



Občina Tolmin
Ulica padlih borcev 2,
5220 TOLMIN

Urad župana

Številka: 478-0033/2015

Datum: 12. maj 2015

OBČINSKI SVET OBČINE TOLMIN

Zadeva: **SPREJETJE OBVEZNE RAZLAGE ODLOKA O OBČINSKEM PROSTORSKEM NAČRTU OBČINE TOLMIN**

Upravna enota Tolmin je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja z Odločbo št. 351-73/2013, izdano dne 16.10.2013, zavrnila zahtevek investitorja za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta – lesenega kozolca na zemljišču, ki se po veljavnem Odloku o občinskem prostorskem načrtu Občine Tolmin (v nadaljevanju OPN Tolmin; Uradni list RS, št. 78/2012) nahaja na drugem območju kmetijskih zemljišč. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je pritožbo investitorja zoper odločbo prvostopenjskega organa zavrnilo oziroma je navedeno odločbo potrdilo. Nadalje je investitor dokončno odločbo prvostopenjskega organa, v zvezi z odločbo drugostopenjskega, nadalje podvrgla sodni presoji Upravnega sodišča Republike Slovenije v okviru postopka upravnega spora. Pristojni sodni organ je odločbo Upravne enote o zavrnitvi zahtevka za izdajo gradbenega dovoljenja odpravil in ga vrnil prvostopenjskemu organu kot pristojnemu organu v ponovni postopek, hkrati pa izdal napotila, ki naj jih odločujoči prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju upošteva. S tem v zvezi je Upravna enota Tolmin, kot odločujoči prvostopenjski organ v predmetnem postopku, na Občino Tolmin naslovila dopis, v katerem prosi za obvezno razlago 13., 14. in 15. točke Priloge 2 OPN Tolmin, in sicer v delu, ki se nanaša na pojem »neposredne bližine obstoječe kmetije«, saj veljavni OPN Tolmin njegove definicije ne vsebuje.

Obvezno razlago aktov oziroma njihovih posameznih delov lahko sprejme organ, ki je predpis, kateri je predmet razlage, sprejel (v konkretnem primeru Občinski svet Občine Tolmin), pri tem pa mora slediti smislu akta oziroma smislu, ki ga ima posamezna določila, razen tega se mora pri oblikovanju besedila razlage zavedati, da obvezna razlaga, po njenem sprejetju predstavlja sestavni del predpisa in da velja njena splošnost, kar pomeni, da velja za vse uporabnike ter se z njo, kljub temu, da je do nerazumevanja prišlo v konkretnem primeru, ne uporablja zgolj za ta konkretni primer, temveč na splošno za vse nadaljnje primere z vsebinsko enakega področja. Prav tako organ, ki sprejema obvezno razlago, v nobenem primeru nima pravice pravni normi, ki sama po sebi ni dovolj razumljiva ali pa dopušča različna razumevanja, dati novo, ožjo vsebino, temveč lahko in mora razlaga predstavljati zgolj pojasnilo že veljavnega.

V postopku izdaje gradbenih dovoljenj se pristojni organi, razen na veljavno državno zakonodajo s tega področja, opirajo tudi na specifična določila posameznih lokalnih skupnosti, ki to področje v določeni meri lahko same urejajo, glede na želje, interese in pričakovanja, ki jih imajo v zvezi z urejanjem in koriščenjem svojega prostora. Tako se Upravna enota Tolmin v predmetnih postopkih izdaje gradbenih dovoljenj za gradnjo na kmetijskih

