



Mestna občina
Ljubljana

Župan

Mestni trg 1
1000 Ljubljana
telefon: 306 10 10
faks: 306 12 14
glavna.pisarna@ljubljana.si
www.ljubljana.si

Številka: 3505-2/2010-4

Datum: 4. 5. 2010

MESTNA OBČINA LJUBLJANA
MESTNI SVET

ZADEVA: PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA SEJI MESTNEGA SVETA
MESTNE OBČINE LJUBLJANA

PRIPRAVIL: Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Oddelek za urejanje
prostora

NASLOV: Predlog Obvezne razlage Odloka o prostorskih ureditvenih
pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89,
Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00,
85/02 – odločba US in 17/09)

POROČEVALCA: Načelnik Oddelka za urejanje prostora
mag. Miran Gajšek, univ. dipl. inž. arh.

PRISTOJNO DELOVNO Odbor za urejanje prostora in urbanizem
TELO:

PREDLOG SKLEPA:

Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejme Predlog Obvezne razlage Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00, 85/02 – odločba US in 17/09).

ŽUPAN
Mestne občine Ljubljana
Zoran JANKOVIĆ

Priloge:

- predlog obvezne razlage z obrazložitvijo
- 9. člen Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje
- Mnenje o razlagi določb prostorskih ureditvenih pogojev za plansko celoto Š4-Dravlje, z dne 12. 2. 2010 (izdelal: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, prof. dr. Rajko Pirnat)

Na podlagi 27. člena Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 66/07 – uradno prečiščeno besedilo) in 122. člena Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 66/07 – uradno prečiščeno besedilo) je Mestni svet Mestne občine Ljubljana na ___ seji dne _____ sprejel naslednjo

OBVEZNO RAZLAGO

Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00, 85/02 – odločba US in 17/09)

I.

V Odloku o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00, 85/02 – odločba US in 17/09) se v četrtem odstavku 9. člena besedna zveza »večstanovajske stavbe« razlaga tako, da stavbe, ki so ločene v nadzemnih etažah in povezane samo s kletno etažo, ki je pod nivojem terena, štejejo za samostojne stavbe in ne za eno stavbo.

II.

Ta obvezna razlaga se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Številka: 3505-2/2010-
Ljubljana, dne

Župan
Mestne občine Ljubljana
Zoran Janković

OBRAZLOŽITEV

predloga Obvezne razlage Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravljje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00, 85/02 – odločba US in 17/09)

Pobudo za obvezno razlago določb Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravljje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/00, 85/02 – odločba US in 17/09); v nadaljevanju: odlok) je posredovala družba Ekvinoks d.o.o., ki želi v morfološki enoti z oznako 2A zgraditi več tristanovanjskih stavb v skladu s pogoji odloka, ki bi bile z nadzemnimi etažami ločeni objekti, pod njimi pa skupno, medsebojno povezano podzemno kletno etažo za potrebe parkiranja. Postavlja se vprašanje, ali gre v takem primeru za enega ali več objektov.

Odlok v četrtem odstavku 9. člena določa, da so v morfološki enoti z oznako 2A izjemoma dopustne tudi gradnje večstanovanjskih stavb z največ tremi stanovanji. Navedena omejitev je bila določena z zadnjimi spremembami in dopolnitvami odloka, namen pa je bil doseči skladnost velikosti in oblike stavb s predpisano gradbeno strukturo morfološke enote, ohraniti prevladujoči morfološki vzorec naselja ter zagotavljanje drugih pogojev, kot so velikost gradbene parcele, število parkirnih mest, zelene površine, otroško igrišče, svetlobno tehničnih pogojev in podobno. Gre za elemente, ki določajo stavbe in druge posege nad nivojem terena. Kletna povezava stavb nanje nima vpliva, razen da zagotavlja večje število parkirnih mest, kar ni v nasprotju z javnim interesom, ki ga zasleduje odlok. Drugačno razumevanje bi lahko pomenilo tudi omejevanje investitorja pri uresničevanju lastninske pravice.

