izrazov (razen Murska Sobota, ki ima temu namenjeno posebno prilogo). Ob tem navajamo ugotovitev raziskave (Červek et al. Standardi, pojmi, odmiki, 2015), ki je predlagala, da se izdelata pojmovnik na nacionalni ravni z dodatnimi opisi pojmov z grafičnimi ponazoritvam, saj so ugotovili, da so razlage pomenov izrazov med seboj mestoma razlikujejo. Posledica so različna tolmačenja na strani ministrstva, upravnih enot, projektantov, ter sodišč. Prav tako neuskkljenost vodi do vedno novih izpeljank in razlag.

Pri pregledu smo še ugotovili, da je v odlokih malo vsebinsko podrobno določenih vsebin. Večinoma so za oblikovanje podana splošna določila o upoštevanju koncepta obstoječe tlorisne zasnove in podobe naselij (npr. oblikovanje stavbnih mas, arhitektura, materiali in fasade) in najpogosteje povzemajo tekstualni del strateškega dela. Le redko pa je v pogojih določenih dovolj konkretnih podatkov, na podlagi katerih bi lahko nedvomno vedeli, kakšen objekt je dopustno zgraditi. Poleg splošnih usmeritev v podrobnejših prostorskih izvedbenih pogojih večinoma prevladujejo povzetki iz usmeritev nosilcev urejanja prostora, ki jih

---

<sup>114</sup> Op.avtorice.

načeloma ne bi bilo treba navajati, saj podatke o varovanih območjih pridobimo iz Prikaza stanja prostora. Skoraj vsak odlok pa določa stavbne tipe, ki so v bistvu edini inštrument, s katerim se izraža specifičnost oblikovanja in sestava naselja iz različnih delov.

Z nomotehničnega vidika imajo skoraj vsi od pregledanih odlokov določene napake. Stil je pogosto pripoveden, nekatera določila so gostobesedna in bi se lahko napisala tudi krajše. Uporabljeni so arhitekturni izrazi, ki so preveč abstraktni in ne delujejo normativno. Pogosto se tudi pojavijo določila, ki priporočajo, opisujejo in razlagajo. Tak slog in vsebine za normativni predpis niso primerne, temveč sodijo v obrazložitev ali v posebne strokovne podlage. Opazno je tudi prepisovanje določil med odloki, ki so v nekaterih primerih dobesedno povzeta. Vidna je tudi slogovna neenakost, za enak poseg se v istem odloku uporabijo različni izrazi. Pogosto pa se kot določilo uporabijo specifični izrazi, ki bi morali biti razloženi v pomenu izrazov, vendar niso.

Tudi Dimitrovska Andrews (2011) ugotavlja, da usmeritve za oblikovanje (kot jih določa zakonodaja) največkrat določajo upoštevanje koncepta obstoječe florisne zasnove in podobe naselij (npr. oblikovanje stavbnih mas, arhitektura, materiali in fasade), s čimer pogosto povzemajo tekstualni del strateškega dela. Čeprav je izdelava predhodnih analiz fizičnih struktur in njihovih značilnosti obravnavanega območja dopustna (oblikovalska določila, ki bi izhajala iz strokovnih podlag za izdelavo akta), je razvidno, da je to bolj izjema kot pravilo in so določila še vedno zelo splošna.

Pregled pa je pokazal tudi primer zakonsko neustreznega določila in sicer gre za določanje regulacijskih črt, ki so ZPNačrt in Pravilniku OPN pogoj za gradnjo, torej norma, ki jo je treba upoštevati pri izdelavi projektne dokumentacije. Nikakor pa niso del projektne dokumentacije za gradbeno dovoljenje, ki se na podlagi teh pogojev izdeluje. Teoretično to pomeni, da bi regulacijske linije, ki določajo razmejitve med zasebnim in javnim, risal sam investitor. Določilo predstavlja nezakonito ravnanje občin, saj vsebino, ki bi po zakonu morala biti predmet zakonodajnega urejanja z občinskim splošnim aktom, prelagajo v sfero zasebne diskrecije.

Na podlagi analize OPN tako lahko potrdimo delovno hipotezo, da so prostorski izvedbeni pogoji tako nejasni kot tudi predoločeni. Zato dopuščajo možnost različnih interpretacij in posledično tudi zaplete pri določanju skladnosti posega z določili prostorskega akta v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## 7 ANKETA

Z anketo smo želeli od izdelovalcev prostorskih aktov pridobiti dodatne informacije o izdelavi prostorskih izvedbenih pogojev v občinskih prostorskih načrtih. Z vprašalnikom smo želeli pridobiti informacije o strukturi in izobrazbi izdelovalcev prostorskih aktov, preveriti njihovo poznavanje nomotehnike, pridobiti oceno o sodelovanju občin pri izdelavi prostorskih aktov, dobiti mnenje o obsegu in pomenu PIP-ov in odkriti vzroke za splošno naravo PIP-ov, ki smo jo ugotovili z analizo veljavnih OPN mestnih občin. Preverili smo tudi odziv izdelovalcev na predloge za izboljšanje izdelave prostorskih aktov in hitrejše postopke v urejanju prostora. Anketo smo naslovili samo na izdelovalce prostorskih aktov, ker so v osnovi avtorji občinskih prostorskih načrtov in je v največji meri od njih odvisno, kako bodo določene vsebine.

Raziskava je bila izvedena med podjetji, ki se ukvarjajo s prostorskim načrtovanjem. Ker ima to dejavnost registriranih veliko podjetij, se je najprej izvedla analiza vseh veljavnih občinskih načrtov<sup>115</sup>, s katero se je določil nabor podjetij, ki so izdelala trenutno veljavne OPN. Pregled je pokazal, da je veljavne OPN izdelalo 30 podjetij. Ker imajo nekatera podjetja hčerinske družbe, je bil vprašalnik po elektronski pošti poslan 28 podjetjem, ki je spraševal o procesu izdelave občinskih prostorskih načrtov, preverjal poznavanje nomotehničnih pravil in spraševal o možnih alternativah za večjo fleksibilnost prostorskih aktov.

### 7.1 ANALIZA IN INTERPRETACIJA ANKETNIH REZULTATOV

Anketni vprašalnik je bil po elektronski pošti poslan 28 izbranim podjetjem. Odgovorilo je 16 anketirancev, kar pomeni, da je bila udeležba 57% oz. nekaj več kot polovična.

Vprašalnik so izpolnjevali izdelovalci prostorskih aktov, od tega 12 žensk (75 %) in 4 moški (25 %). Največ anketirancev (10) izhaja iz vrst arhitektov, sledijo krajinski arhitekti (3), gradbeniki (2) in en geodet. En udeleženec ima pridobljen naziv doktor, dva naziv magister in en z opravljeno specializacijo iz urbanizma.

Povprečna doba delovnih izkušenj pri izdelavi prostorskih aktov, ki so jo navedli udeleženci je znašala 17,7 let. Najkrajša doba, ki sta jo navedla 2 anketiranca je znašala 5 let. Ob tem podatku je eden od anketirancev podal pripombo, da je prej sodeloval pri izdelavi PUP, na podlagi česar lahko sklepamo, da ima najbrž daljše delovne izkušnje. Najdaljša doba, ki jo je navedel en anketiranec pa 33 let. Od 8 do 15 let delovnih izkušenj je navedlo šest anketirancev. Od 18 do 25 let delovnih izkušenj imajo štirje anketiranci. Od 27 do 33 let pa

---

<sup>115</sup> Objavljenih na strani <http://arhiv.mm.gov.si/mop/interno/> dne 3.5.2016.

prav tako štirje anketiranci. Na podlagi podatka ugotavljamo, da pri pripravi prostorskih aktov sodelujejo projektanti z daljšimi delovnimi izkušnjami iz česar lahko sklepamo, da gre za dejavnost, ki se jo je treba priučiti v daljšem časovnem obdobju.

Naslednje vprašanje se je nanašalo na velikost delovne skupine, v kateri anketiranec sodeluje pri izdelavi posameznega občinskega prostorskega načrta. Namen vprašanja je bil, da se oceni, kako velike so ekipe, ki OPN izdelujejo, ter če je to morebiten vzrok za nepravilnosti, ki so bile ugotovljene pri analizi OPN mestnih občin (preveč splošna določila itd). Najmanjša ekipa je bila sestavljena iz enega udeleženca. Največji ekipi sta šteli 10 oziroma 15 ljudi. Eden od anketirancev ni navedel točnega podatka za število ljudi ampak je uporabil besedo, da jih je "veliko". Povprečna velikost ekipe izračunana na podlagi navedenih podatkov je 4,6 ljudi. Kar tudi ustreza številki, ki so jo anketiranci najpogosteje navedli (3 do 4 oz. do 5 ljudi). Glede na to, da je večina sprejetih OPN izvedenih za občine, ki imajo do 50.000 prebivalcev<sup>116</sup>, lahko rečemo, da povprečna velikost ekipe (4-5 ljudi), ki izhaja iz navedenih podatkov, predstavlja ustrezno številko ljudi, ki bi morali sodelovati pri izdelavi prostorskega akta. Seveda večje občine zahtevajo večjo ekipo, tako je v izdelavi Občinskega prostorskega načrta – izvedbeni del Ljubljana sodelovalo 15 ljudi. Kar je bolj zaskrbljujoče je, da so se pojavili tudi odgovori, da ekipa šteje enega oz. samo dva človeka, kar je glede na zgornje ugotovitve za izdelavo prostorskega akta premalo<sup>117</sup> in se najbrž odraža tudi v njegovi kvaliteti.

Naslednje vprašanje je preverjalo, ali so pri pisanju določil tekstualnega dela (odloka) občinskega prostorskega načrta izdelovalci aktov upoštevali nomotehnične smernice. Z vprašanjem smo želeli preveriti, ali se izdelovalci zavedajo vloge prostorskega akta kot pravnega predpisa, ki pravnim subjektom nalaga dolžnost ravnanja na način, kot je določeno v predpisu. Z vprašanjem smo tudi želeli tudi preveriti, ali se izdelovalci zavedajo pomena poznavanja jezika pravnih predpisov, tako z nomotehničnega stališča kot tudi s stališča interpretacije predpisov, v smislu kaj konkretno določilo v resnici določa (zapoveduje, prepoveduje, dovoljuje ali sankcionira). Anketiranci so lahko izbirali med tremi predlagani odgovori, zadnja četrta možnost (drugo) pa je dopuščala možnost odprtega odgovora. Očitno izdelovalci nomotehnične smernice poznajo in se zavedajo njihovega pomena za jasnost in razumljivost določil, saj je kar 13 anketirancev (81 %) izbralo to možnost. Ena anketiranka je odgovorila, da nomotehničnih smernic ne upošteva, ker je za to potrebno specifično znanje s

<sup>116</sup> Podatek je bil pridobljen s pregledom sprejetih aktov na <http://arhiv.mm.gov.si/mop/interno/> dne 3.5.2016.)

<sup>117</sup> Op.avtorice.

področja prava in bi to moral narediti pravnik redaktor predpisa. Navedla je še, da se je sicer udeležila seminarja, ampak da »poznavalci - pravniki« različno tolmačijo navodila nomotehnik. En anketiranec pa je odgovoril, da nomotehničnih smernic ne pozna. Ena anketiranka je izbrala samo četrto možnost in kot odgovor navedla, da nomotehnične smernice upošteva kolikor je to mogoče, glede na specifično znanje s področja prava, ki je za to potrebno. Se pa zavedajo, da jih je treba upoštevati, da bi bila določila jasna in razumljiva. Navedla je še, da je akt po vseh usklajevanjih pregledal še pravnik (redakcijski pregled), ki je odpravil morebitne pomanjkljivosti. Štirje anketiranci so poleg prvega odgovora (torej, da nomotehnične smernice upoštevajo) pod četrto možnost navedli še komentar in sicer, navajam citirane odgovore:

Komentar 1: *"Smernice upoštevamo, ko gre za posebne zahteve posameznih upravljavcev jih tudi obidemo."*

Komentar 2: *"Smernice upoštevamo v čim večji možni meri, predvsem v smislu jasnosti posameznih dikcij, navajanja zgolj zahtev in ne opisov stanja, uporaba trpnika, VENDAR: v nekaterih primerih jih ni mogoče povsem upoštevati, saj prostorski akti niso »klasični« pravni akti (česar se žal zaveda le malo pravnikov in tu je srž problema!) – kar v praksi pomeni, da v odloku o OPN ni mogoče popredalčkati in nedvoumno doreči čisto vsega. Še zlasti, ker je OPN podlaga za PGD, torej mora biti zelo detajlen, pri čemer bi moral zagotavljati širok spekter razvojnih možnosti (saj konkretnih investicijskih potreb ob pripravi OPN ne poznamo) in hkrati kakovostno urejen prostor – kar je oz. naj bi bila osnovna naloga OPN."*

V ostalih dodanih komentarjih so izdelovalci v enem primeru povedali, da so se na temo nomotehničnih smernic v podjetju še posebej izobraževali, v dveh primerih sta bila komentarja podobna v slogu, da nomotehnične smernice upoštevajo, kolikor je to možno glede na pravno in nomotehnično znanje, zato je njihovo upoštevanje laično. Na splošno lahko zaključimo, da izdelovalci nomotehnične smernice poznajo in se zavedajo njihovega pomena za jasnost in razumljivost določil (13 odgovorov oz. 81 %). Pojavljajo se tudi primeri, ki teh smernic sploh ne poznajo, četrtnina anketirancev pa je tudi opozorila, da so to specifična znanja in da je njihovo poznavanje laično, česar se tudi zavedajo.

