

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO IN PROSTOR

Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana

T: 01 478 80 00
F: 01 478 81 39
E: gp.mzp@gov.si
www.mzp.gov.si



PIR0896741

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov
Republike Slovenije
Dunajska cesta 58
1000 Ljubljana



OBČINA PIRAN
COMUNE DI PIRANO

Številka: 35001- 40/2014/3 - 01021356
Datum: 11.4.2014

Prejeto: 16 -04- 2014	DM.:
Šifra zadeve:	Pril.:
	Vred.:

Zadeva: Zaposilo za mnenje v zvezi izdanega tolmačenja določb planskih aktov občine, izdanega dne 18.5.2010 pod št. 35001-54/2010/2

Z vašim dopisom št. 60-914/2013 z dne 15.11.2013 in 14.1.2014 ste tukajšnje Ministrstvo za infrastrukturo in prostor zaprosili za mnenje v zvezi z izdanim tolmačenjem določb planskih aktov občine, ki ga je dne 18.5.2010 pod številko 35001-54/2010/2 Občini Piran izdalo Ministrstvo za okolje in prostor, v čigar delovno pristojnost je takrat sodilo področje urejanja prostora. V dopisu citirate mnenje ministrstva glede določil planskih aktov občine Piran, v katerem ministrstvo pritrjuje mnenju občine, da določilo v teh aktih, ki se nanaša na zaris osme kategorije kmetijskih zemljišč okoli obstoječih objektov (stavbno zemljišče), ne pomeni natančne velikosti funkcionalnih zemljišč k obstoječim objektom, pač pa se ta natančno določijo s parcelacijo, ki mora biti izvedena v skladu z merili in pogoji iz prostorskih izvedbenih aktov, ki veljajo na tem območju. Poudarjate, da ministrstvo očitno ne vidi zadržkov za izvedbo parcelacije, s katero se dejansko danes (z učinkom za nazaj) lahko odmeri »funkcionalno«, torej stavbno zemljišče, ki služi objektu in se s tem šteje, da so bila že v veljavnem planskem aktu, ki je veljal na dan 20.7.2004, ta zemljišča opredeljena kot nezazidana stavbna zemljišča namenjena gradnji objektov.

Ker je v skladu z Zakonom o skladu kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: ZSKZ) za ureditev lastninskega statusa zemljišč iz bivše družbene lastnine v last Republike Slovenije pomembno, ali je bilo določeno zemljišče na dan 20.7.2004 stavbno ali ne, nas naprošate, da ponovno proučimo zadevo in vam odgovorimo, **kdo je po veljavni zakonodaji pristojen podati navodilo za parcelacijo oziroma meritorno odločiti o obsegu funkcionalnega zemljišča k objektom na določen datum (20.7.2004)**, saj je bila parcelacija takrat zgolj tehnična izvedba odločbe upravnega organa. Občina Piran se namreč v posameznih potrdilih o namenski rabi prostora sklicuje na cit. mnenje ministrstva, da se natančna velikost in oblika stavbnega oz. funkcionalnega zemljišča določi z izvedbo parcelacije ter v skladu s tem SKGZ RS prosi za izdajo soglasja k parcelaciji in priloži tudi ustrezen grafični prikaz predlagane parcelacije, pri katerem pa upošteva sedanje stanje na terenu.

V zvezi z vašim zaprosilom vam sporočamo naslednje:

1. Citirano mnenje Ministrstva za okolje in prostor, ki je bilo izdano Občini Piran, je ministrstvo izdalo z vidika upoštevanja predpisov s področja urejanja prostora, ki je sodilo v njegovo

delovno pristojnost, danes pa sodi v pristojnost tukajšnjega Ministrstva za infrastrukturo in prostor. Ministrstvo z navedenim mnenjem ni imelo namena pojasnjevati prostorskih aktov v smislu določb ZSKZ, ki se nanaša na lastninsko urejanje zemljišč, ki so bila na določen datum v družbeni lastnini, saj takšne pristojnosti nima. Predmetno mnenje je ministrstvo pripravilo na podlagi načelnega vprašanja Občine Piran, Urada za premoženjsko pravne zadeve in njegovih navedb v dopisu, pri tem pa ni presojalo vseh konkretnih določb veljavnih prostorskih aktov občine, saj z njimi ni razpolagalo, niti občini ni dajalo konkretnih napotkov glede praktičnega izvajanja določb njihovih planskih aktov v praksi. Občina je v tem dopisu zaprosila za tolmačenje določbe v Odloku o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin planskih aktov občine Piran (v nadaljevanju: Odlok), ki se nanašajo na zaris osme kategorije kmetijskih zemljišč (stavbno zemljišče) okoli obstoječih objektov, ki po navedenem citatu v dopisu »ne pomeni točne velikosti in oblike funkcionalnega zemljišča k objektom, pač pa se natančno določi v lokacijski dokumentaciji v skladu z merili in pogoji za določanje funkcionalnih zemljišč PUP, v katerem se obravnavani objekt nahaja«. Iz dopisa je bilo tudi razvidno, da navedena določitev velikosti in oblike funkcionalnega zemljišča k obstoječim objektom glede na besedilo 8.4.2. točke Odloka ne pogojuje izvedbe postopka sprememb planskih aktov, pri tem pa občina ni navedla drugih določb tega poglavja, ki takšno določitev stavbnega zemljišča štejejo za manjše odstopanje od sprejetega plana, ki zahteva obravnavo in sprejem na Občinskem svetu Občine Piran.