Glede na navedeno je treba določbe četrtega odstavka 9. člena odloka razlagati tako, da se stavbe, ki so v nadzemnih etažah ločene (imajo ločene zidove in strehe), štejejo za samostojne stavbe, tudi če so medsebojno povezane s skupno kletno etažo, vse ob upoštevanju ostalih pogojev in meril za gradnjo, ki jih določa odlok.

V zvezi z navedenim problemom je bilo pridobljeno tudi pravno mnenje Inštituta za javno upravo. Mnenje je priloga te obrazložitve.

Pripravila:

Nuša Rus, univ. dipl. prav.

Tomaž Levičar, univ. dipl. inž. arh.

Načelnik:

mag. Miran Gajšek, univ. dipl. inž. arh.

PRILOGA:

9. člen Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 – Dravlje:

»V morfoloških enotah z oznako 2 so dovoljeni naslednji posegi:

- novogradnja stanovanjskih objektov, nadzidave, prizidave in rekonstrukcije;
- odstranitve objektov;
- gradnje na mestu predhodno odstranjenega objekta;
- gradnja trgovskih in drugih objektov za storitvene dejavnosti;
- gradnja objektov za potrebe zdravstva, šolstva in predšolske vzgoje ter varstva starejših občanov;
- gradnja objektov za potrebe četrtnih skupnosti, družbenih organizacij, društev in sindikata;
- gradnja gospodarskih objektov in delavnic v kombinaciji s stanovanjskimi objekti;
- gradnja garaž na in pod terenom, urejanje parkirišč;
- postavitev nezahtevnih objektov za lastne potrebe, ograj in spominskih obeležij;
- urejanje odprtih površin (npr. zelenice, otroška in športna igrišča, pešpoti, kolesarske steze in ploščadi);
- spremembe namembnosti in dejavnosti v obstoječih objektih z drugimi namembnostmi in dejavnostmi, ki so dovoljene v tej morfološki enoti.

Dopolnilna gradnja stanovanjskih objektov in prizidave so dovoljeni do intenzivnosti izrabe, ki ne presega razmerja 40% pozidane v primerjavi s 60% nepozidane površine gradbene parcele.

Gradnja gospodarskih poslopij za potrebe kmetovalcev in spremembe namembnosti in dejavnosti v obstoječih objektih so dovoljene, kolikor nova dejavnost ne povzroča motenj v bivalnem okolju, funkcionalno zemljišče pa ustreza normativnim pogojem za posamezne dejavnosti.

V morfoloških enotah 2A je izjemoma dopustna tudi gradnja večstanovanjskih stavb z največ tremi stanovanji, če se stavbe po velikosti in obliki skladajo s predpisano gradbeno strukturo morfološke enote, če se skladajo s prevladujočim morfološkim vzorcem naselja in če je gradbena parcela dovolj velika, da zagotavlja ostale lokacijske pogoje: število parkirnih mest, zelene površine in otroško igrišče, svetlobno tehnične pogoje in podobno.«.



MESTNA OBČINA LJUBLJANA
MESTNA UPRAVA
ODDELEK ZA
1 UREJANJE PROSTORA

Prejeto: 16-02-2010	Sig.z.:
Številka zadeve: 3505-2/2010-3	Pril.:
	Vradn.:

Prof.dr. Rajko Pirnat
Inštitut za javno upravo
pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Poljanski nasip 2
Ljubljana

Spoštovani gospod

Mag. Miran Gajšek, univ. dipl. inž. arh.
Načelnik

Oddelek za urejanje prostora
Mestna občina Ljubljana
Poljanska 28
1000 Ljubljana

MNENJE

o razlagi določb prostorskih ureditvenih pogojev za plansko celoto Š4-Dravlje

Dne 22.1.2010 ste nam naročili izdelavo pravnega mnenja o razlagi odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 - Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/2000, 85/2002 – odl. US, 17/2009 – v nadaljevanju: PUP).

Zastavljate nam vprašanje, ali je določbe 4. in 9. člena PUP mogoče razumeti na način, da je v morfoloških enotah z oznako 2A dopustna gradnja več tristanovanjskih enot, ki jih v podzemnem delu družijo enotna garažna etaža (en uvoz-izvoz, enoten prostor...) - ali se torej takšni objekti, mki jih povezuje samo kletna etaža, nadzemno pa so ločeni, štejejo za samostojne stavbe ali za eno samo stavbo.