Naslednje vprašanje je bilo vsebinsko podobno in je dodatno preverilo odgovore na prejšnje vprašanje. Anketiranci so bili naprošeni, da ocenijo svoje znanje jezika pravnih predpisov (pisanje predpisov, da so jasni in razumljivi) pri uporabi v tekstualnem delu odloka OPN. Na voljo so imeli pet možnih odgovorov (dobro, srednje, slabo, nimam predstave in drugo). Število anketirancev, ki so odgovorili, da je njihovo poznavanje jezika pravnih predpisov dobro oziroma slabo je približno enako, in sicer je svoje znanje kot dobro ocenilo 7 anketirancev, kot srednje pa 8 anketirancev. Ena anketiranka je odgovorila, da zelo težko kot posameznik oceni svoje znanje pravnih predpisov, ker ponavadi arhitekti niso tudi pravniki.

Težave še povečuje poplava zakonov in podzakonskih aktov. Pristojno ministrstvo pa ne izvaja pravega nadzora, ki bi moralo izločiti akte, ki ne upoštevajo nomotehničnih pravil. Navajam še ostale zanimive komentarje:

Komentar 1: *"Imam veliko izkušenj s pisanjem uredb o DPN, pri katerih sem bila deležna veliko (pozor: tudi medsebojno različnih ali celo nasprotujočih si!) komentarjev službe vlade za zakonodaje in tudi lektorjev, zato menim, da (za prostorca ...) kar dobro obvladam pisanje pravnih besedil."*

Komentar 2: *"Sama dikcija odloka je stvar občine, kot so dikcije uredb stvar državnih organov in za pravni jezik mora skrbeti tisti, ki odlok ali uredbo sprejema. Državni organi za to uporabljajo službo vlade za zakonodajo in lektorje."*

Izdelovalci svoje znanje jezika pravnih predpisov torej v večini ocenjujejo kot dobro (7) oz. srednje (8) skupaj 15 odgovorov.

Sledilo je vprašanje, s katerim smo želeli preveriti, ali se tekstualni del odloka občinskega prostorskega načrta pred objavo pregleda oz. preveri, če je ustrezen za objavo. Na vprašanje je večina anketirancev odgovorila pritrdilno, razen ene anketiranke, ki na odgovor ni mogla podati komentarja. Vprašanje je anketirance še naprošalo, da navedejo kdo je preveril odlok. Možnih je bilo več odgovorov izmed naštetih možnosti: naročnik (občina), lektor, pravnik ali nekdo drug. Anketiranci so večinoma izbrali več odgovorov (11 anketirancev). V večini primerov so odgovorili, da odlok pregleda tudi občina (12 odgovorov oz. 75%), sledita odgovora, da odlok preveri tudi pravnik (6 odgovorov oz. 37,5%) oz. lektor (5 odgovorov oz. 31,25%). V treh primerih (19 %) odlok pregleda samo občina, prav tako v treh primerih (19%) pa odlok pregleda občina, lektor in pravnik. V štirih primerih je bila izbrana kombinacija, ko odlok pregleda občina in nekdo drug, večinoma je ta oseba sodelavec oz. sodelavka (3 primerih) in upravna enota (v dveh primerih). Občina odloka ni pregledala v dveh primerih, zato pa so v teh primerih odlok pregledal lektor in pravnik. Odlok torej v večini primeri pregleda več ljudi, skoraj vedno je to občina (75%), poleg nje pa občasno še pravnik (37,5%), lektor (31,25%), sodelavec v podjetju (19%) in upravna enota (12,5%). To kaže, da se izdelovalec in občina zavedata pomena natančnosti in uporabnosti določil, kako pa je s tem v praksi pa najbolje ponazorijo komentarji, ki so jih napisali anketiranci:

Komentar 1: *"Ne poznam nobenega predstavnika občine, ki bi obvladal nomotehniko, lektorja je izbrala Občina samo enkrat – in tudi, če ne bi pregledal: poleg nekaj vejic je imel en sam popravek, pa še ta je bil nesmiseln: zahteval je veliko začetnico v naslovih členov... Imam povsem drugačne izkušnje z lektorji službe za zakonodajo – eni imajo srednje veliko popravkov, kak drugi pa popravi vsako tretjo besedo...."*

Komentar 2: *"Odgovor variira od občine do občine, včasih odloka ne pregleda nihče, včasih več oseb."*

Komentar 3: *"Nomotehnika pravi, da je za to zadolžen pripravljavec, oziroma organ, ki podpiše pravni akt. To je za OPN župan in nomotehnični in lektorski pregled po tej logiki uredi občinska uprava na vsebinsko pripravljen dokument s strani stroke."*

Ker je dolžnost občine, da načrtuje prostorski razvoj in v skladu z zakonom pripravlja prostorske akte občine in prostorske akte skupnega pomena, predlaga prostorske izvedbene pogoje ipd. se je z naslednjim vprašanjem preverjalo, kako anketiranci na podlagi svojih izkušenj pri izdelavi občinskih prostorskih načrtov, ocenjujejo strokovno usposobljenost osebja na občini (mišljeno je bilo poznavanje vsebine, vodenje in nadzor izdelave prostorskega akta). Le četrtnina (4 oz. 25%) anketirancev je odgovorila, da je večina osebja s katerimi so sodelovali dovolj strokovno usposobljeno. Nekaj več (6 oz. 37,5%) jih je odgovorilo, da večina osebja s katerimi sem sodelovali ni dovolj strokovno usposobljeno. Kar polovica anketirancev (8 oz. 50%) pa je izbralo zadnjo možnost, kjer so pod "drugo" večinoma (6 oz. 37,5%) navedli, da je stanje odvisno od občine (*npr. manjše Občine so praviloma slabše usposobljene kot večje, saj posameznik pokriva več področij*) ter da na stanje vpliva več dejavnikov, ki so jih navedli v komentarjih npr.:

Komentar 1: *"Odgovor ni enostaven in tudi ne enoznačen. Občinarji z veliko izkušenj so samostojni, imajo stališča, znajo definirati in razumeti problem in ga pomagajo reševati; taki so tudi »most« med občinsko politično strukturo in našimi strokovnimi predlogi. Občinarji z malo izkušenj so negotovi, ne znajo niti definirati problema (kaj šele napisati projektno nalogo..!), nimajo jasnih stališč, neprestano sprašujejo za mnenje in razlage – tudi po sprejetju OPN občasno zahtevajo tolmačenja... vendar pa tudi oni z leti dela na tem področju pridobivajo izkušnje, znanje in samozavest. Vse to velja praktično ne glede na njihovo izobrazbo (geodet, krajinski arhitekt, gradbeni tehnik, arhitekt, agronom, gradbenik....)*

Komentar 2: *"Od občine do občine zelo različno (stanje op. avtorice). Večinoma je problem, ker je za prostorski akt na občini odgovoren le en človek, ki pa nikakor ne more imeti vseh potrebnih strokovnih znanj in se marsikateri tako tudi sprti uči. Tako so stvari odvisne od njegovega razumevanja. To lahko tudi otežuje nastajanje OPN, saj ima občina določene nekritične in nestrokovne predloge, pri katerih vztraja in nikogar na občini, ki bi razumel to nestrokovnost ali neskladnost s predpisi. Moteče je tudi, da na občinah včasih postopke premalo poznajo in to »breme« odločitev prenašajo na izdelovalca, čeprav je občina sama odgovorna za zakonitost postopka."*

Komentar 3: *"Na različnih občinah je zelo pestra kadrovska in izobrazbena struktura. Nekje je strah pred zahtevami županov večji od strokovnih kompetenc."*



Komentar 4: *"Odgovor je odvisen od občine, od super do podpovprečnosti, prav tako ni čisto odvisno od izobrazbe, večinoma je težava, ker se bojijo prevzeti odgovornost, včasih je težava, ker ne razumejo prostorskih vsebin. Če so po stroki arhitekti, to še ni pogoj, da bo sodelovanje boljše, včasih so čisto "mimo", ampak imajo vsaj v osnovi več možnosti da razumejo izvedbeni del. ki določa pogoje za gradnjo."*

Iz navedenega lahko povzamemo, da stanje variira od občine do občine, da pa je malce bolj poudarjeno, da je v majhnih občinah stanje slabše. Med prepoznanimi problemi so anketiranci navedli pomanjkanje izkušenj, strokovnega znanja, številčnost zaposlenih, ki skrbijo za urejanje prostora (le 1 človek), strah pred zahtevami županov itd. Stanje je problematično predvsem saj občine namesto, da bi bile v skladu z zakonodajo odgovorne za zakonitost postopka in akta, včasih zaradi pomanjkanja izkušenj to »breme« odločitev prenašajo na izdelovalca. Nato pa je le od njegovi izkušnji odvisno ali bo akt izveden korektno ali ne.

Sledilo je konkretno vprašanje, ki je anketirance spraševalo, ali menijo, da so občinski prostorski načrti preveč določeni, prenормirani. Če so dogovorili z DA, so bili naprošeni, da navedejo zakaj je v OPN-jih določenih preveč vsebin (izbirali so lahko med različnimi odgovori), ki so bile: zakonodaja določa preveč obveznih vsebin; nosilci urejanja prostora zahtevajo dobesedno povzemanje sektorskih predpisov, namesto, da bi se nanje samo sklicevali; občina želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira; upravna enota želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira; izdelovalec akta ima premalo znanja, izkušenj; drugo. Večina anketirancev (14 oz. 87,5%) je na vprašanje odgovorila, da se jim OPN-ji zdijo preveč določeni. Dva sta odgovorila, da ustreza tako odgovor DA kot NE, eden je odgovor komentiral z naslednjimi besedami *"NE, kadar jih piše strokovnjak, ki se na cilje, ki jih želi doseči v prostoru, izdelavo aktov in proces sprejemanja aktov ter namen aktov spozna"*. Kot razlog, za to da je določenih preveč vsebin so najpogosteje navedli, da so za to odgovorni nosilci urejanja prostora, ki zahtevajo, da se v OPN dobesedno povzemajo sektorski predpisi namesto, da bi se nanje samo sklicevali. Sledita odgovora "zakonodaja določa preveč obveznih vsebin" (9 oz. 56%) in "upravna enota želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira" (8 oz. 50%). V manjši meri sta bila izbrana odgovora "občina želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira" (4 oz. 25%) in "izdelovalec akta ima premalo znanja, izkušenj" (5 oz. 31%). Ker so anketiranci lahko izbrali več odgovorov, so najpogosteje (4 krat) izbrali tri možne odgovore, dvakrat vse oziroma samo dva možna odgovora hkrati in le trikrat enega. Možnost, ki je dopuščala drugačen odgovor od predlaganega je bila izbrana kar 9 krat (56%). Zopet so bili najbolj zanimivi komentarji:

Komentar 1: *"Občinski prostorski akti so ujeti v nek zakonodajni okvir in tehnično izvedbo (pravilnost shp formatov...), vsebini pa je posvečeno premalo časa in pozornosti."*

Komentar 2: *"Občina želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira, žal največkrat za kratkoročne ideje in investicije."*

Komentar 3: *"Občina običajno želi, da so določila bolj fleksibilna (ne pisana za posamezne primere) in da se lahko spremembe in dopolnitve hitreje vključijo."*

Komentar 4: *"Ker je OPN podlaga za PGD (ob tem, ko konkretne investicijske pobude niso poznane) in ker ne obstaja (VEČ – po ukinitvi LD (op. avtorice lokacijska dokumentacija)) individualna obravnava vsakokratnega prostorskega problema, v kateri bi bila dana možnost za odločanje o načinu poseganja v prostor na podlagi aktivnega dialoga med Občino, urbanistom – prostorskim načrtovalcem, projektantom, investitorjem, in UE."*