2. Funkcionalno zemljišče k obstoječemu objektu, ki po določbah prostorskih aktov občine Piran v grafičnem prikazu ni natančno določeno, skupaj s stavbiščem predstavlja t.i. gradbeno parcelo, ki je stavbno zemljišče. To je tisto zemljišče, ki ga obstoječi objekt potrebuje zaradi njegove redne rabe, to je za njegovo vzdrževanje, pa tudi za izvedbo določenih ureditev, vključno s postavitvijo nekaterih pomožnih objektov (npr. drvarnica, vrtna lop, ipd) ter posameznih dožidav k obstoječemu objektu, torej posegi v prostor, ki so nujni, da lahko objekt ves čas svoje življenjske dobe služi namenu, za katerega je bil zgrajen.
3. Funkcionalno zemljišče se je v skladu s prej veljavno prostorsko zakonodajo določalo za nove objekte na podlagi načrta lokacijske dokumentacije v postopku izdaje lokacijskega dovoljenja, kasneje, po ukinitvi lokacijskega dovoljenja v letu 2003 pa v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za te objekte. Za obstoječe starejše objekte, ki takšnega funkcionalnega zemljišča še niso imeli določenega z upravno odločbo, pa je bil določen poseben postopek naknadne določitve funkcionalnega zemljišča oziroma gradbene parcele, s čimer je bilo tudi tem objektom omogočeno nemoteno funkcioniranje.
4. Ker je glede na merilo planskih aktov (1:5000) in glede na nenatančnost zemljiškega katastra na območjih (obstoječe) razpršene gradnje v planskih aktih skoraj nemogoče narisati natančno velikost in obliko **stavbnega zemljišča obstoječih objektov** (stavbišča skupaj s funkcionalnim zemljiščem), predvsem kadar se meje tega zemljišča ne ujemajo s parcelnimi mejami, so nekatere občine v izogib napačno zarisanim funkcionalnim zemljiščem v svojih planih predvidele določena odstopanja od grafično prikazanih stavbnih zemljišč na območju razpršene gradnje, ki jih je lahko dopustil upravni organ v upravnem postopku izdaje dovoljenj za gradnjo, vezano na obstoječi objekt oziroma v postopku določitve funkcionalnega zemljišča (gradbene parcele) obstoječega objekta. Ob tem pa je potrebno opozoriti, da so takšna odstopanja od plansko opredeljenih stavbnih zemljišč v grafičnem delu dopustna le pri **legalno zgrajenih objektih, ki so v času sprejemanja tovrstnih določb v planskih aktih že obstoječi**, in jim funkcionalno zemljišče dejansko že pripada, bodisi jim je bilo že natančno določeno z upravno odločbo ali pa ga je treba v skladu z merili in pogoji iz prostorskih aktov še ugotoviti oziroma določiti. Tako določeno

funkcionalno zemljišče skupaj s stavbiščem predstavlja zazidano stavbno zemljišče in ne zemljišče, ki ga je občina s planom šele namenila za graditev objektov.

Tovrstne določbe so glede izvajanja lahko precej problematične, še posebej zato, ker je pri vsakem posameznem konkretnem primeru v postopku treba **ugotavljati dejansko stanje na dan uveljavitve teh določb v občinskem planu**, kar pomeni, da je treba npr. ugotoviti, ali je objekt takrat že obstajal, ugotoviti njegovo legalnost, ali mu je funkcionalno zemljišče že bilo določeno, pa tudi njegovo takratno namembnost, velikost ipd., saj se funkcionalno zemljišče in s tem plansko opredeljeno stavbno zemljišče ob vsaki kasnejši dograditvi objekta ali spremembi na objektu **ne more ponovno širiti oziroma spreminjati**. Takšna ponovna sprememba oziroma širitev stavbnega zemljišča bi namreč pomenila odstopanje od odločitve, ki jo je ob sprejemanju občinskega plana sprejel občinski svet in bi zato v skladu z veljavnimi predpisi predstavljala spremembe oziroma dopolnitve planskih aktov, ki se jih lahko izvede le po zakonsko predpisanem postopku. Navedene določbe o nenatančnem oziroma informativnem grafičnem prikazu stavbnih zemljišč v planskih aktih občine tudi ne morejo veljati za zemljišča, na katerih sploh še ni zgrajen noben objekt. Stavbna zemljišča, ki so **namenjena za graditev objektov**, morajo biti v skladu s predpisi v planskih aktih občine namreč prikazana tako natančno, da jih je na tej podlagi mogoče določiti v naravi.