Naročilu ste priložili:

- besedilo PUP s spremembami in dopolnitvami;
- dopis družbe Ekvinox d.o.o. z dne 11.1.2010.

To mnenje je izdelano le na podlagi te predložene dokumentacije in našega poznavanja prava.

I. Glede na navedeno je naše mnenje naslednje:

1. PUP v 4. členu določa oznake morfoloških enot na planskem območju Š4 - Dravlje. Oznaka 2A se nanaša na morfološke enote, ki predstavljajo območja za »individualno stanovanjsko gradnjo« (oznaka 2) – »prostostoječa zazidava« (oznaka A). V 9. členu, v katerem so naštetih dovoljeni posegi v prostor po posameznih morfoloških enotah, je bilo v prvotnem besedilu PUP določeno, da je v morfoloških enotah z oznako 2 dovoljena (med drugim) »dopolnilna gradnja stanovanjskih objektov, nadzidave in prizidave«. Med besedilom 4. in 9. člena je bilo torej opazno določeno neskladje – 4. člen je govoril o »individualni stanovanjski gradnji«, 9. člen pa le o »stanovanjski gradnji«.

Leta 1998 je mestni svet izdal obvezno razlago 4. člena PUP, s katero je bilo določeno, da se 4. člen razlaga tako, da »je v morfološki enoti 2A dovoljena tudi gradnja večdružinskih stanovanjskih objektov, če se objekti po velikosti in obliki prilagodijo gradbeni strukturi v območju oziroma ne odstopajo od prevladujočega morfološkega vzorca naselja in če so zagotovljeni ostali lokacijski pogoji (število parkirnih mest, svetlobno-tehnični pogoji, velikost funkcionalnega zemljišča itd.)«.

Leta 2009 pa je mestni svet sprejel spremembe in dopolnitve PUP, s katerimi se med drugim spreminja in dopolnjuje 9. člen, in sicer tako, da »je v morfoloških enotah 2A dovoljena tudi gradnja večstanovanjskih stavb z največ tremi stanovanji, če se stavbe po velikosti in obliki skladajo s predpisano gradbeno strukturo morfološke enote, če se skladajo s prevladujočim morfološkim vzorcem naselja in če so zagotovljeni ostali lokacijski pogoji (število parkirnih mest, svetlobno-tehnični pogoji, velikost funkcionalnega zemljišča itd.)«.

2. Stavba je v točki 1.1 prvega odstavka 2. člena Zakona o graditvi objektov (prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 102/2004, kasnejše spremembe: Uradni list RS, št. 126/2007 in 108/2009 – v nadaljevanju: ZGO) definirana kot »objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti«. V istem odstavku istega člena je v točki 1.1.3 klet definirana kot »del stavbe, katere prostori se nahajajo od pritličja navzdol«.

ZGO nikjer ne vsebuje definicije, ki bi odgovorila na vprašanje, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da je mogoče govoriti o eni ali o dveh oziroma več stavbah. Torej je za razumevanje tega pojma treba uporabiti splošne razlagalne argumente, ki jih poznata pravna teorija in praksa. Za jezikovno razlago je relevantna definicija stavbe po Slovarju slovenskega knjižnega

jezika: »objekt, ki ima stene in streho«. Ta definicija kaže v to smer, da se stavbe, ki imajo nadzemno ločene stene in streho, čeprav so povezane s podzemno etažo, štejejo za več stavb in ne za eno samo. Tudi če se postavimo na stališče, da gre v primeru stavb, ki so povezane s kletno etažo, za deloma ločene (samostojne) in deloma povezane stavbe, po kriteriju pretežnosti dejansko stanje spet bolj ustreza razlagi, da gre za ločene (samostojne) stavbe.

