



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NARAVNE VIRE IN PROSTOR

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 70 00

F: 01 478 74 25

E: gp.mnvp@gov.si

www.mnvp.gov.si

Občina Sveta Trojica
Trojiški trg 26
2235 Sveta Trojica v Slovenskih Goricah

Številka: 35016-4/2024-2560-17

Datum: 11. 10. 2024

Zadeva: Nadzor zakonitosti Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici (Ur. gl. e-občina, št. 19/23 in št. 5/24-popravek)

Spoštovani!

Ministrstvo za naravne vire in prostor, Direktorat za prostor in graditev (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) je na podlagi pobude UE Lenart (št. 351-39/2024-6221-1 z dne 6. 2. 2024) 22. 4. 2024 z dopisom št. 35016-4/2024-2560-10 pozvalo Občino Sveta Trojica (v nadaljnjem besedilu: občina), da poda dodatna pojasnila glede očitanih domnevnih nepravilnosti oziroma nezakonitosti Odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici¹ (v nadaljnjem besedilu: odlok UN) in Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici² (v nadaljnjem besedilu: odlok o SD UD), ki jih je v svojem dopisu navajala UE Lenart (v nadaljnjem besedilu: pobudnica).

Ministrstvo je 27. 5. 2024 prejelo dopis občine št. 35016-1/2024, v katerem podaja pojasnila (v nadaljnjem besedilu: pojasnila 1), priložila pa je tudi pravno mnenje podjetja SOL.LEX.SUS d.o.o.: 20. 5. 2024 (v nadaljnjem besedilu: pravno mnenje 1). Nato je občina 12. 6. 2024 z dopisom št. 35016-1/2024-16 ministrstvu poslala dopolnitev pojasnil 1 in priložila Mnenje o nekaterih pravnih vprašanih sprememb in dopolnitev ureditvenega načrta v Občini Sveta Trojica v Slovenskih Goricah; izdelal Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, dr. Rajko Pirnat; 12. 6. 2024 (pravno mnenje 2).

I. Povzetek očitanih domnevnih nepravilnosti oziroma nezakonitosti

Pobudnica je navajala, da:

1. je občina Občinski prostorski načrt (v nadaljnjem besedilu: OPN) sprejela leta 2014. OPN je bil objavljen v Uradnem glasilu slovenskih občin (MUV, št. 29/14).
2. je občina za ureditev območja jezera pri Sveti Trojici že v letu 2005 sprejela odlok o UN. V letu 2023, torej po sprejetju OPN, je občina sprejela še odlok o SD UN. Z njim naj bi odlok o UN spremenila tudi v smislu namenske rabe prostora.
3. je občina z odlokom o SD UN določila, da se spremembe in dopolnitve odloka nanašajo na spremembo dela prostorske ureditve v južnem delu območja na zemljiščih oz. delih zemljišč s parc. št. 118/1, 161/2, 162, 163, 164, 165, 169, 174, 176 in 482/1, vse k.o. Zgornja Senarska. Na območju se namesto avtokampa in hibridne stavbe v prostor umestita wellnes

¹ MUV št. 12/05 in 5/11, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 52/14-teh. popr.

² Ur. gl. e-občina, št. 19/23 in št. 5/24-popravek.

30.195,00 €

TEMU INSTITUTU JE
OBČINA SV. TROJICA
15.7.2024 ⇒ 11.895,00
2.8.2024 ⇒ 7.320,00
19.215,00

10.980 €
5.7.2024

center in vrtec ter uredi športni park. Po določilih 62. člena odloka o OPN se navedeno območje po namenski rabi uvršča v EUP ST 16 – Rekreativno športni center Jezero.