5. Kot že navedeno se je funkcionalno zemljišče k obstoječim objektom v skladu s predpisi ugotavljalo v upravnem postopku, pri ugotovitvi teh površin pa je bilo treba upoštevati tako dejansko stanje v naravi (že navedeni obstoj in legalnost objekta, njegovo namembnost, velikost, lego ipd.), kot tudi vsa relevantna določila veljavnih prostorskih aktov (glede predpisane velikosti zemljišča, lege objekta na zemljišču, predpisanega faktorja pozidanosti zemljišča ipd.), pa seveda tudi lastništvo zemljišča, saj je pogoj za določitev funkcionalnega zemljišča, da je lastnik objekta, kateremu se določa funkcionalno zemljišče, tudi lastnik zemljišča, ki pripada objektu.

Po letu 2007 je Zakon o graditvi objektov opustil strokovne pojme, kot so funkcionalno zemljišče, gradbena parcela, lokacijska dokumentacija ipd. ter s tem tudi upravni postopek njihovega določanja, tako pri novih kot tudi pri obstoječih objektih, kar se je v praksi izkazalo kot ne zadosti premišljeno in predvsem preuranjeno dejanje, saj so s takšno odločitvijo določbe nekaterih še veljavnih prostorskih aktov, ki so pripravljeni na podlagi prej veljavnih predpisov iz leta 1984 (npr. določbe, ki se nanašajo na dopustnost gradnje na funkcionalnih zemljiščih) v praksi postale neizvedljive, saj za določitev gradbenih parcel oziroma funkcionalnih zemljišč k obstoječim objektom ni predviden več noben upravni postopek.

6. Ker se je v več občinah opustitev pojmov in postopkov za določanje funkcionalnih zemljišč in gradbenih parcel k obstoječim objektom pokazalo kot velik problem pri izvajanju veljavnih prostorskih aktov, ki v praksi predvsem onemogoča normalno rabo v preteklosti legalno zgrajenih objektov, ki funkcionalnega zemljišča niso imeli določenega, je tukajšnje ministrstvo občinam svetovalo, da v času, ko obstoječih planskih aktov po zakonu ni mogoče več spreminjati, priprava novih pa je v nekaterih občinah časovno še precej oddaljena, tovrstne probleme gradenj, vezanih na obstoječe objekte, rešuje z izvedbo parcelacije tako, da stavbišče in pripadajoče zemljišče tvorita enotno zemljiško parcelo, pri določitvi te parcele pa se upoštevajo vsa merila in pogoji iz prostorskih aktov, ki pogojujejo velikost in obliko gradbene parcele oziroma funkcionalnega zemljišča, kar je po mnenju tukajšnjega ministrstva povsem v skladu z veljavno zakonodajo. Ob tem pa se na ministrstvu zavedamo, da je z izvedbo postopka evidentiranja parcelacije, kakršen je predpisan po predpisih, težko zagotoviti, da bodo v celoti upoštevane vse določbe

prostorskih aktov, kar dejansko lahko zagotovi le pristojni upravni organ z izvedbo za to predpisanega postopka, kakršen je veljal do leta 2007.