V drugem koraku lahko uporabimo teleološko razlago, razlago po namenu izdajatelja predpisa. Morfološka enota 2A je sicer namenjena individualni stanovanjski gradnji (drugi odstavek 4. člena PUP), vendar je bilo že v prvotnem besedilu PUP v 9. členu določeno, da je na tej morfološki enoti dovoljena »dopolnilna gradnja stanovanjskih objektov« - brez omejitve na individualne (enodružinske) stanovanjske stavbe. Ker je obstajalo neskladje med pojmovanjem morfološke enote 2 v 4. členu PUP in določbo o dovoljenih posegih v tej morfološki enoti v 9. členu PUP, verjetno pa tudi zaradi spremenjenih družbenoekonomskih okoliščin (prvotni PUP je bil sprejet leta 1989) je mestni svet leta 1998 sprejel obvezno razlago, ki je določila, da »je v morfološki enoti 2A dovoljena tudi gradnja večdružinskih stanovanjskih objektov, če se objekti po velikosti in obliki prilagodijo gradbeni strukturi v območju oziroma ne odstopajo od prevladujočega morfološkega vzorca naselja in če je gradbena parcela dovolj velika, da zagotavlja ostale lokacijske pogoje: število parkirnih mest, zelene površine in otroško igrišče, svetlobno-tehnične pogoje in podobno«.

3. V letu 2009 sprejeta novela PUP vsebuje podobno formulacijo kot obvezna razlaga, bistvena razlika pa je v tem, da se gradnja večstanovanjskih objektov omejuje na stavbe z največ tremi stanovanji. Ohranjeni pa so približno isti pogoji za takšne posege v prostor: da se objekti po velikosti in obliki prilagodijo gradbeni strukturi v območju oziroma ne odstopajo od prevladujočega morfološkega vzorca naselja in da so zagotovljeni ostali lokacijski pogoji (število parkirnih mest, svetlobno-tehnični pogoji, velikost funkcionalnega zemljišča itd.).

Iz dodatnih pogojev je razvidno, da je bil namen izdajatelja novele PUP ohraniti »gradbeno strukturo v območju«, »morfološki vzorec naselja« in zagotoviti ustrezne »lokacijske pogoje« (parkirna mesta...). Sklepamo lahko, da ima tudi omejitev dovoljenega obsega posegov v prostor, ki jo je prinesla novela PUP leta 2009, prav tak namen.

Kletna povezava stavb, ki je v celoti pod nivojem terena, na te elemente prav nič ne vpliva – celo nasprotno, zagotovljeno je večje število parkirnih mest. Namen mestnega sveta torej prav gotovo ni bil preprečiti podzemno povezavo stavb s kletno etažo, ker to v ničemer ne ogroža javnega interesa, zaradi katerega je bil PUP spremenjen.

Že po jezikovnih argumentih je razlaga, da gre v opisanem primeru (povezava s kletno etažo) za več stavb, prepričljivejša. A tudi če izhajamo s stališča, da jezikovni argumenti dopuščajo različne razlage, teleološki argumenti ponovno pokažejo v smer razlage, da gre za več stavb. Temu lahko dodamo še

argument, da je treba v dvoumnih primerih PUP razlagati v korist lastninske pravice, kar je v danem primeru gotovo v prid investitorja, saj podzemna povezanost stavb gotovo niti pravno niti dejansko ne prizadane uživanja lastninske pravice drugih. Ob tem velja opozoriti še na problem posega v pridobljene pravice, ki ga predstavlja zožitev dopustnega obsega posegov v prostor (primerjava med dopustnim obsegom po obvezni razlagi iz leta 1998 in med dopustnim obsegom po zadnji noveli PUP).

Vsi argumenti torej govorijo v prid razlagi, da se stavbe, ki so v nadzemnih etažah ločene (imejo ločene zidove in strehe), štejejo za samostojne stavbe, tudi če so povezane s kletno etažo. To ne pomeni, da je gradnja takšnih največ tristanovanjskih stavb avtomatično dovoljena, temveč je treba od primera do primera presoditi, ali so izpolnjeni ostali pogoji iz četrtega odstavka 9. člena PUP.