4. je enota urejanja prostora EUP ST 16 – Rekreativno športni center Jezero po podrobnejši namenski rabi namenjena za »BC-športni center, ZS-površine za oddih, rekreacijo in šport, ZD-druge urejene zelene površine, PO-ostale prometne površine, G-gozdna zemljišča, VC-celinske vode in VI-območja vodne infrastrukture«. Poglavlje »1.1.6. OPN – ostali prostorski ureditveni pogoji za načrtovanje posegov v prostor« v prvem odstavku 62. člena določa, da se EUP ST 16 ureja z odlokom o UN, kar pomeni, da pogoje gradnje na navedenem območju eksplicitno navaja ta odlok. Glede na to, da je za območje ugotovljena poplavna ogroženost, so po 83. členu OPN zahtevani obširni protipoplavni ukrepi, določeni v sedmem do dvanajstem odstavku istega člena.
5. je občina odlok o SD utemeljila s 126. členom Zakona o urejanju prostora³ (v nadaljnjem besedilu: ZUreP-3) in da je občina odlok o SD UN utemeljila z določili, ki jo zavezujejo k sprejemu OPPN, skladno z zahtevami iz 126. - 131. člena ZUreP-3. Skladno z določbami 130. člena ZUreP-3 občina sicer lahko z OPPN v delu ali celotnem območju urejanja spremeni tudi namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje brez predhodne spremembe OPN, če je to v skladu s cilji prostorskega razvoja občine, pravnimi režimi in varstvenimi usmeritvami in gre za spremembo namenske rabe prostora; in sicer:
 - na obstoječih stavbnih zemljiščih zaradi izvedbe občinskega razvojnega programa ali drugega razvojnega projekta v skladu z regionalnim razvojnim programom,
 - za umestitev proizvodne naprave, ki pretvarja obnovljive vire energije v električno energijo, toploto za ogrevanje in hlajenje ali v pogonska, tekoča in plinasta bio-goriva (v nadaljnjem besedilu: proizvodne naprave za izkoriščanje obnovljivih virov energije) vključno z objekti in napravami energetske infrastrukture, ki so potrebne za povezavo proizvodne naprave z distribucijskim sistemom, ali napravami za shranjevanje energije, v skladu s predpisi s področja energije.In nadalje, če se z OPPN spreminja namenska raba prostora, vsebuje sklep o njegovi pripravi tudi ugotovitev, da so izpolnjeni pogoji iz ZUreP-3. Po kratkem postopku sprememb in dopolnitev OPN v skladu s tretjim odstavkom 125. člena ZUreP-3 pa občina to spremembo vključi v OPN.
6. občina ni ravnala v skladu s predpisi. S sprejemom odloka o SD UN, s katerim je spremenila namembnost zemljišča, naj bi občina kršila pozitivno zakonodajo. Sprememba rabe prostora je namreč področje, ki se ureja s temeljnim občinskim prostorskim aktom (OPN). Izjemo dopušča sicer 130. člen ZUreP-3, s posebnimi pogoji in razlogi, ki pa jih občina ni izpolnila (sprejem izvedbenega akta (OPP), vključitev vsebine sprememb glede namenske rabe v OPN, vprašanje poplavne varnosti z izostankom ustreznega mnenja pristojne službe itd.). S sprejemom sprememb odloka o PUP-u zato občina ni imela pravne podlage, da namensko rabo iz OPN za območja EUP ST 16 spremeni z izvedbenim prostorskim aktom, odlokom o SD UN, še posebej po tem, ko je tovrstne spremembe izvedbenih aktov ZUreP-3 uredil drugače in pod drugimi pogoji.
7. v obravnavanem primeru niso izpolnjeni niti pogoji za spremembo namenske rabe, določeni v 130. členu ZUreP-3, saj v EUP ST 16 namreč ne gre za stavbna zemljišča (za stanovanjsko gradnjo eno ali več stanovanjskih objektov), niti za izvedbo naprav za proizvodnjo obnovljivih virov energije.
8. glede na zakonsko ureditev OPPN ni namenjen določanju prostorskih izvedbenih pogojev, temveč „podrobnejšemu“ (glede na OPN) določanju arhitekturnih, krajinskih in oblikovalskih rešitev znotraj pogojev, predpisanih z OPN; torej tudi z odlokom o UN in odlokom o SD UN. Iz navedenega izhaja, da se skladnost OPPN z OPN nanaša tudi na izvedbo objektov, ki je določena z OPN.
9. so podobne tudi ugotovitve v judikatih: UPRS sodba I U 206/2015, z dne 3. 9. 2015, sodba I U 1597/2011, z dne 10. 5. 2012, sodba III U 40/2010, z dne 17. 2. 2011 in druge.

II. Pojasnila, ki jih je poslala občina

II.1. Pojasnila iz dopisa občine

1. Občina v pojasnilih 1 in dodatku k tem pojasnilom v celoti prereka očitane nepravilnosti pobudnice in se z njimi ne strinja ter ugotavlja, da so očitki neutemeljeni in preuranjeni.

³ Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP in 23/24.