Komentar 5: *"Namesto vsebinskih rešitev se, skladno z navodili zakonodajalca, pojavljajo posamezne sektorske vsebine, ki ne dajejo odgovorov za posamezno enoto urejanja prostora oziroma na enoto dajejo kontradiktorne prostorske izvedbene pogoje. (npr. stanovanjsko območje, ki je hkrati še pod določenim varstvenim režimom, ima običajno pogoje za gradnjo na stanovanjskih območjih določeno drugje kot varstvene pogoje, tako da uporabnik dobi kompletno situacijo šele, ko se prebije čez celotno besedilo odloka, kar po navadi ne uspe niti projektantom, kaj šele investitorjem."*

Komentar 6: *"Mislim, da je razlog lahko vse zgornje. Po izkušnjah je razlog, zakaj občina želi vse natančno definirano, UE (ki to tudi želi) in slabe izkušnje z investitorji in projektanti v prostoru. Razlog, zakaj UE želi vse natančno definirano, je ne sprejemanje odgovornosti zaradi bojzani pravnih posledic. V splošnem pa je po mojem razlog v pomanjkanju »zdrave« pameti in kulture našega naroda, ki mojem danes ni zrel za bolj enostavne akte z možnostjo naknadne preveritve in diskrecijske pravice občine, ki je odgovorna za svoj prostor."*

Komentar 7: *"Določanje vseh možnih situacij v naprej – občina nima vloge sprotno presoje, odgovorni projektanti ne želijo spoštovati odloka oziroma ne odgovarjajo nikomur za neupoštevanje odloka."*

Komentar 8: *"Preveč predpisov iz drugih aktov se preveč vtika v vsebine, ki bi jih morala določiti stroka."*

Če povzamemo ugotovitve, se večina anketirancev (14 oz. 87,5%) strinja s trditvijo, da se jim OPN-ji zdijo preveč določeni. Številni dodatni komentarji pokažejo, da se problema predločenosti kot izdelovalci akta dobro zavedajo. Če komentarje strnemo, lahko izpeljemo tri ugotovitve. Po eni leži vzrok za predločenost v željah občine in upravne enote, da se vsebine natančno predpišejo, ker po eni strani nočejo prevzemati odgovornosti za bolj splošne določbe, po drugi strani pa predločenost uvajajo kot varnosti ukrep pred investitorji in projektanti, ker le ti ne spoštujejo določil odloka in za to nikomur ne odgovarjajo. Druga ugotovitev kot vzrok navaja posamezne sektorske vsebine, za katere zakonodajalec zahteva, da se vključijo v odlok, zaradi česar prihaja do nejasne strukture, včasih pa celo do nasprotovanja določil v istem odloku. Zadnja ugotovitev za predločenost krivi ukinitvev

lokacijske dokumentacije, ki je omogočala individualno obravnavo vsakokratnega prostorskega problema oz. izpostavlja, da problem leži v tem, da zakonodaja ne daje možnosti za odločanje o načinu poseganja v prostor na podlagi aktivnega dialoga med občino, urbanistom – prostorskim načrtovalcem, projektantom, investitorjem in upravno enoto. Zato je treba v OPN vnaprej določiti vse možne situacije, kar vodi v množico določil in posledično predoločenost.

Anketiranci so bili tudi naprošeni, da navedejo, manj katerih vsebin bi morale biti določenih v občinskih prostorskih načrtih. Največkrat so anketiranci navedli, da bi morale biti v OPN-jih manj vsebin (po zahtevah NUP), ki v prostorski akt ne sodijo. (Eden od komentarjev se je glasil: "*Črtati »proste spise« NUP.*"). Navedli so tudi manj povzemanj predpisov z različnih področij (zakon o varstvu okolja, zakon o kmetijskih zemljiščih, energetski zakon...), manj določil iz upravljavskih načrtov posameznih sektorjev. Ali - kot je navedel eden od anketirancev - "*Sodelovanje nosilcev urejanja prostora je napačno. Prepisujemo ali navajamo njihove sektorske prepise, razvojno komponento svojega področja pa ne opredelijo.*"

Kot druge vsebine, ki bi jih morale biti manj, pa so navedli, da bi morale biti v aktih manj pogojev glede lege, velikosti, oblikovanja objektov, en komentar se je glasil: "*Nemogoče je namreč predpisati »ustrezne« pogoje za celotno območje občine.*" Drugi komentar postavljen trditev nadaljuje: "*Tudi če bi jih lahko (glede na razpoložljivi) čas, denar in input podatkov o potrebah, bi se gotovo v večini primerov izkazalo (kar sledi iz vsakodnevne prakse), da so omejitve prevelike in da ne omogočajo realizacije investicijskih pobud... VENDAR pa praksa tudi kaže, da se splošne zahteve v OPN (npr: »pri določanju smeri slemen naj se upošteva prevladujoči vzorec v okolici« ali pa »... gabariti in tipologija okoliških objektov...«) ne upoštevajo bodisi pritiskov investitorjev in/ali neznanja/nerazumevanja/izigravanja projektantov bodisi zaradi neznanja/nerazumevanja predstavnikov UE. Skratka, prevelika določnost odlokov je zelo všeč UE, vendar zelo omejuje projektante in investitorje, premajhna določnost pa v zelo svojevrstna branja odloka in v prostorski nered (tako v primeru nasilnih investitorjev in slabih ter neetičnih projektantov kot v primeru nerazumnih in s prostorsko ter projektantsko sfero skreganih pravniških razlag, »črkobranja« pravnikov in drugih referentov na UE).*"

En anketiranec je izjavil, da je vsebinsko treba zajeti vse vsebine. Vendar bi jih bilo treba na ustrezen način racionalizirati. Pojavili so se tudi predlogi, da naj se splošne vsebine določijo v katalogu po regijah in značilnih območjih oz. da naj se povzamejo iz prostorskega reda, kar bi odlok razbremenilo določenih vsebin. Predlagali so še, da naj bo poudarek določil na značilnostih konkretnega prostora. PIP-e pa bi bilo treba omejiti na jasno enoznačno določljive vsebine.

Anketiranci so lahko tudi navedli dodatne vsebine, ki bi morale biti določene v OPN. Pridobljeni so bili le trije odgovori. V enem je bilo navedeno, da bi morali imeti OPN poudarek na kriterialnih določilih s katerimi bi se jasno opisali cilji in nameni projektov in na podlagi katerih bi se vodili postopki. V OPN pa bi morale biti določene glavne in bistvene sestavine urbanističnega oblikovanja prostora, programa itd. To bi omogočilo bolj gladek potek projektov in investicij, ki se ne bi ustavljale zaradi nejasnosti drobnih detajlov oblikovanja in ugotavljanja natančnosti na cm. OPN bi moral tudi podati robne pogoje, ki bi dopuščali odstopanje od predpisane oblike stavb in programov. Dva odgovora sta predlagala, da bi se vsebine dopolnile z grafičnim prikazom pogojev (npr. kako se doziduje objekte, kakšne frčade so dopustne, velikost objektov ipd.), ker se na tak način izognemo zapletenim besednim zvezam za opis nekega posega.

Naslednji sklop vprašanj se je nanašal na ugotovitve iz analize občinskih prostorskih načrtov, ki je pri večini OPN ugotovila pogojevanja posega, tako da je "primeren", "premišljen", "kvaliteten", "v skladu z naravo, krajinskimi kvalitetami" ipd. Anketiranci so morali odgovoriti, ali so take izraze kdaj uporabili. Večina anketirancev (11 oz. 69%) je odgovorila pritrdilno. Če odgovore povežemo z leti delovnih izkušenj, ki so jih anketiranci navedli, je opazno, da navedene izraze pogosteje uporabljajo tisti anketiranci, ki imajo daljše delovne izkušnje (15 let in več), kar potrjuje tudi komentar, ki je bil dodan pri enem od odgovorov: *"S temi izrazi smo pisali včasih (kot na primer: »hiša je lepa.«), danes določimo, kaj je primerno, kako mora biti skladno, itd."* Torej gre za način, ko so ga uporabljali včasih, ko je bilo oblikovanje še naknadno določeno v lokacijski dokumentaciji in so bila taka določila lažje izvedljiva. Manj (5 oz 31%) anketirancev je izjavilo, da navedenih izrazov ne uporabljajo.

Naslednje vprašanje se je vsebinsko navezovalo na predhodnega, anketiranci so morali odgovoriti, zakaj so kot pogoj uporabili določilo, da mora poseg "primeren", "premišljen", "kvaliteten", "v skladu s naravo, krajinskimi kvalitetami". Izbirali so lahko med več možnimi odgovori, med katerimi so največkrat (6 oz. 37,5%) izbrali odgovor, da tak način omogoča večjo fleksibilnost akta, saj ni možno za vsako EUP določiti fiksnih pogojev, ker se razmere v prostoru spreminjajo. V dveh primerih so odgovorili, da so tak način uporabili zato, ker ni bilo dovolj časa (sredstev), da bi za vsako EUP izdelali natančne strokovne podlage in predpisali natančna določila. V enem primeru je bil vzrok v pomanjkanju časa ali sredstev za izdelavo podrobne obrazložitve, ki bi navajala primere in kriterije za "kvalitetno oblikovanje", "tradicionalne materiale", določila pogoje za "urbanistično arhitektonske in krajinske značilnosti prostora" ipd. Večinoma (9 oz. 56%) so izbrali odprt način odgovarjanja in odločitev komentirali z lastnimi besedami. Če povzamemo komentarje, je bilo največkrat

poudarjeno, da tak način omogoča večjo fleksibilnost OPN, ob tem so nekateri tudi navedli, da bi akt morala spremljati obrazložitev oz. katalog, v katerem bi bili primeri, variantne rešitve oz utemeljitve in merila za robne pogoje, ki opredeljujejo kvaliteto, tradicijo, .... Nekateri so kot povod za tak način določanja navedli izjavo arhitektov, da jih oblikovalski pogoji ovirajo pri ustvarjanju kvalitetne arhitekture. Eden od odgovorov pa je izpostavil, da se na tak način omogoča fleksibilnost, obenem pa dobremu projektantu lahko pove več kot kompleksna podrobna določila ter hkrati daje občini diskrecijsko možnost obrazložitve v konkretnih primerih. Žal UE želi podrobnejše pogoje in zanjo taka določila niso izvedljiva, zato je razlog v drugi vrsti ta, da ni časa in sredstev. Naslednja razlaga je izpostavila, da je bil tak način izbran zato, ker ob izdelavi OPN še niso jasne investicijske potrebe, in tudi zato, ker na ta način OPN opozori, da je določeno območje zelo občutljivo in da je treba posege v prostor zelo pretehtati in upoštevati konkreten prostorski kontekst. Anketiranci so ob tem še navedli, da od projektantov pričakujejo, da bodo znali takšna določila interpretirati, od upravnih enot pa, da razumejo, da za takšno skladnost z aktom odgovarja projektant z licenco. Če temu ni tako in je stanje tako, da mora biti vse do pike natančno določeno v OPN in ostalih prepisih, da jih kontrolira UE ali drugi organi, lahko strokovne odločitve kontrolira tudi upravna stroka, se je glasil eden od komentarjev.

V naslednjem vprašanju so morali anketiranci odgovoriti na vprašanje, ali je interpretacija takih določil problematična in povzročča težave pri določanju skladnosti projekta s prostorskim aktom v gradbenem dovoljenju (ker npr. projektant in upravna enota ne razumeta enako, kdaj je oblikovanje "kvalitetno"). Očitno se anketiranci te težave zavedajo, saj jih kar polovica (8 oz. 50%) odgovorila, da je tak način problematičen in da menijo, da tako določilo ni ustrezno. Ob tem je bilo poudarjeno, da mora imeti projektant znanje in delati strokovno. Enako število odgovorov (8 oz. 50%) je dobila tudi izjava, da je tak način določanja problematičen, vendar vseeno pravilen *"DOKLER je OPN prostorski akt, ki je podlaga za PGD na območju celotne občine."* Tak način uporabljajo tudi zato, ker ni možno vsega strogo predpisati in ker tak način *"omogoča arhitektu več svobode pri projektiranju"*. Kot razlog je bilo tudi izpostavljeno dejstvo, da OPN-ji niso opremljeni s katalogom, ki bi natančno definiral namen in obseg določil, zato so določila posplošena. Očitno obstaja tudi zavedanje, da je kvalitetno oblikovanje kot pravno normo težko dokazati v upravnih sporih, sploh če o tem sodijo gradbeniki, tehniki, geografi, gozdarji in podobni profili, in da taka norma ne ponuja enoznačnega odgovora. Odgovori so še navajali, da *"interpretacija določil zahteva strokovno presojo (znanja s področja urbanizma, arhitekture, krajinskega načrtovanja, urejanja prostora, ...) in sam postopek presoje ni mogoče omejiti le na strogo administrativni postopek. Ni mogoče, prav tako pa ni zaželeno vsega strogo predpisovati."*

*"Upravne enote niso usposobljene za presojanje skladnosti projekta z odlokom v takih primerih, vendar se vsega ne da vedno natančno zapisati"*

*"Dajo občini, ki je odgovorna za svoj prostor, da pove (obrazloži, dokaže), kaj je v prostoru značilno, tradicionalno, kakovostno..."*

*"Ker pričakujem od projektantov da bodo takšno določilo znali interpretirati, od upravne enote pa, da razumejo, da za takšno skladnost z aktom odgovarja projektant z licenco".*

Nekateri odgovori (4 oz. 25%) so izbrali možnost, da tak način normiranja ni problematičen, le da bi jih projektant moral korektno upoštevati z načeli dobrega projektiranja.