7. V skladu z zgoraj navedenim je tudi v konkretnem primeru Občine Piran ministrstvo svetovalo občini, da se funkcionalna zemljišča vsakemu obstoječemu objektu v območju razpršene gradnje, ki v občinskem planu niso natančno določena, v skladu s citiranim določilom Odloka (iz 1. točke tega dopisa) lahko določi z izvedbo parcelacije. Ob tem pa ministrstvo v dopisu (kot sami ugotavljate) občine ni opozorilo, da tovrstne določitve stavbnega zemljišča štejejo za manjše odstopanje od sprejetega plana in da je pred izvedbo parcelacije potrebna obravnava in sprejem natančne velikosti in oblike funkcionalnega zemljišča na Občinskem svetu Občine Piran oziroma da mora upoštevati določbe 8.4.2. točke Odloka, ki kot navedeno, ministrstvu niso bile poznane, občina sama pa je seveda zanje morala vedeti. Navedena določba Odloka, ki določitev stavbnega zemljišča na območju obstoječe razpršene gradnje veže na natančno določitev funkcionalnega zemljišča, ob tem pa predpiše, da se to zemljišče določi z lokacijsko dokumentacijo, ki jo obravnava in sprejme občinski svet, je sicer z vidika pristojnosti občinskega sveta precej nenavadna oziroma nesistemska in po našem mnenju tudi ni v skladu z zakonom, saj se občinski svet, ki je pristojen za sprejemanje in spreminjanje prostorskih aktov z njo postavlja v vlogo izvajalca sprejetih planskih odločitev, torej v vlogo upravnega organa, ki odloča v posameznih konkretnih postopkih določitve funkcionalnega zemljišča, vendar je veljavna in jo je zato treba upoštevati.
8. Glede na zgornje ugotovitve je tukajšnje ministrstvo mnenja, kot izhaja iz tolmačenja določb planskih aktov Občine Piran z dne 18.5.2010 in tega dopisa, da prostorski plan Občine Piran določa, da vsakemu obstoječemu objektu v območju razpršene gradnje pripada stavbno zemljišče v okviru meril in pogojev za določanje funkcionalnih zemljišč (oz. gradbenih parcel) iz veljavnih prostorskih ureditvenih pogojev in da se natančna oblika in velikost tega zemljišča določi s parcelacijo, ki mora pri izvedbi upoštevati velikost in obliko funkcionalnega zemljišča, kakršno je obravnaval in sprejel Občinski svet Občine Piran. Ob tem pa poudarjamo, da bi moral občinski svet ob obravnavi vsakega posameznega primera ugotoviti stanje, kakršno je bilo na dan sprejemanja planskih aktov, kot je navedeno v 4. točki tega dopisa, glede na določbo točke 8.4.2. Odloka pa bi se moralo tako določeno stavbno zemljišče ob naslednji spremembi prostorskega plana ustrezno opredeliti v prostorskem planu občine.
9. Ne glede na to, da nismo pristojni za izvajanje ZSKZ in za tolmačenje njegovih določb, se strinjamo z vašimi ugotovitvami, da bi morale biti vse ugotovitve, vezana na velikost in obliko funkcionalnih zemljišč k obstoječim objektom v območjih razpršene gradnje ugotovljene do datuma, ki predstavlja mejnik za ureditev lastništva med občino in Republiko Slovenijo, saj je danes takšno ugotavljanje v nekaterih primerih skoraj nemogoče, občina pa očitno v večini primerov tudi ni več lastnik teh zemljišč.

Ob tem pa se nam zastavlja tudi vprašanje, ali 16. a člen ZSKZ sploh predstavlja ustrezno zakonsko podlago za prenos lastništva zemljišč na občino, saj ta določa, da se »**nezazidana stavbna zemljišča**, ki so bila s prostorskimi sestavinami občinskega družbenega plana za obdobje od leta 1986 **namenjena za graditev objektov** in so bila do 10. marca 1993 družbena lastnina, in zemljišča, ki jih je občina s sprejemom sprememb in dopolnitev navedenih prostorskih sestavin občinskih planov, usklajenih z obveznimi republiškimi izhodišči, do 20. julija 2004, **namenila za graditev objektov** in so bila do 10. marca 1993 družbena lastnina, na neodplačen način prenesejo v last občine, na območju katere ležijo«.

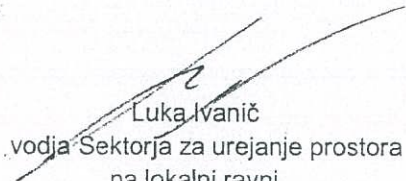
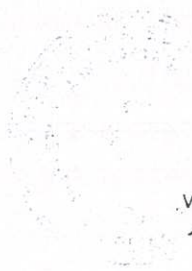
Po našem mnenju gre pri zemljiščih, ki so predmet vaših vprašanj, za zazidana stavbna zemljišča, saj se funkcionalna zemljišča obstoječih objektov, ki so predmet obravnavanih določb občinskega plana Občine Piran po našem mnenju ne štejejo za zemljišča, ki jih je občina s planom namenila za graditev objektov, temveč za zemljišča, ki služijo zgrajenim objektom, da se ti lahko uporabljajo v skladu s svojim namenom.

S spoštovanjem in lepimi pozdravi,

Pripravila:

Alenka Kumer

sekretarka



Luka Ivanič
vodja Sektorja za urejanje prostora
na lokalni ravni
Direktorat za prostor

V vednost:

Občina Piran, Urad za premoženjsko pravne zadeve
Tartinijev trg 2, 6330 Piran