2. Občna navaja, da je pobudnica napačno citirala Odlok o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici, ker manjka navedba tehničnega popravka odloka, objavljena v Uradnem glasilu slovenskih občin št. 52/14.
3. Občna ugotavlja in pojasnjuje, da so v dopisu pobudnice napačno povzete določbe iz odloka o UN in da sta z odlokom o SD UN iz programa izvzeta le avtokamp in nogometno igrišče, na novo pa je predviden vrtec, načrtovan na način, da se ga integrira v celotni širši načrtovani program. Vsi drugi objekti in ureditve, predvideni z odlokom o SD UN, pa so vsebinsko načrtovani že z osnovnim odlokom o UN, z odlokom o SD UN so le drugače razporejeni in oblikovani.
4. Nadalje občina podrobno opisuje določbe OPN v povezavi z enoto urejanja prostora EUP ST 16. Opredelitve grafičnega dela OPN so povzete v odlok o OPN, v tabelo 35. člena, ki določa podrobnejšo namensko rabo, in sicer: BC- športni center, ZP – površine za oddih, rekreacijo in šport, ZD – druge urejene zelene površine, PO – ostale prometne površine, G- gozdna zemljišča, VC – celinske vode, VI – območja vodne infrastrukture.

V 35. členu odloka o OPN je določeno tudi, da se celotna EUP ST 16 ureja s podrobnejšim prostorskim načrtom, z Ureditvenim načrtoma jezera Sveta Trojica. Dodatno se območje ureja še s prostorskimi izvedbenimi pogoji (PIP-i), ki so določeni v 62. členu odloka o OPN (v prvem in tretjem odstavku tega člena, ki določata urejanje z OPPN in namensko rabo, ki je določena že z veljavnim odlokom o UN), ti pa se navezujejo na 83. člen odloka o OPN, ki določa varovanje pred poplavami. Občina pri tem poudari, da odlok o OPN ne vsebuje PIP-ov o dopustnih vrstah dejavnosti in o dopustnih vrstah objektov.

5. Občina glede območja, ki se ureja z odlokom o UN pojasni, da gre z površino 53,6 ha, ki predstavlja celotno območje EUP ST 16. Glede območja, ki se ureja z odlokom o SD UN pa da gre za površino 2,9 ha, kar predstavlja 5,4% celotnega območja EUP ST 16. Obenem pojasni, da gre pri odloku o SD UN za območje, ki je po podrobnejši namenski rabi v OPN v pretežnem delu opredeljeno kot »BC – športni centri«, manjši del pa je opredeljen kot »ZS – površine za oddih, rekreacijo in šport«.

Z odlokom o SD UN je na površini 0,3198 ha (kar predstavlja 0,6% površine celotnega območja, ki se ureja z odlokom o SD UN), ki predstavlja 2,9% površine EUP ST 16, za katero je določena podrobnejša namenska raba prostora »BC – športni centri«

6. Nadalje občina razlaga določbe 24., 35., 62. in 83. člena OPN
 - a) v 24. členu OPN so določene usmeritve za razvoj dejavnosti, kjer je navedeno, da občinsko središče Sveta Trojica predstavlja centralno naselje v občini, kjer prihaja do mešanja storitvenih in oskrbnih dejavnosti. Osrednji del, kjer so skoncentrirani javni objekti: cerkev, samostan, šola, vrtec, občina, združni dom, trgovin in pošta, je še naprej namenjen centralnim dejavnostim.

Na vzhodu naselja in ob jezeru se oblikujeta manjši območji, kjer se bo razvijala turistična dejavnost; ob jezeru in na obstoječih športno rekreacijskih pa se bo ta dejavnost razvijala še naprej.

Glede na to, da v drugih naseljih (izven naselja Sveta Trojica) prevladuje bivalno – kmetijska funkcija drugi odstavek tega člena določa, da se bo ta dejavnost tam tudi ohranjala. V manjšem obsegu je smiselno razvijati nemotečo obrtno in podjetniško dejavnost.

Občina pojasnjuje, da ta člen ne določa, da bo občina v občinskem središču zagotavljala dodatne površine za razvoj družbenih dejavnosti, kot je npr. širitev vrtca in šole.

Nadalje občina razlaga, da je za razumevanje usmeritve za razvoj dejavnosti treba upoštevati priloge prostorskega načrta iz tretje in četrte alineje 2. člena odloka o OPN. Iz teh prilog namreč izhaja, da se kot »občinsko središče Sveta Trojica« razume »urbano« in ne statistično naselje. Urbano in centralno naselje v Občini Sveta Trojica zato predstavljata strnjeni deli statističnih naselij Sveta Trojica v Slovenskih Goricah in Zgornja Senarska.

Občina pojasnjuje, da je to pomembno iz razloga, da se območje, ki je predmet odloka o SD UN, šteje, razume in obravnava kot del centralnega naselja Sveta Trojica.