Naslednji sklop vprašanj je preverjal možnosti za večjo razumljivost določil. Prvo vprašanje je anketirance spraševalo, ali menijo, da bi bila določila odloka bolj jasna, če bi bili pogoji (odmik, oblikovanje, lega ipd.) ponazorjeni s slikami. Večina (11 oz. 69%) jih je odgovorila pritrdilno, nekdo je še dodal izjavo *"Skice so pomagalo, da se lažje tolmačijo besedila v različnih primerih v praksi."* Vseeno se vsi ne strinjajo popolnoma, en anketiranec je še dodal, da tudi tak način ne bi v celoti odpravil težav. Drugi pa, da bil tak način dober iz vidika razumevanja projektanta, ne pa tudi iz vidika razumevanja upravne enote. Zanimivo je, da je kar 5 (31%) anketirancev odgovorilo, da se s trditvijo ne strinjajo. V obrazložitve so navedli, da to ni možno, ker je težko predvideti vse možne situacije. En odgovor je navedel, da grafični prikazi še ne pomenijo dobrega oblikovanja in da je problem v strukturi akta. Drugi odgovor je področje razširil s predlogom, da bi OPN določal pogoje le za že zgrajena območja, medtem ko bi za območja, predvidena za urejanje z OPPN, navedel le splošne usmeritve (prilagoditev in postavitve objekta na parcelo in oblikovanj glede na sosednje objekte). Eden od komentarjev pa je navedel, da bi morali biti grafično prikazani shematski primeri del obrazložitve (in v primer navedel stare Prostorske ureditvene pogoje za občino Jesenice, Kranjsko goro in Jezersko).

V naslednjem vprašanju so bili anketiranci vprašani, ali so sposobni take prikaze/slike izdelati. Skoraj vsi (15 oz. 94%) jih je odgovorila, da bi bili tega sposobni. Le eden pa je navedel, da tega ne bil mogel narediti, ker je težko predvideti vse možne situacije. Dva komentarja sta se glasila, da so to že počeli v dobrih lokacijskih dokumentacijah in izrisih iz prostorskih aktov oz. da so take prikaze v dogovoru z naročnikom – občino že izdelali.

Kot enega izmed ukrepov, smo anketirance vprašali ali bi jim bil pri izdelavi tekstualnega dela občinskih prostorskih načrtov v pomoč vzorčni primer predpisa, ki bi ga zagotovil pripravljavec zakona. Velika večina (14 oz. 87,5%) se je s tem strinjala. Ena izjava je dodala, da bi pripravljavec moral nastaviti vzorec odloka, saj so določene vsebine tehničnih pogojev zelo enake in podobne, druga izjava je prav tako poudarila poenotenost ne samo v

grafičnem, ampak tudi v tekstualnem delu, saj so v vsebinskem (glede natančnosti) in oblikovnem smislu od občine do občine (odvisno od izdelovalca) povsem neskladni. Ena od izjav je izrazila določeno mero skepse in opozorila, da je včasih tudi kakovost vzorčnega primera vprašljiva, ter da bi bolj pomagala navodila za univerzalne vsebine in obliko vseh odlokov, in navodila za tiste vsebine, ki so stvar posebnosti prostora občine.

Ker se pogosto predlaga, da bi se določene vsebine za urejanje prostora poenotile na državni ravni, je naslednje vprašanje anketirance povprašalo, ali menijo, da bi bilo treba s prostorskim aktom na državni ravni (npr. državni prostorski red) predpisati določene vsebine npr. lega objekta na parceli, odmiki, velikosti gradbenih parcel, dopustni enostavni in nezahtevni objekti na kmetijskih zemljiščih), v OPN pa bi določili le posebnosti. Večina anketirancev (12 oz. 75%) je zopet odgovorila pritrdilno. Pri tem so dodali, da primer skupnih določil že obstaja (npr. dopustni enostavni in nezahtevni objekti na kmetijskih zemljiščih, ki so že določeni v splošnih smernicah MKGP (skladno z ZKZ)). Ostalo pa mora določiti prostorski akt glede na specifične posamezne lokacije. Eden od predlogov se je glasil, da se vsebine določijo v državnem prostorskem načrtu, v katerem se določijo podrobne namenske rabe in kaj je možno glede na rabo in okvirne faktorje FZ, FI. V bolj obširnem komentarju je bilo tudi navedeno, da bi država morala poskrbeti za nek osnovni nivo urejanja prostora in ne vsega prepustiti Občinam. Ker že obstaja precej sprejetih OPN, bi jih lahko analizirali in iz njih povzeli obvezni minimum določil, ki bi lahko oz. bi morala veljati za celotno državo.

Ker smo v nalogi preverjali tudi nomotehnično ustreznost določil, smo anketirance vprašali, ali menijo, da bi moralo ministrstvo za javno upravo sodelovati v postopkih izdelave občinskih prostorskih načrtov, tako da bi preverjalo primernost in uporabnost le-teh pri izdajanju dovoljenj za posege v prostor. Nad to možnostjo večina (8 oz. 50%) anketirancev ni bila navdušena in se z njo ni strinjala. V obrazložitvah so nekateri navedli, da se taka preveritev posredno že izvaja, saj nekatere občine v postopek priprave OPN vključujejo tudi upravne enote. Nekateri so predlagani ukrep videli kot dodatno birokratsko oviro, ki bi imela za posledico še večjo predoločenost. Eden od anketirancev je menil, da bi zadoščalo, če bi postopke na Upravni enoti vodile ustrezno strokovno izobražene osebe (arhitekturno in urbanistično). Omenjeno je bilo tudi, da bi za to morale poskrbeti pravne komisije na občinah oz. da bi bilo za preverjanje bolj ustrezno Ministrstvo za pravosodje

V zvezi s fleksibilnostjo določil smo anketirance vprašali, ali menijo, da bi morali v občinskih prostorskih načrtih dopustiti možnost urbanističnih toleranc, na podlagi katerih bi bila omogočena manjša odstopanja od določil (odmiki, oblikovanje, izkoriščenost, višina...)?

10 (62,5%) anketirancev je odgovorilo, da bi bile tolerance v občinskih prostorskih načrtih dobrodošle oz. da nekateri OPN-ji to možnost že dopuščajo. Dodano je bilo še, da ima tudi vsaka toleranca svoj prag in vsak prag ima enak problem. Opozorili so tudi, da bi se določilo najbrž prevečkrat zlorabljalno "ker smo Slovenci nagnjeni k iskanju mejnih vrednosti". Eden od predlogov pa je bil, da se tolerance dopusti ob pogoju, da se za območje hkrati izdelava OPPN. Predlagano je bilo tudi, da se na Upravni enoti zaposli izkušenega urbanista ali projektanta, ki bi bil obvezni konzultant referentom in/ali predpisati, da o skladnosti z OPN odločijo na občini (če nimajo svojega strokovnega kadra, ga pač najamejo). Skupno ugotovitev pa najbolje povzame eden od odgovorov, ki ga navajamo v celoti: *"Mislim, da ta odstopanja vsi akti že vsebujejo ravno zato, ker prostor tudi znotraj ene občine ni homogen. Prevelike tolerance pa mislim, da danes ne bodo prinesle dobre prakse v prostoru. Ni poanta v tem, da nekaj predpišeš in potem delaš tolerance, ker to je lahko en nov odlok. Na koncu se zato vedno vrneš k manj določenim zadevam in načelom dobrega projektiranja, ampak kot rečeno, mislim, da nismo zreli za to."* 4 anketiranci (25%) se s tolerancami niso strinjali, kot vzrok so navedli, da večina občin nima usposobljenih občinskih urbanistov, ki bi lahko določili kdaj so tolerance dopustne.

Ker stroka pogosto predlaga, da se za odločanje o posegih, ki odstopajo od določil oz. za katere odlok ne predpisuje dovolj pogojev ustanovi neodvisno merodajno telo, ki bi lahko presodilo glede ustreznosti posegov, ki odstopajo od določil v prostorskem aktu, smo za mnenje o tem povprašali tudi anketirance. Dobra večina tj. deset (62,5%) anketirancev, meni, da bi tako telo lahko obstajalo. Pojavil se je tudi odgovor, da bi to vlogo lahko opravljal mestni urbanist. Anketarici so tudi komentirali naravo takega telesa, med drugim so izjavili, da bi moralo to biti strokovno in ne politično telo. Poudarjeno je bilo tudi, da bi se lahko odločali le znotraj toleranc, ki jih je predpisal prostorski akt. Opcija, da se akta ne spoštuje, pa zaradi pravne in druge varnosti sploh ne bi smela biti dopuščena. Eden od odgovorov je izpostavil, da vzpostavitev takega telesa ni možna s pravnega vidika, saj nobeno telo ne more odločati o določenih akta, ki so bila sprejeta in objavljena kot normativen akt. Štirje anketiranci (25%) se z obstojem neodvisnega merodajnega telesa ne strinjajo. Kot razlog so navedli, da bi bilo težko zagotoviti »neodvisnost« in še bolj objektivnost, ker bi bil pritisk investitorjev prevelik. Eden od odgovorov pa se je glasil, da je sprejeti akt treba spoštovati oziroma za posege, ki odstopajo od akta izdelati spremembe in dopolnitve akta ali nov OPPN, ki se javno razgrne po postopku ter tako zagotovi sprejemljivost rešitev in transparentnost odločitev.

Kot možnost za spremembe smo preverili, kaj anketiranci menijo o hitrejšem postopku sprememb občinskega prostorskega načrta kot sredstvo za večjo fleksibilnost? Večina (69%)



anketirancev je menila, da bi hitrejši postopek sprememb občinskega prostorskega načrta omogočil večjo fleksibilnost. Dodan je še bil komentar, da bi se hitrejši postopek lahko omogočil z opredelitvijo posameznih prostorskih prioriteta med razvojnimi in varstvenimi resorji v državi, saj sedaj vsak resor vodi svojo, neodvisno politiko, kar povzroča težave pri izdelavi akta. Eden od anketirancev je omenil, da je to delna rešitev in da bi morali akt še vedno preveriti vsi nosilci urejanja prostora, zato bi postopek zaradi številčnosti občin še vedno deloval počasi. Štiri anketiranci (25%) se z hitrejšim postopkom ne strinjajo. Ena od anketirank je v odgovor navedla: *"Izkušnje kažejo, da postopek priprave in sprejema resnega dokumenta zahteva svoj čas in da od prostorskih aktov v 80. letih do današnjih dni, zakonodajne spremembe vsebin in rokov, niso bistveno vplivale na hitrost postopka sprejemanja. Cilj je urejenost prostora, njegova opremljenost in pripravljenost za investicije, ki jih kraj razvojno potrebuje. Menim da je premalo poudarka na vnaprej dogovorjenih razvojnih vizijah, ki morajo biti fleksibilne."*

Na koncu smo še preverili, ali anketiranci menijo, da bi bila situacija boljša, če bi gradbena dovoljenja izdajala občina, gledano s stališča, da je zadolžena za izdelavo občinskega prostorskega načrta. Samo štirje (25%) izdelovalci so odgovorili, da bi bila situacija boljša, če bi gradbena dovoljenja izdajala občina. Eden od anketirancev je navedel, da bi bila to uspešna rešitev le, če bi bili uradniki ustrezno usposobljeni, strokovno podkovani, izkušeni in dobro plačani, tako da ne bi podlegli koruptivnemu, nepotističnemu in klientelističnemu delovanju, za kar pa slovenska družba še ni ustrezno razvita. Večina (75%) je menila, da občina ni primerna za izdajo gradbenih dovoljenj. Med razlogi za negativen odgovor je bilo navedeno, da v Sloveniji prevladujejo manjše občine, ki niso niti finančno niti kadrovske sposobne izdajati gradbenih dovoljenj. Nekaj anketirancev je namesto tega, da občina izdaja gradbena dovoljenja, predlagalo, da bi namesto tega morala imeti možnost potrditve oz. razčlenitve predmetnega prostorskega akta s podobnim dokumentom, kot je bila lokacijska dokumentacija oz., da bi morala imeti občina bistveno večjo vlogo pri tolmačenju OPN in odločanju o skladnosti posega z OPN. Dva komentarja sta še navedla, da postopek gradbenega dovoljenja na upravnih enotah vodijo večinoma osebe iz negradbenih strok oz. niso arhitekturno izobražene, kar bi morali korigirati vsaj z rednimi izobraževanji oz. za izdajo gradbenih dovoljenj zaposliti arhitekta oziroma gradbenike, odvisno od vrste objekta.