- 4. Menimo torej, da bi bilo treba v konkretnih upravnih postopkih opisani primer tristanovanjskih objektov s kletno povezavo razlagati tako, da gre za več samostojnih tristanovanjskih stavb in ne za eno stavbo. Če menite, da je zaradi nedvoumne razjasnitve in lažjega dela upravnih organov (predvsem upravne enote) potrebna obvezna razlaga, ni nobenega dvoma, da je takšna obvezna razlaga v tem primeru dopustna, saj ne gre za vsebinsko dopolnjevanje ali spreminjanje PUP (kar bi bilo treba storiti po predpisanem postopku), temveč gre v resnici za čisto interpretacijo.**

II. Predlagamo, da se besedilo obvezne razlage glasi:

V četrtem odstavku 9. člena odloka o prostorskih ureditvenih pojih za plansko celoto Š4 - Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/2000, 85/2002 – odl. US, 17/2009) se besedna zveza »večstanovanjske stavbe« razlaga tako, da stavbe, ki so ločene v nadzemnih etažah in povezane samo s kletno etažo, ki je pod nivojem terena, štejejo za samostojne stavbe in ne za eno stavbo.

Obrazložitev:

Stavba je v točki 1.1 prvega odstavka 2. člena Zakona o graditvi objektov (prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 102/2004, kasnejše spremembe: Uradni list RS, št. 126/2007 in 108/2009 – v nadaljevanju: ZGO) definirana kot »objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti«. V istem odstavku istega člena je v točki 1.1.3 klet definirana kot »del stavbe, katere prostori se nahajajo od pritličja navzdol«.

ZGO nikjer ne vsebuje definicije, ki bi odgovorila na vprašanje, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da je mogoče govoriti o eni ali o dveh oziroma več stavbah. Torej je za

razumevanje tega pojma treba uporabiti splošne razlagalne argumente, ki jih poznata pravna teorija in praksa. Za jezikovno razlago je relevantna definicija stavbe po Slovarju slovenskega knjižnega jezika: »objekt, ki ima stene in streho«. Ta definicija kaže v to smer, da se stavbe, ki imajo nadzemno ločene stene in streho, čeprav so povezane s podzemno etažo, štejejo za več stavb in ne za eno samo. Tudi če se postavimo na stališče, da gre v primeru stavb, ki so povezane s kletno etažo, za deloma ločene (samostojne) in deloma povezane stavbe, po kriteriju pretežnosti dejansko stanje spet bolj ustreza razlagi, da gre za ločene (samostojne) stavbe.

Mestni svet je leta 2009 s spremembami in dopolnitvami odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za plansko celoto Š4 - Dravlje (Uradni list SRS, št. 20/89, Uradni list RS, št. 58/92, 78/94, 22/98 – obvezna razlaga, 46/2000, 85/2002 – odl. US, 17/2009 – v nadaljevanju: odlok) omejil gradnjo večstanovanjskih stavb v morfoloških enotah z oznako 2 na največ tristanovanjske stavbe. Namen te spremembe, ki je razviden iz četrtega odstavka 9. člena spremenjenega in dopolnjenega odloka, je bil ohraniti gradbeno strukturo v območju oziroma prevladujoči morfološki vzorec naselja ter ustrezne lokacijske pogoje: število parkirnih mest, zelene površine in otroško igrišče, svetlobno-tehnične pogoje in podobno.

Kletna povezava stavb na te elemente prav nič ne vpliva – celo nasprotno, zagotovljeno je večje število parkirnih mest. Namen mestnega sveta ni bil preprečiti podzemno povezavo stavb s kletno etažo, ker to v ničemer ne ogroža javnega interesa, zaradi katerega je bil odlok spremenjen. Odlok je treba razlagati skladno z namenom, ki ga je imel mestni svet ob sprejemanju, in ne tako, da bi se dodatno omejevala lastninska pravica investitorjev izven tega namena.

Določbe četrtega odstavka 9. člena odloka je torej treba razlagati tako, da se stavbe, ki so v nadzemnih etažah ločene (imejo ločene zidove in strehe), štejejo za samostojne stavbe, tudi če so povezane s kletno etažo. To ne pomeni, da je gradnja takšnih največ tristanovanjskih stavb avtomatično dovoljena, temveč je treba od primera do primera presoditi, ali so izpolnjeni ostali pogoji iz četrtega odstavka 9. člena odloka.

prof.dr. Rajko Pirnat



INŠTITUT
ZA JAVNO
UPRAVO

Inštitut za javno upravo pri
Pravni fakulteti v Ljubljani

Ljubljana, 12.2.2010