zemljiščih na območju občine Tolmin v prvi meri opira na določilo 128. člena OPN Tolmin, po katerem je gradnja na kmetijskih zemljiščih, tako na najboljših kmetijskih zemljiščih (K1) kot na drugih kmetijskih zemljiščih (K2) dopustna za objekte, ki služijo izvajanju agrarnih operacij ter za pomožne kmetijsko-gozdarske objekte, pod pogojem, da gradnja ni izvedljiva znotraj SK, SKj, A in IK, in da je gradnja izvedena v neposredni bližini obstoječe kmetije, in sicer tako, da je zagotovljena funkcionalna povezanost s kmetijo (kot izhaja iz priloge 2 OPN Tolmin, v kateri je urejena dopustnost nezahtevnih in enostavnih objektov). Tudi v konkretnem primeru odločanja o zahtevku za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo nezahtevnega objekta – lesenega kozolca na kmetijskem zemljišču, se je Upravna enota oprla na citirano določbo. In sicer je zahtevek zavrnila iz razloga, ker je zavzela stališče, da nameravana gradnja ne bi bila v neposredni bližini obstoječe kmetije, saj gradnja spornega objekta ni predvidena na zemljišču, ki je v neposrednem fizičnem stiku s stavbnimi zemljišči kmetije, saj so vsa sosednja zemljišča po namenski rabi kmetijska, zemljišče predvidene gradnje pa je od najbližjega stavbnega zemljišča oddaljeno cca. 73 m. Kot že v prejšnjih odstavkih navedeno, je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor kot drugostopenjski organ v tem postopku takšno stališče prvostopenjskega organa podprlo, medtem pa predmetno stališče ni prestalo nadaljnje, sodne presoje Upravnega sodišča, ki je zadevno odločbo razveljavilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje. Sodni organ je smatral, da za takšno »samovoljno« razlago pojma obstoječe kmetije, katero je oblikoval prvostopenjski organ v OPN Tolmin ni podlage, kar v svoji pritožbi oziroma kasnejši tožbi ugovarja tudi investitor. Glede na to, da po mnenju Upravnega sodišča definicija pojma »neposredna bližina obstoječe kmetije« iz odločb OPN Tolmin ne izhaja, ga je potrebno razlagati v smislu prostorskega akta kot celote in v smislu drugega pogoja, navedenega v 5. točki Priloge 2 OPN Tolmin, in sicer, da mora biti zagotovljena funkcionalna povezanost s kmetijo. Nadalje sodni organ razlaga sporni pojem, in sicer ugotavlja, da »neposredna bližina« pomeni majhno krajevno oddaljenost, »funkcionalna povezanost« pa pomeni povezanost glede na namen, uporabnost (tako Slovar slovenskega knjižnega jezika). Glede na ugotovljeno upravno sodišče zaključuje, da je treba 5. točko Priloge 2 OPN Tolmin potrebno razlagati tako, da je pod navedenimi pogoji (v kolikor znotraj SK, SKj, A in IK gradnja ni izvedljiva) na območju predvidene gradnje dopustna gradnja kozolca, »če je v majhni oddaljenosti kmetije, in je namenjena njenemu delovanju«. Pri tem hkrati opozarja, da pojma kmetije ni mogoče enačiti s pojmom objekta, temveč da je kmetija po 4. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih oblika kmetijskega gospodarstva, kjer se nosilec in člani kmetije ter zaposleni ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo, tako da kmetijo (lahko) predstavljajo tudi druga zemljišča, kjer pa objektov (še) ni. S temi ugotovitvami je Upravno sodišče podprlo svojo odločitev, prvostopenjski organ pa pozvalo, naj v ponovljenem postopku materialno pravo uporabi v smislu podane razlage.

Kot že v prvem odstavku navedeno je Upravna enota Tolmin, kot odločujoči prvostopenjski organ v predmetnem postopku, pred ponovnim odločanjem o spornem zahtevku Občino pozvala za podajo obvezne razlage 13., 14. in 15. točke Priloge 2 OPN Tolmin, in sicer v delu, ki se nanaša na pojem »neposredne bližine obstoječe kmetije«.