Anketiranci so ob zaključku ankete lahko podali dodatne komentarje, ki jih navajamo v celoti: *"Srž problema je v tem, da se takšni dokumenti (kot tudi veliko druge zakonodaje) piše za 5% posameznikov, ki iščejo »luknje«. V teh primerih je tudi problem razumevanja in tolmačenja akta, ker je vse napeto na maksimum."*

*"Potrebna je poenostavitev postopka priprave in vsebin OPN. K poenostavitvi postopka bi prispevala krčitev seznama in vlog preštevilnih »kuharjev«. Pri poenostavitvi vsebin bi morali OPN skrajšati samo na vsebine, ki so specifične za občino. Pri PNRP pa bi se omejili na stavbna zemljišča. NUP bi morali biti samo mnenjedajalci – mnenje bi seveda moralo biti nezavezujoče. Institucionalna potrjevalca OPN bi morala biti samo MOP in Občina. Institut »izjem« ruši smisel urbanizma. Akti morajo enoznačno določiti okvire omejitev. Pri pripravi OPN bi bilo dobrodošlo, da se dopusti vključitev vsaj minimalnih urbanističnih znanj!"*

*"Izdelava OPN je postala kar velika nočna mora vseh nas, ki jih izdelujemo. Postopek je absolutno predolg, tog in je odvisen od politične kooperativnosti županov. Tako kot se sedaj načrtuje pobudniško res ne vpliva na kvaliteto grajenega okolja. Razmisliti o ROKU TRAJANJA postopkov. NPR. 10 let po sprejetem sklepu o pripravi pa še ni končnega akta...."*

*"Glede na pisano prakso in izkušnje po različnih območjih Slovenije je potrebna kritično ugotoviti, koliko se pri besedilih odlokov o prostorskih aktih dosledno uporablja nomotehnična pravila, koliko so opredeljeni pojmi, namen predpisa in predvidene dejavnike ki to zagotavljajo. V stroki in še bolj pri upravnih službah ter nosilcih urejanja prostora, se v zadnjih letih negativno čuti usihanje rednega izobraževanja in izmenjave izkušenj in pozitivnih praks."*

## **7.2 UGOTOVITEV**

Rezultati ankete so pokazali, da večina izdelovalcev (81%) prostorskih aktov pozna nomotehnične smernice (81%) in da svoje znanje jezika pravnih predpisov ocenjujejo kot dobro. Zanimivi so bili tudi dodatni komentarji iz katerih izhaja, da se izdelovalci zavedajo pomena nomotehničnih smernic, da pa jih včasih zavestno obidejo, ker tako zahteva nosilec urejanja prostora oz., da so včasih mnenja različnih javnih služb o tem, kaj je nomotehnično pravilno, različna, kar otežuje pisanje določil. V večini primerov je odlok OPN pred objavo pregledala občina, le v slabi polovici primerov pa tudi pravnik. V zvezi z občinami so anketiranci večinoma navedli, da osebe ni dovolj usposobljeno za sodelovanje pri izdelavi prostorskih aktov oz. so opozorili, da je stanje od občine do občine zelo različno oz. je v majhnih občinah pogostejše stanje slabše. V takih primerih je za prostor pogosto pristojna samo ena oseba, ki mora pokrivati še več drugih področij. Težavo predstavlja tudi pomanjkanje izkušenj ali neustrezna izobrazba, poleg tega pa so pogosto pod političnimi pritiski. Posledično občine namesto, da bi bile v skladu z zakonodajo odgovorne za zakonitost postopka in akta, to »breme« prenašajo na izdelovalca.

Z anketo smo želeli dodatno potrditi hipotezo, da so prostorski izvedbeni pogoji preveč določeni. Glede na veliko število pritrdilnih odgovorov lahko sklepamo, da je temu res tako. Številni dodatni komentarji pa hipotezo še dodatno potrjujejo, saj pokažejo, da se anketiranci problema predločenosti dobro zavedajo tudi kot izdelovalci akta. Kot vzrok za preveliko določenost, so navedli želje občine in upravne enote, da se vsebine natančno predpišejo, ker po eni strani nočejo prevzemati odgovornosti za bolj splošne določbe, po drugi strani pa predločenost uvajajo kot varnostni ukrep pred investitorji in projektanti. Naslednji vzrok za preveliko določenost, predstavljajo posamezne sektorske vsebine, za katere zakonodajalec zahteva, da se vključijo v odlok, zaradi česar prihaja do nejasne strukture, včasih pa celo do nasprotovanja določil v istem odloku. Kot zadnji vzrok pa je bila navedena ukinitvev lokacijske dokumentacije, ki je omogočala individualno obravnavo vsakokratnega prostorskega problema. Zato je treba v OPN vnaprej določiti vse možne situacije, kar vodi v množico določil in posledično predločenost. Dodatno potrditev hipoteze predstavljajo odgovori anketirancev, kjer na vprašanje katerih vsebin bi morale biti v odlokih manj, izpostavljajo, da bi morale biti manj pogojev glede lege, velikosti, oblikovanja objektov, ker je nemogoče predpisati ustrezne pogoje za celotno območje občine.

Rezultati ankete so še potrdili ugotovitev, ki smo jo izpeljali na podlagi analize občinskih prostorskih načrtov, in sicer pogojevanja posega z besedami "primeren", "premišljen", "kvaliteten", "v skladu s naravo, krajinskimi kvalitetai" ipd. Glede na odgovore lahko povzamemo, da izdelovalci tak način izberejo, ker omogoča fleksibilnost, saj dobremu projektantu lahko pove več kot kompleksna podrobna določila ter hkrati daje občini diskrecijsko možnost obrazložitve v konkretnih primerih. Obenem se zavedajo, da upravna enota zahteva podrobnejše pogoje in zanjo taka določila niso izvedljiva. Ker pa za podrobnejša določila ni časa in sredstev za izdelavo, stanje rešujejo s splošnimi določili, ki v bistvu povzročajo težave vsem uporabnikom občinskega prostorskega akta. Opažamo, da se v OPN-jih še vedno uporablja enak princip določil, kot so jih poznali PUP-i, ko je bil tak način možen, saj so natančnejše pogoje za lego, velikost in oblikovanje naknadno določili v lokacijski dokumentaciji. Žal z ukinitvijo lokacijskega dovoljenja (in posledično tudi lokacijske dokumentacije) ni prišlo do vzporedne nadgradnje določil v prostorskih aktov. Izdelovalci prostorskih aktov se te težave sicer zavedajo, vendar zaradi pomanjkanja sredstev, ki bi omogočili podroben pregled prostora in posledično bolj natančna in na posamezna območja prilagojena določila, delno pa tudi zaradi večno spremenljivega značaja prostora, zaradi katerega prej ko slej pride do potrebe po prilagajanju in spreminjanju PIP-ov, PIP-e še vedno določajo bolj kot usmeritve kot pa eksaktna določila. V povezavi s tem je viden tudi namig, da izdelovalci prostorskih aktov od projektantov pričakujejo, da bodo znali takšna določila

interpretirati, od upravne enote pa, da razumejo, da za skladnost z aktom odgovarja projektant z licenco.

Anketiranci so se tudi večinoma strinjali z dodatnimi ukrepi za večjo fleksibilnost akta, kot so vzorčni primer predpisa, poenotenja pravil in določil za urejanje prostora na državnem nivoju, uvedbo toleranc, skrajšanje postopka sprememb itn.

Z anketo smo pridobili dragocene odgovore, na podlagi katerih lahko bolj jasno razumemo stanje določil v občinskih prostorskih načrtih oz. zakaj do njih prihaja. Kot dopolnitev pa smo pridobili kar nekaj predlogov oz. mnenj, ki se nanašajo na izboljšanje stanja tako na področju PIP kot tudi glede izvajanja posegov v prostor.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## 8 ZAKLJUČEK

Osnovni namen magistrske naloge je bil pregled prostorskih izvedbenih pogojev, ki določajo pogoje za oblikovanje v občinskih prostorskih načrtih. Pri tem smo poskusili ugotoviti, ali so njihova določila dejansko preveč določena in jih je zato treba deregulirati.

Pregled smo začeli v zgodovini. Ugotovili smo, da so bila določila za oblikovanje vedno del pogojev za urejanja prostora. Tako se pogoji za oblikovanje (višina napušča, umestitev oken in vrat ipd.) pojavijo že v Dubrovniškem statutu. Tudi prva prostorska akta v slovenskem prostoru, tj. Stavbni red vojvodine Kranjske in Stavbinski red deželnega mesta Ljubljana, sta pogoje za oblikovanje že vključila v svoja določila. Že v tistem času se tako pojavi določilo, ki je prepovedovalo preveč žive barve fasad. Oba stavbna reda sta tudi že določala višino objektov, odmike med objekti, širino cest itd.. Stavbni red je z nastankom nove države Kraljevine Jugoslavije nadomestil Gradbeni zakon, ki je predpisoval množico podzakonskih aktov, ki so po svoji vsebini presenetljivo aktualni (npr. V enega od pravilnikov je bil celo vključen ilustrativen prikaz zazidanosti zemljišča). Tudi v njem so bili določeni pogoji za oblikovanje, velikost in lego objektov. Oblikovanje je bilo z izjemo natančno določenih višin in odmikov določeno opisno, večinoma je bilo poudarjeno, da mora biti objekt skladen z ostalimi objekti v svoji okolici, dopuščene pa so bile tudi izjeme. Tako oba stavbna reda kot gradbeni zakon sta vključevala stavbno oz. gradbeno komisijo, ki je podala svoje mnenje za načrtovani poseg. Sestava komisije je bila zakonsko predpisana, sestavljali so jo predstavnik tehnične stroke, zdravstvene stroke ter predstavnik občinskega sveta. Poleg tega je gradbena dovoljenja izdajala občina, ki je prav tako lahko odločala o izjemah v posameznih primerih.

Sledil je pregled prostorske zakonodaje po drugi svetovni vojni. V tem obdobju izpostavljamo novost - lokacijsko dovoljenje, ki je predstavljalo predpogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Lokacijsko dovoljenje je bilo uvedeno kot odgovor na občasna neskladja med prostorskim projektom in stvarnim stanjem na terenu oziroma med projektom in problemi, ki so se pokazali pri posameznem posegu v prostor. Podlago za izdajo lokacijskega dovoljenja je predstavljala lokacijska dokumentacija. Oba dokumenta skupaj pa sta predstavljala poseben postopek, ki je omogočal preveritev vseh bistvenih elementov, ki so predstavljali vezanost konkretnega objekta na določen prostor. Na podlagi preveritve so se določili natančnejši pogoji za poseg, ki so upoštevali tako določila akta, kot tudi načrtovani projekt in stanje v prostoru.

Naslednji mejnik v obdobju po vojni se je zgodil leta 1984, ko je zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor uvedel prostorske ureditvene pogoje (PUP) in prostorske izvedbene načrte (PIN), še vedno pa je ohranil lokacijsko dovoljenje in lokacijsko dokumentacijo. To je omogočalo, da so bila določila za oblikovanje v PUP-ih napisana splošno, kot priporočila in usmeritve, saj niso predstavljala neposredne podlage za izvedbo projekta. Takrat se pojavijo določila, ki kot pogoj npr. navajajo, da je treba vzdrževati vzpostavljeno oblikovno identiteto in homogenost območja, ter se prilagajati okoliškemu objektom in ureditvam. Skratka pogoji so bili določeni samo kot usmeritve, brez podrobnih določil, ki bi natančneje določali značilnosti npr. kvalitetne oz. tradicionalne pozidave, ki je bila določena kot merilo za poseg. S tem je bil za oblikovanje vzpostavljen način določanja PIP-ov, ki se je trdno zasidral v prostorskih aktih vse do današnjih dni.

Do leta 2004, ko se je prostorska zakonodaja zopet spremenila, je lokacijska dovoljenja izdajal občinski upravni organ, pristojen za urejanje prostora. Po ukinitvi lokacijskega dovoljenja in posledično tudi lokacijske dokumentacije je bilo treba za gradnjo pridobiti samo gradbeno dovoljenje, ki ga je izdal upravni organ. Zgodili sta se kar dve veliki spremembi; poleg tega, da se je nivo odločanja z nivoja občine prestavil na državo, se je z ukinitvijo lokacijske dokumentacije izgubil še povezovalni člen med določili v PUP-ih in dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja. Žal ukinitvi lokacijske dokumentacije ni sledila transformacija določil v PUP-ih. Ta so se na novo stanje dopolnjevala počasi, vse do leta 2009, ko so stopili v veljavo prvi občinski prostorski načrti (v nekaterih občinah pa so v veljavi še danes, saj še niso sprejele občinskega prostorskega načrta). V tem obdobju je bila tudi vzpostavljena ideja o dokumentu, ki bi poenotil pravila za urejanje prostora in prostorsko načrtovanje na državni, regionalni in občinski ravni, tako da bi se bilo mogoče pri pripravi prostorskih aktov nanje neposredno sklicevati oziroma jih prenesti v prostorski akt. Izvedba je bila le delna, leta 2004 je bila sprejeta Uredba o prostorskem redu Slovenije, ki sicer podaja nekatera določila (npr. priporočene stopnje izkoriščenosti zemljišč, namenske rabe), vendar ima na splošno značaj dokumenta, ki ga je treba upoštevati pri pripravi prostorskih aktov, sklicevanja pa niso mogoča.

Leta 2007 je bil po sorazmerno kratkem času sprejet nov zakon o prostorskem načrtovanju, ki je obdržal tip in hierarhijo prostorskih aktov. Obdržala se je delitev aktov na državne, občinske in medobčinske prostorske akte, kot tudi delitev na strateški in izvedbeni del občinskih prostorskih aktov. V tem obdobju se končno začnejo sprejemati novi občinski prostorski načrti, od katerih so predvsem prvi orali ledino, saj so morali iz zakonsko predpisanih vsebin sestaviti novo strukturo akta, kot tudi prevetrili oz. na novo določiti podrobne pogoje za urejanje v občini. Pravilnik OPN je določil širok nabor prostorskih

izvedbenih pogojev in zlasti med pogoje za oblikovanje naštel precej možnih vsebin (fasade, strehe, javne in zelene površine, urbana oprema...). Sicer ni predpisano, da mora OPN obvezno določiti vse naštete vsebine, vseeno pa že samo naštevanje podzavestno napeljuje k temu, da bi se vse vsebine upoštevale v prostorskem aktu, kar mogoče kdaj pa kdaj sploh ni nujno. Žal se je bolj kot ne uveljavila praksa, da so se v OPN-je pogosto samo prepisala določila iz starih PUP-ov.

Pregled določil za oblikovanje v veljavnih OPN mestnih občin v Sloveniji pokaže, da se kot usmeritev za oblikovanje (tako kot v bivših PUP-ih) pogosto pojavljajo splošna določila, ki pogojujejo oblikovanje z upoštevanjem koncepta obstoječe tlorisne zasnove in podobe naselij (npr. *Arhitekturno oblikovanje mora izhajati iz lokalne tradicije oblikovanja.*) in najpogosteje samo povzemajo tekstualni del strateškega dela. Pri tem je najbolj očitno pomanjkanje predhodnih analiz oz. strokovnih podlag, ki bi analizirale fizične strukture in značilnosti obravnavanega območja, na podlagi katerih bi se izdelala bolj natančna oblikovalska določila oz. konkretni podatki, na podlagi katerih bi lahko nedvomno vedeli, kakšen objekt je dopustno zgraditi. Določena stopnja splošnosti v urejanju prostora je pogosto ustrezna in utemeljena, ker omogoča uporabnikom več fleksibilnosti. Ker pa uporabniki teh značilnosti dejansko ne poznajo<sup>118</sup>, taka norma ne more imeti zelenega učinka in namesto fleksibilnosti zaradi nepopolnosti omogoča različne interpretacije in lahko povzroči zaplet v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja. Poleg tega je problematičen še stranski učinek takega določila, saj je pojav, ki je prevladujoč v naselju, dopuščen kot edino dopusten poseg. Taka poenostavitev določila ima lahko nezaželene posledice, ker ne dopušča izjem. Glede na to, da že kratek sprehod po vaseh in naseljih pokaže, da se vedno najde kakšen objekt, ki v pozitivnem smislu odstopa od usklajene podobe kraja, tak način urejanja ni vedno utemeljen.

Analiza OPN je tudi pokazala, da se v nekaterih OPN-jih uporablja veliko arhitekturnih izrazov (npr. *Dopustno je dodajanje in odvzemanje volumnov.*), ki ne ustrezajo normativni naravi odloka kot pravnega predpisa, saj so preveč abstraktni in ne omogočajo nedvoumnega razumevanja predpisa. Poleg tega je tudi veliko določil priporočilne narave, torej (npr. oblikovanje mora biti "*primerno*", "*premišljeno*", "*kvalitetno*", "*v skladu s naravo, krajinskimi kvalitetami*"...). Zaradi tega uporabnik ne dobi vtisa, da bere normativni akt in ga ne upošteva.

---

<sup>118</sup> Določila ne navajajo značilnosti tradicionalne arhitekture, ki jo je treba upoštevati, kor npr. kakšna je oblika in naklon strehe, velikost in razmestitev odprtin, kateri so tradicionalni materiali itd.



Z analizo OPN smo potrdili prvi del hipoteze, v kateri trdimo, da so prostorski izvedbeni pogoji nejasni. Pregled je pokazal, da so občinski prostorski načrti v večini primerov predvsem nomotehnično pomanjkljivi, poleg tega pa je še vedno močno prisoten princip predpisovanja splošnih določil, kot je bil značilen za PUP-e. Ker sedaj nimamo več lokacijske dokumentacije, ki je podrobneje določila podatke za lego, funkcijo, višino in oblikovanje gradbenega objekta in v kateri so se lahko presojale posamezne izjeme, nastane med določili OPN in projektom za gradbeno dovoljenje prevelik razkorak. Posledica je, da projektanti določil ne razumejo oz. se nanje ne morejo opreti, saj ne podajajo nobenih oprijemljivih informacij, enako težavo pa imajo tudi upravne enote, ki morajo na podlagi teh določil presojati skladnost projekta s prostorskim aktom. Ob tem imajo še dve težavi; večina delavcev na upravni enoti nima arhitekturne ali gradbene izobrazbe, torej določil ne berejo vsebinsko, ampak kot so napisana (napisana pa so slabo, kar smo že ugotovili). Druga težava pa je, da je za načrtovanje prostora na lokalni ravni zadolžena občina, torej upravna enota nima tistega celostnega uvida, kaj je bil cilj določila, kot ga ima lahko samo nekdo s predstavo o želenem prostoru, torej nekdo, ki je proces priprave in izdelave prostorskega akta speljal od začetka do konca.

Pregled tujih primerov zakonodaje je pokazal, da se urejanje prostora tudi drugod izvaja na lokalni ravni, vendar se drugod za razliko od Slovenije, na lokalni ravni izdajajo tudi gradbena dovoljenja. Podrobne vsebine za oblikovanje se določajo predvsem v zazidalnih načrtih, ki se izdelajo za konkretno investicijsko namero in so zato posledično lahko bolj natančni. Zakonodaja za take primere določa precej širok nabor vsebin, ki se lahko določijo, niso pa nujne. Gradbeno dovoljenje se, kot smo že omenili, izdaja na lokalni ravni, poleg tega je v tujini precej več ilustrativnega načina prikazovanja določil (bodisi kot neuraden dokument (npr. smernice za oblikovanje) ali v sklopu uradnih aktov (npr. Koroška). Glede na to, da se izkazuje, da je obseg vsebin za oblikovanje v drugih državah primerljiv z našim (res da na nivoju zazidalnih načrtov), zavrremo drugi del zastavljene hipoteze, da je treba prostorske izvedbene pogoje deregulirati, torej zmanjšati. Obstoječa zakonodaja že sedaj dopušča, da se v OPN ne določijo vsi zakonsko določeni prostorski izvedbeni pogoji. Zato je bolj nujno, da se ozavesti večja kvaliteta in jasnost prostorskih izvedbenih pogojev, kot pa da se njihove vsebine na slepo zmanjšujejo oziroma ukinjajo. V navezavi na zanikanje predloga za deregulacijo navajamo še ugotovitev teoretskega dela naloge, v katerem smo preučevali potrebo po regulaciji oziroma deregulaciji v prostoru. S prepoznanjem prostora kot dobrine, ki je ni možno prepustiti samo tržnim mehanizmom ugotavljamo, da je intervencija v obliki regulacije na področju urejanja prostora nujna. Ker pa je pravni koncept "regulacije" pogosto

razumljen kot kontrola ali omejitev, se njihov vpliv na prostor pogosto dojema negativno in v osnovi zavrača (tako mišljenje je zlasti opazno med nekaterimi projektanti<sup>119</sup>, ki se zaradi predstave o umetniški svobodi arhitekta, ki ne prenese omejevanja, s PIP sploh ne ukvarjajo). Če se torej predstave ne ujemajo s ciljem, ki ga imajo pogoji za oblikovanje v urbanističnih predpisih, bodo določila dojeta kot omejitev in posledično neupoštevana. Urbanistični predpisi bi zato morali v prvi fazi prepoznati prvenstvene kvalitete v prostoru, jih opredeliti in šele nato določiti pogoje za oblikovanje. Oblikovanje ostalih delov prostora bi bilo lahko bolj sproščeno (brez pogojevanja o skladnosti z obstoječimi kvalitetnimi objekti, če jih dejansko ni oz. bi jih bilo treba določiti). Sočasno, bi se morala izboljšati "javna podoba" urbanističnih meril oz. PIP, tako med projektanti in posledično tudi javnostjo. Treba jih je začeti dojemati kot sredstva, ki omogočajo ohranjanje estetske podobe in urejenosti okolja, torej kot sredstva za zaščito javnega interesa. Predvsem pa jih je treba začeti bolj jasno in nazorno prezentirati.

V zadnjem delu naloge je predstavljena anketa in izsledki njenih rezultatov, s katero smo od izdelovalcev prostorskih aktov želeli pridobiti dodatne informacije in predvsem ugotoviti vzrok za slabo nomotehnično stanje prostorskih izvedbenih pogojev v OPN. Preverjali smo tudi njihovo mnenje o možnostih za večjo fleksibilnost prostorskih aktov. Ugotovili smo, da se izdelovalci večinoma zavedajo pomena jasnosti in razumljivosti določil ter vloge, ki jo ima pri tem nomotehnika. Glede na analizo OPN, s katero smo potrdili, da določila večinoma niso jasno definirana in v anketi pridobljene odgovore, smo ugotovili, da težava najbrž ni v tem, da izdelovalci ne znajo uporabljati nomotehničnih smernic ampak je vzrok za to - kot je navedla ena od anketirank – da smernice že upoštevajo v čim večji možni meri, vendar jih v nekaterih primerih ni mogoče povsem upoštevati, saj prostorski akti niso »klasični«pravni akti, kar pomeni, da v odloku o OPN ni mogoče nedvoumno doreči čisto vsega, kar je treba upoštevati pri projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja. Z anketo smo tudi pridobili potrditev glede predločenosti določil, s to trditvijo se je večina anketirancev strinjala, kot najbolj pogost vzrok so navedli želje občine in upravne enote, da se vsebine natančno predpišejo, ker po eni strani nočejo prevzemati odgovornosti za bolj splošne določbe, po drugi strani pa predločenost uvajajo kot varnostni ukrep pred investitorji in projektanti, ki ne spoštujejo določil odloka in za to nikomur za to ne odgovarjajo. Poleg tega so kot vzrok navedli posamezne sektorske vsebine, za katere zakonodajalec zahteva, da se vključijo v odlok, zaradi česar prihaja do nejasne strukture, včasih pa celo do nasprotovanja določil v istem odloku. Kot vzrok za predločenost so navedli še ukinitvev lokacijske dokumentacije, ki

---

<sup>119</sup> Pa tudi investitorji.

je omogočala individualno obravnavo vsakokratnega prostorskega problema, kot tudi pomanjkanje zakonskega instrumenta, ki bi omogočal odločanje o načinu posega v prostor na podlagi aktivnega dialoga med občino, urbanistom – prostorskim načrtovalcem, projektantom, investitorjem in upravno enoto. Zato obstaja tendenca, da se v OPN vnaprej določijo vse možne situacije, kar vodi v množico določil in posledično predoločenost. S tem smo dokončno potrdili hipotezo, v kateri trdimo, da so prostorski izvedbeni pogoji predoločeni. Ugotovili smo, da trditev drži, poiskali pa smo tudi možne razloge za tako stanje.