Upravna enota se je na sporno določilo OPN Tolmin glede možnosti gradnje nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih opirala pri obravnavi vseh tovrstnih zahtevkih za izdajo gradbenega dovoljenja, pri čemer je odprt, sedaj pa tudi sporen pojem »neposredne bližine obstoječe kmetije« v vseh postopkih, zaradi zagotavljanja enake obravnave, tudi vedno na enak način tolmačila. Upravna enota je kot odločujoči organ v upravnih postopkih izdaje gradbenih dovoljenj gradnjo nezahtevnih oziroma enostavnih objektov na kmetijskih zemljiščih dopuščala, v kolikor je gradnja, ob tem, da na drugih, primernejših območjih ni možna, izvedena na isti oziroma na sosednji parceli obstoječe kmetije, s čimer je nekako tolmačila oziroma razlagala pojem »neposredne bližine«. Medtem pa je pojem »obstoječe kmetije« po dosedanji praksi enačila s stavbnimi zemljišči. Pri tem je Upravna enota Tolmin v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja omenjeni drugi pogoj zagotovitve funkcionalne povezanosti s kmetijo presojala v smislu, da je dopuščala gradnje, ki so bile v neposredni bližini *katerekoli* obstoječe kmetije in ni zahtevala, da bi obstoječa kmetija in novozgrajeni objekt morala imeti istega lastnika. Upravna enota nas za razlago pojma funkcionalne povezanosti sicer ni zaprosila, bi pa, predvsem upošteva stališče Upravnega sodišča, ta pogoj pri določanju obvezne razlage vsebinsko odprtih pojmov bilo potrebno upoštevati.

Zaradi vzdrževanja enake obravnave smiselno enakih primerov bi tako občinska uprava kot ustrezno razlago pojma »neposredne bližine« predlagala sprejetje dosedanjega tolmačenja Upravne enote. Pri tem pa bi v primeru sprejetja tovrstne smiselne razlage občinska uprava kot izjemo obstoja neposredne bližine predlagala tudi primere, ko sta dve zemljišči prostorsko oziroma katastrsko sicer ločeni z zemljiščem, ki predstavlja javno

infrastrukturo, bi pa imeli zemljišči v primeru, da ta infrastruktura ne bi obstajala, najmanj eno skupno katastrsko mejo. Menimo, da bi s tovrstno razlago v zadostni meri upoštevali stališče sodišča, da neposredna bližina pomeni majhno krajevno oddaljenost.

Kot (širšo) možnost tolmačenja pojma »obstoječe kmetije« občinska uprava razen prej navedenih območij stavbnih zemljišč predlaga, da pojem obstoječe kmetije predstavlja skupek najmanj dveh objektov istega lastnika, pri čemer je najmanj eden izmed teh objektov namenjen stanovanjski rabi, najmanj eden pa kmetijstvu, ter da ti objekti stojijo na območjih stavbnih zemljišč oziroma predstavljajo objekt razpršene gradnje stavbne poselitve. Investitorjevo in delno tudi stališče sodišča, da obstaja možnost, da zemljišče, na katerem naj bi se gradilo, predstavlja kmetijo oziroma njen del, pa je po mnenju Občinske uprave nesprejemljivo. V tem primeru bi se namreč možnost gradnje na kmetijskih zemljiščih preveč razširila, postavitve kmetijskih objektov bi tako bila mogoča vsepovsod na zemljiščih s kmetijsko rabo, kar pa gotov ni (bil) namen veljavnega prostorskega akta.

Sklicujoč se na vse zgoraj navedeno je Občinska uprava pripravila predlog besedila obvezne razlage, ki ga je v obravnavo in sprejem posredovala Statutarno pravni komisiji Občine Tolmin, mnenje o obvezni razlagi pa je podal tudi Odbor za okolje in prostor na 5. seji dne 22. 4. 2015. Statutarno pravna komisija je predlog sklepa o obvezni razlagi obravnavala in sprejela na 4. seji dne 11. 5. 2015, pri čemer je upoštevala tudi nekatera mnenja Odbora za okolje in prostor, ki jih je le – ta sprejel na zgoraj navedeni seji. Predlog obvezne razlage, kot ga je sprejela Statutarno pravna komisija izhaja iz zapisnika 4. seje komisije, oziroma predloga sklepa, ki je priložen v gradivu.

Uroš Brežan,
župan

Pripravila: Sanja Sivec Levpušček,
višja svetovalka za pravne zadeve

Priloge:

- kopija Odločbe UE Tolmin, št. 351-73/2013 z dne 16.10.2013,
- kopija Odločbe Ministrstva za infrastrukturo in prostor, št. 35108492/2013 (00641117) z dne 17.01.2014,
- kopija Sodbe Upravnega sodišča RS, št. III U 72/2014-8 z dne 12.12.2014,
- kopija dopisa UE Tolmin, št. 351-73/2013 z dne 27.02.2015,
- kopija določbe 128. člena OPN Tolmin in Priloge 2.