Z analizo in primerjavo dobljenih rezultatov je bila preverjena resničnost trditve nejasnosti in predoločenosti prostorskih izvedbenih pogojev. Izkazalo se je, da ta trditev drži in da velik delež težav izhaja iz slabe nomotehnike v odlokih OPN, kot tudi zaradi sorazmerne togosti samega sistema postopka pridobivanja gradbenega dovoljenja, ki ne dopušča možnosti drugačnih interpretacij določil ali dopuščanja toleranc, zaradi katerih bi bilo lahko določil manj ali bi bila bolj splošna. Ugotovili smo, da deregulacija ni prava rešitev, saj se je v preteklosti na nek način že zgodila (ukinitev lokacijskega dovoljenja in lokacijske dokumentacije), pa učinek ni bil boljši ampak ravno nasprotno. Prav tako nima smisla, da se zakonsko zmanjšuje vrsta in količina prostorskih izvedbenih pogojev, saj že sedaj velja, da se določijo po potrebi. Namesto deregulacije je bolj pomembno, da se povečata kvaliteta in jasnost prostorskih izvedbenih pogojev tako v nomotehničnem kot vsebinskem pomenu.

Oblikovanje objektov je pomembna sestavina vseh razvojnih načrtov. Tako objekt kot prostor morata ustrezati svojemu namenu in biti oblikovana ter izvedena tako, da omogočata izvajanje funkcije, za katero sta bila predvidena. Samo dobro oblikovan prostor je privlačen. Dobro oblikovan prostor pa je rezultat vseh dejavnikov, ki ga sestavljajo (ulični pogled, pokrajina, stavbe in deli stavb). Iz tega naslova je razumljiv širok nabor zakonsko določenih pogojev, ki se v OPN lahko določijo za oblikovanje objektov. Ker smo z analizo izbranih OPN ugotovili, da se ravno pri usmeritvah za oblikovane pogosto pojavljajo določila, ki so nerazumljiva oz. ponujajo različne možnosti interpretacije (npr. *Arhitekturno oblikovanje stavbe je razkošno.*) smo v nalogi predstavili še neformalno orodje tj. oblikovalske smernice, ki v obliki kratkih kataloških prikazov racionalizirajo in predvidijo grajeno obliko in njen vpliv na prostor oz. služijo kot ilustrativni prikaz za načrtovani poseg. S tem se ponovno izkazuje pomen in velik učinek ilustrativnih prikazov, zato bi morali resno premisliti o možnosti, da postanejo obvezen del prostorskih izvedbenih pogojev tudi v naših prostorskih aktih.

Občinski prostorski načrti se večinoma pripravljajo pod časovnimi pritiski, predvsem pa niso dovolj plačani. Posledično se lahko v njih zagotovijo zgolj osnovne vsebine oz. prepišejo določila obstoječega akta v nov akt, brez neke dodane vrednosti. To zmanjšuje pravno

varnost in uporabnost OPN. Sprejeti OPN tudi niso sistematično nadzorovani, stanja prostora pa nihče analitično ne ocenjuje. OPN bi morale spremljati vsaj kvalitetne strokovne podlage, ki bi v celoti in učinkovito uveljavljala načela oblikovanja, kar naj bi bil tudi eden od ciljev OPN. Ker je bilo prepoznano, da se v večini OPN pojavljajo enake vsebine, bi jih bilo treba poenotiti na nacionalni ravni. Več pozornosti bi bilo treba posvetiti kvaliteti normativne dejavnosti, tako na občinah kot pri izdelovalcih prostorskih aktov, tako da bi bilo poskrbljeno za izobraževanje o nomotehničnem kot tudi vsebinskem oblikovanju predpisov bodisi v sklopu zbornice bodisi v sklopu ministrstva za okolje in prostor. Prav tako je treba zagotoviti, da bodo imeli izdelovalci prostorskih aktov na strani občine ustrezno izobražene sogovornike, ki morajo imeti pregled nad stanjem, znati predlagati primerne strokovne rešitve, obvladati pravila nomotehnike in skrbeti za uspešno izvedbo in spremljanje sprejetih predpisov.

OPN je pravni predpis, zato so je upoštevanje njegovih določil obvezno. Izvajanje predpisa in posledično estetsko urejen prostor pa lahko od vseh udeležencev v prostoru pričakujemo in zahtevamo samo, če bodo predpisi jasni in razumljivi in ko se bo izboljšalo zavedanje o pomenu urejenega in kvalitetnega prostora.

»Ta stran je namenoma prazna.«

## VIRI

Analiza stanja na področju izdaje gradbenih dovoljenj - anketa ZAPS, IZS. 2014.

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=blog\\_1&id=6](http://www.zaps.si/index.php?m_id=blog_1&id=6) (Pridobljeno 18.2.2015.)

Analiza stanja na področju izdaje gradbenih dovoljenj - anketa upravne enote, IZS. 2014.

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=blog\\_1&id=6](http://www.zaps.si/index.php?m_id=blog_1&id=6) (Pridobljeno 18.2.2015.)

Baugesetzbuch

<http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (Pridobljeno 2.5.2016.)

Bauordnungen und Raumordnungsgesetze der Bundesländer. 2014.

[https://www.wko.at/Content.Node/Service/Verkehr-und-Betriebsstandort/Raum-und-Baurecht/Bauordnungen\\_und\\_Raumordnungsgesetze\\_der\\_Bundeslaender.html](https://www.wko.at/Content.Node/Service/Verkehr-und-Betriebsstandort/Raum-und-Baurecht/Bauordnungen_und_Raumordnungsgesetze_der_Bundeslaender.html) (Pridobljeno 1.5.2016.)

Beer, C. 2014. The Contingent Public Value of 'Good Design': Regulating the Aesthetics of the Australian UrbanBuilt Environment. Australian Journal of Public Administration. 73, 2 :282–290.

Bereichstypen. 2004.

<http://www.graz.at/cms/beitrag/10053154/985245/> (Pridobljeno 1.5.2016.)

By design: Urban design in the planning system: towards better practice. 2000. Department of the Environment, Transport and the Regions

<https://www.gov.uk/government/publications/urban-design-in-the-planning-system-towards-better-practice> (Pridobljeno 21.5.2015.)

Comparison of the planning systems in the four UK countries Research Paper 713-2015 20 January 2016. 2016.

<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016/joint-publication/joint-briefing-paper-ni-interactive.pdf> (Pridobljeno 18.3.2016.)

Enciklopedija managementa (Deregulation). 2009.

<http://www.encyclopedia.com/topic/Deregulation.aspx> (Pridobljeno 7.12.2015.)

Dimitrovska Andrews K. 2011. Orodja za usmerjanje in nadzor urbanih oblik. Ljubljana. Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 102 str.

Extensions. 2016.

<https://ecab.planningportal.co.uk/uploads/miniguides/extensions/Extensions.pdf>

(Pridobljeno 14.5.2016.)

Fikfak. A., Stanič. I. 2003. Razvoj prostorske zakonodaje. Urbani izziv 14, 1: 25-31, 113-116.

Fikfak. A. 1997. Urejanje nemestnih naselij. Urbani izziv 32/33: 35-49, 134-141.

Form-Based Codes Defined. 2016.

<http://formbasedcodes.org/definition/> (Pridobljeno 14.5.2016.)

Form-based codes reach critical mass. 2010.

<http://bettercities.net/article/form-based-codes-reach-critical-mass> (Pridobljeno 14.5.2016.)

Gestaltungsleitfaden. 2015.

<https://stadt->

[gladbeck.de/Leben\\_Wohnen/Projekt\\_Stadtmitte/Downloadbereich.asp?highmain=2&highsub=6&highsubsub=0](https://stadt-gladbeck.de/Leben_Wohnen/Projekt_Stadtmitte/Downloadbereich.asp?highmain=2&highsub=6&highsubsub=0) (Pridobljeno 19.4.2016.)

Gestaltungsleitfaden Freiham-Süd. 2008

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Freiham/download.html> (Pridobljeno 19.4.2016.)

Grafenauer. B. 2004. Lokalna samouprava v Avstriji - občinska ureditev v deželi Koroški. Maribor. Lex localis, letnik II, št. 1. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila: str. 54.

How to regulate. 2015

<http://missingmiddlehousing.com/about/how-to-regulate/> (Pridobljeno 14.5.2016.)

Jereb. S. Dovoljevanje – primerjalno. 2014.

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=blog\\_1&id=6](http://www.zaps.si/index.php?m_id=blog_1&id=6) (Pridobljeno 18.2.2015.)

Koncept normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov. 2013

[http://www.dkas.si/files/MZP\\_koncept\\_zakonodaja\\_spremembe\\_010813.pdf](http://www.dkas.si/files/MZP_koncept_zakonodaja_spremembe_010813.pdf)

(Pridobljeno 2.8.2013.)

Kos. D. 1994. Neformalne prostorske niše. Teorija in praksa 31, 1/2: 48-54.

Kos. D. 2002. Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 168 str.

Marot. N. 2010. Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja. Doktorska naloga. Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba N. Marot): 259 str.

Miklavčič. T. et al. 2014. Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. [http://www.uirs.si/sphera/Attract\\_SEE\\_OPA\\_NR\\_02.pdf](http://www.uirs.si/sphera/Attract_SEE_OPA_NR_02.pdf) (Pridobljeno 16.5.2015.)

Mulaček R. 1940. Gradbeni predpisi. Ljubljana. J. Blasnika nasl. Univerzitetna tiskarna in litografija d. d. v Ljubljani: 112 str.

Neuradno prečiščeno besedilo Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del. 2015, Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 - DPN, 22/11 - popr., 43/11-ZKZ-C, 53/12 - obv. razl., 9/13, 23/13 - popr., 72/13 - DPN, 71/14 - popr., 92/14 - DPN, 17/15 - DPN, 50/15 - DPN, 88/15 - DPN in 95/15.

<http://www.ljubljana.si/si/mol/ijz/register-neuradno-preciscenih-besedil/okolje-prostor/obcinski-prostorski-nacrt/> (Pridobljeno 12.2.2015.)

Neuradno prečiščeno besedilo Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica. 2015 <http://arhiv.mm.gov.si/mop/interno/> (Pridobljeno 7.11.2015.)

Nomotehnične smernice. 2008. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. Ljubljana. Uradni list Republike Slovenije: 200 str.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del. Uradni list RS, št. 78/10, 10/11 – DPN, 22/11 – popr., 43/11 – ZKZ-C, 53/12 – obvezna razlaga, 9/13, 23/13 – popr., 72/13 – DPN, 71/14 – popr., 92/14 – DPN, 17/15 – DPN, 50/15 – DPN, 88/15 – DPN in 95/15.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica. Uradni list RS, št. 95/12, 112/13 popravek, 10/14 in 35/14.

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto. Uradni list RS, št. 101/09, 37/10 - teh. popr., 76/10 - teh. popr., 77/10 - DPN, 26/11 - obv. razl., 4/12 - teh.



popr., 87/12 - DPN, 102/12 - DPN, 44/13 -teh. popr., 83/13 - obv. razl., 18/14, 46/14 - teh. popr., 16/15 in Dolenjski uradni list, št.12/15.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu mestne občine Novo mesto. Uradni list RS, št. 101/09 in spremembe - neuradno prečiščeno besedilo. 2015  
[http://prostor.novomesto.si/media/objave/priponke/OPN\\_MONM/Odlok\\_OPN\\_MONM\\_NUPB\\_november\\_2015.pdf](http://prostor.novomesto.si/media/objave/priponke/OPN_MONM/Odlok_OPN_MONM_NUPB_november_2015.pdf) (Pridobljeno 7.4.2016.)

Odlok o izvedbenem prostorskem načrtu mestne občine Kranj. Uradni list RS, št. 74/14.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Murska Sobota. Uradni list RS, št. 63/14.

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ptuj. Uradni vestnik, št. 10/79.

Ogorelec. B. 1988. Normativna načela kot dejavnik mestnega razvoja (na primeru Ljubljane). Ljubljana. Geografski vestnik 15: 97.

Ogorelec. B. 1991. Urbanistični predpisi – Prispevki k študiju normativnega urbanizma. Ljubljana. Urbanistični inštitut republike Slovenije: 105 str.

Ogorelec. B. 1992. Urbanistični predpisi – le eden od inštrumentov urejanja. Prispevki k nacionalni strategiji prostorskega razvoja Slovenije. 12. Sedlarjevo srečanje, Postojna, 28.-29. maj 1992, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 184-187.

Ogorelec. B. 1993. Učinkovitost urbanističnih predpisov. Teorija in praksa 30, 5-6: 490-494.

Orbach. B. 2012. What Is Regulation? 30 Yale Journal on Regulation Online 1 (2012). Arizona Legal Studies Discussion 12-27.  
<http://ssrn.com/abstract=2143385> (Pridobljeno 5.12.2015.)

ÖROK

<http://www.oerok.gv.at/> (Pridobljeno 2.5.2016.)

Pahl-Weber. E., Henckel. D. 2008. The Planning System and Planning Terms in Germany – a Glossary. Hannover: 277 str.  
[shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd\\_7.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd/ssd_7.pdf) (Pridobljeno 8.3.2016.)

Parolek, D. G., Parolek, K., & Crawford, P. C. 2008. Form-based codes: a guide for planners, urban designers, municipalities, and developers. Hoboken, N.J., J. Wiley & Sons: 352 str.

Pirkovič, J. 1983. Kaj je urbanizem 19. stoletja na Slovenskem?. Kronika (Ljubljana) 31, 1: 27-45.

Podrobni urbanistični red za naselja Horjulske doline. Uradni list, št. SRS 20/76.

Požanel, D. 1988. Proces izvedbenega načrtovanja: kontekst in metoda. Izvedbeno prostorsko načrtovanje in izvajanje načrtov. XI. Srečanje prostorskih planerjev Jugoslavije. Zavod za izgradnjo Ljubljane. Ljubljana: str. 1-29.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta. Uradni list RS, št. 99/07.

Predpisi o urejanju naselij: s pojasnili. 1987. Uradni list SRS: 186 str.

Červek et al. Standardi, pojmi, odmiki. 2015

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=NOVICE&yyyymm=201511](http://www.zaps.si/index.php?m_id=NOVICE&yyyymm=201511) (Pridobljeno 21.11.2015.)

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Uradni list RS, št. 95/2009.

Slovenske statistične regije in občine v številkah. 2014.

<http://www.stat.si/obcine/> (Pridobljeno 3.5.2016.)

Spatial planning Austria. 2016.

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/11543890/69466283>

(Pridobljeno 2.5.2016.)

Standardi, pojmi, odmiki. 2015.

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=NOVICE&yyyymm=201511](http://www.zaps.si/index.php?m_id=NOVICE&yyyymm=201511) (Pridobljeno 21.11.2015.)

Statut grada Dubrovnika iz 1272. godine. 1978. Urbano zakonodavstvo. Beograd: 21 str.

Stavbni red: za vojvodino Kranjsko razen Ljubljane = Bauordnung : für das Herzogtum Krain mit Ausnahme von Laibach. 1909. Učiteljska tiskarna. Ljubljana: 68, XII str.

Stavbinski red za občinsko ozemlje deželnega stolnega mesta Ljubljane. 1896. Deželni zakonik za Vojvodino Kranjsko: 44 str.

Štajerski gradbeni zakon - Steiermarkische Baugesetz

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000070> (Pridobljeno 1.5.2016.)

Štajerski Zakon o urejanju prostora - Steiermarkisches Raumordnungsgesetz

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000069> (Pridobljeno 1.5.2016.)

Textlicher Bebauungsplan 2011 (Verordnung des Gemeinderates). 2011.

<http://www.bleiburg.gv.at/politikundverwaltung/abteilungen/bauamt.html>  
(Pridobljeno 29.2.2016.)

Uredba o prostorskem redu Slovenije. Uradni list RS, št. 122/2004.

Urejanje prostora, graditev objektov: z uvodnimi pojasnili. 2003. Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana: 520 str.

Valenčič V. 1967. O Ljubljanskih stavbnih redih. Kronika (Ljubljana) 15, 1: 35-45.

Vukelič B. 2012. Neenakost kot posledica neoliberalizma. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta (samozaložba B. Vukelič): 78. str.

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07 in spremembe.

Zakon o graditvi objektov. Uradni list RS, št.102/2004 in spremembe.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS št. 33/2007 in spremembe.

Zakon o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 18/84 in spremembe.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list SRS št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS št. 110/2002 in spremembe.

Zakon o urbanističnem planiranju. Uradni list SRS št. 16/1967.

Zgodovinski pregled urejanja prostora in gradnje. 2014.

[http://www.zaps.si/index.php?m\\_id=blog\\_1&id=3](http://www.zaps.si/index.php?m_id=blog_1&id=3) (Pridobljeno 18.2.2015.)

## **PRILOGE**

### **Priloga A: Vprašalnik ankete**

»Ta stran je namenoma prazna.«

Pozdravljeni,

V prilogi vam pošiljam vprašalnik, ki ga izdelujem v sklopu izdelave magistrske naloge na Interdisciplinarnem podiplomskem študiju prostorskega in urbanističnega planiranja na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo. Nalogo sem zasnovala na ugotovitvah Ankete Ministrstva za infrastrukturo in prostor v kateri so anketiranci iz vrst projektantov kot drugi najpogostejši problem (prvi je bil nepopolna lokacijska informacija) navedli, da **so urbanistična merila v prostorskih aktih pogosto nejasna in da so prostorski akti prenormirani in neživljenjski**. V anketi za delavce na Upravnih enotah pa so anketiranci na vprašanje "Kateri so najpogostejši razlogi, zaradi katerih je vloga vsebinsko pomanjkljiva?" kot drugi najpogostejši razlog (takoj za nepopolnimi soglasji) navedli, da projekt **ni bil izdelan v skladu s prostorskim aktom**. Torej, če povzamemo na kratko; urbanistična merila so nejasna, zato ni možno dokazati skladnosti s prostorskimi aktom.

V nalogi obravnavam občinske prostorske načrte, s poudarkom na prostorskih izvedbenih pogojih, ter skušam ugotoviti ali so urbanistična merila res nejasna oz. prenormirana in zakaj. **Hvala, ker si boste vzeli čas za odgovore, za sodelovanje se vam že vnaprej zahvaljujem!**

**Predloga za intervju****1. Navedite svoj naziv pridobljene izobrazbe?**

Odgovor:

**2. Koliko let delovnih izkušenj imate z izdelavo prostorskih aktov?**

Odgovor:

**3. Koliko ljudi šteje ekipa, v kateri sodelujete pri izdelavi posameznega občinskega prostorskega načrta? (če sodelujete z zunanji sodelavci, to prosim navedite).**

Odgovor:

**4. Ali ste pri pripravi tekstualnega dela odloka občinskega prostorskega načrta upoštevali nomotehnične smernice? (pobarvajte modro izbrani odgovor)**

- a. da, zato da bila določila jasna in razumljiva
  - b. ne, ker je za to potrebno specifično znanje s področja prava in bi to moral narediti pravnik redaktor predpisa.
  - c. ne poznam nomotehničnih smernic
  - d. drugo \_\_\_\_\_
- 

**5. Kako ocenjujete svoje znanje jezika pravnih predpisov (mišljeno je tako pisanje predpisov, da so jasni in razumljivi, vprašanje se navezuje na vaše delo pri tekstualnem delu odloka občinskega prostorskega načrta). (pobarvajte modro izbrani odgovor)**

- a. dobro
  - b. srednje
  - c. slabo
  - d. nimam predstave
  - e. drugo \_\_\_\_\_
- 

**6. Ali je kdo poleg vas, pregledal in popravil tekstualni del odloka občinskega prostorskega načrta?**

DA / NE

Če je odgovor DA, prosim (pobarvajte modro izbrani odgovor) (možnih je več odgovorov):

- a. naročnik (občina)
  - b. lektor
  - c. pravnik
  - d. drugo (povejte kdo)
-



**7. Kako ocenjujete, na podlagi svojih izkušenj pri izdelavi občinskih prostorskih načrtov, strokovno usposobljenost osebja na občini (mišljeno je poznavanje vsebine, vodenje in nadzor izdelave prostorskega akta)?**

- a. večina osebja s katerimi sem sodeloval/a JE dovolj strokovno usposobljeno
  - b. večina osebja s katerimi sem sodeloval/a NI dovolj strokovno usposobljeno
  - c. drugo \_\_\_\_\_
- 

**8. Ali menite, da so občinski prostorski načrti preveč določeni, prenormirani?  
DA / NE**

Če ste odgovorili z DA, odgovorite na naslednji vprašanji:

**5.1 V občinskih prostorskih načrtih je določenih preveč vsebin, ker (možnih je več odgovorov, ki jih pobarvajte modro):**

- a. zakonodaja določa preveč obveznih vsebin
  - b. nosilci urejanja prostora zahtevajo dobesedno povzemanje sektorskih predpisov, namesto, da bi se nanje samo sklicevali
  - c. občina želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira
  - d. upravna enota želi, da se vse vsebine v aktu natančno definira
  - e. ima izdelovalec akta premalo znanja, izkušenj
  - f. drugo \_\_\_\_\_
- 
- 

**5.2 V občinskih prostorskih načrtih, bi moralo biti določenih manj naslednjih vsebin (prosim okvirno naštejte katere).**

Odgovor:

Če ste na vprašanje pod točko 5 odgovorili z NE, odgovorite na naslednje vprašanje:

**5.3 V občinskih prostorskih načrtih bi moralo biti določenih še več vsebin (prosim naštejte katere).**

Odgovor:

**9. Ali ste pri pisanju prostorskih izvedbenih pogojev za oblikovanje, lego, velikost ipd. kdaj uporabili pogoj, da mora poseg "primeren", "premišljen", "kvaliteten", "v skladu s naravno, krajinskimi kvalitetami"?**

DA/NE

10. Če ste obkrožili DA, povejte zakaj? (izberite le en odgovor, če je možno in ga pobarvajte modro)

- a. ker ni bilo dovolj časa (sredstev) da bi za vsako EUP izdelali natančne strokovne podlage in predpisali natančna določila, zato se je podala splošna usmeritev.
- b. ker tak način omogoča večjo fleksibilnost akta, saj ni možno za vsako EUP določiti fiksnih pogojev, ker se razmere v prostoru spreminjajo.
- c. ker bi morala akt spremljati obrazložitev, ki bi navajala primere in kriterije za *"kvalitetno oblikovanje"*, *"tradicionalne materiale"*, določila pogoje za *"urbanistično arhitektonske in krajinske značilnosti prostora"* ipd. pa je zmanjkalo časa ali sredstev za njeno izdelavo;
- d. drugo \_\_\_\_\_

11. Ali ugotavljate, da je interpretacija takih določil problematična in povzroča težave pri določanju skladnosti projekta s prostorskim aktom v gradbenem dovoljenju (ker npr. projektant in upravna enota ne razumeta enako, kdaj je oblikovanje *"kvalitetno"*). (izberite le en odgovor, če je možno in ga pobarvajte modro)

- a. da, je problematično in menim, da tako določilo ni ustrezno
- b. da, je problematično, vendar vseeno menim, da je pravilno, da se zapišejo v taki obliki, ker:

---

---

---

- c. ne, ni problematično, le, da bi jih projektant moral korektno upoštevati z načeli dobrega projektiranja.

12. Ali menite, da bi bila določila odloka bolj jasna, če bi bili pogoji (odmik, oblikovanje, lega ipd.) ponazorjena s slikami.

Odgovor:

13. Ali menite, da bi bili sposobni take prikaze/slike izdelati?

Odgovor:

14. Ali bi vam bil pri izdelavi tekstualnega dela občinskih prostorskih načrtov, v pomoč vzorčni primer predpisa, ki bi ga zagotovil pripravljavec zakona?

Odgovor:

**15. Ali menite, da bi bilo treba s prostorskim aktom na državni ravni (npr. državni prostorski red) predpisati določene vsebine npr. lega objekta na parceli, odmiki, velikosti gradbenih parcel, dopustni EO, NO na kmetijskih zemljiščih), v OPN pa bi določili le posebnosti.**

Odgovor:

**16. Ali menite, da bi moralo ministrstvo za javno upravo sodelovati v postopkih izdelave občinskih prostorskih načrtov, tako da bi preverjalo primernost in uporabnost le-teh pri izdajanju dovoljenj za posege v prostor.**

Odgovor:

**17. Ali menite, da bi morali v občinskih prostorskih načrtih dopustiti možnost urbanističnih toleranc, na podlagi katerih bi bila omogočena manjša odstopanja od določil (odmiki, oblikovanje, izkoriščenost, višina...)?**

Odgovor:

**18. Ali menite, da bi moralo obstajati neodvisno merodajno telo, ki bi lahko presodilo glede ustreznosti posameznih vlog za posege, ki odstopajo od določil v prostorskem aktu?**

Odgovor:

**19. Ali bi bila rešitev za večjo fleksibilnost v urejanju prostora hitrejši postopek sprememb občinskega prostorskega načrta?**

Odgovor:

**20. Ali menite, da bi bila situacija boljša, če bi gradbena dovoljenja izdajala občina, gledano iz stališča, da je zadolžena za izdelavo občinskega prostorskega načrta.**

Odgovor:

**21. Če želite lahko v nadaljevanju napišete še kakšen svoj komentar:**