Občina ugotavlja, da OPN, katerega priprava se je začela leta 2010 in strokovne podlage za področje poselitve za OPN, ki so bile pripravljene leta 2009 in 2010, niso ustrezno načrtovale površin za razvoj družbenih dejavnosti, še posebej ne za šolo in vrtec, kar izhaja tudi iz določb 24. člena odloka o OPN, kjer dodatne površine za šolo in vrtec niso opredeljene.

Navedbo, da ob obstoječi lokaciji vrtca in šole ni prostorskih možnosti za širitev niti vrtca niti šole, je občina podkrepila z grafičnim izsekom (vir izseka ni naveden, lahko pa sklepamo, da gre za izsek iz PIS).

Po prevetritvi več potencialnih lokacij v osrednjem delu naselja, na površinah za centralne dejavnosti (CU – območja osrednjih centralnih dejavnosti), v EUP ST 4 je bilo ugotovljeno, da na tem območju ni primerne lokacije, saj je območje urejeno z Odlokom o občinskem podrobnem prostorskem načrtom za center v Sveti Trojici v Slovenskih Goricah⁴ (v nadaljnjem besedilu: odlok o OPPN za center), s katerim se načrtuje odprt javni prostor - trg, okrog trga pa so razmeščene obstoječe in nove centralne dejavnosti.

Zato je občina ob dejstvu, da niti z odlokom o OPN niti z občinskimi podrobnimi prostorskimi akti ni predvidela območja za postavitev novega vrtca, pred petimi leti (torej leta 2019), sprejela odločitev, da vrtec umesti v del območja, za katerega je nato leta 2023 sprejela spremembe in dopolnitve (gre torej za odlok o SD UN).

Občina navaja, da je taka odločitev skladna z določbami 24. člena odloka o OPN, ker:

- se vrtec umešča v osrednje naselje v občini,
- osrednji centralni del ostaja namenjen centralnim dejavnostim,
- se namenska raba prostora EUP ST 16 ne spreminja, saj še naprej ostane namenjeno pretežno območju BC – športni center,
- se program vrtca vključuje v druge programe v EUP ST 16 in jih ne izključuje, temveč jih dopolnjuje in nadgrajuje,
- je izbor lokacije skladen z usmeritvami za dolgoročni razvoj občinskega središča.

Ob tem občina navede, da je določbe 24. člena odloka o OPN upoštevala bodisi neposredno bodisi smiselno.

- b) V 35. členu odloka o OPN so navedene določbe glede enot urejanja prostora (EUP), in sicer izvedbeni del po posameznih EUP določa območja namenske rabe, prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera je treba pripraviti OPPN.

V tem tretjem odstavku tega člena je za EUP ST 16, ki je poimenovana »Rekreacijsko športni center Jezero« določena naslednja podrobnejša namenska raba prostora:

- ZS-površine za oddih, rekreacijo in šport,
- ZD-druge urejene zelene površine,
- PO-ostale prometne površine,
- G-gozdna zemljišča,
- VC- celinske vode in
- VI-območja vodne infrastrukture.

Občina podrobno povzema določbe 35. člena odloka o OPN, med drugim tudi, da se EUP ST 16 ureja z odlokom o UN, pri čemer so v odloku o OPN navedene uradne objave, veljavne v času sprejema OPN ter da se navedena EUP ureja še s PIP-i, določenimi v 62. členu odloka o OPN, ki jih dopolnjujejo določbe 83. člena odloka o OPN, ki se nanaša na varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (območje ogroženo zaradi poplav).

Občina navaja, da je z odlokom o SD UN za EUP ST 16 spoštovala določbe iz 35. člena odloka o OPN, in sicer:

⁴ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 34/17.

- Z načrtovanimi prostorskimi ureditvami se na območju ohranja pretežna podrobnejša namenska raba prostora, tj. BC – športni center in ZS – površine za oddih, rekreacijo in šport.
 - Upoštevani so varstveni in varovalni režimi, zagotovljene so ustrezne strokovne podlage, v postopek so bili vključeni nosilci urejanja prostora, v delovno področje katerih sodijo posamezna območja varovanj in omejitev, pridobljene so bile smernice na osnutek in pozitivna mnenja na predlog sprememb in dopolnitev odloka o UN.
 - Občina je v postopek vključila nosilce urejanja prostora (NUP):
 - o Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za okolje (v nadaljnjem besedilu: MOP DzO),
 - o Direkcijo RS za vode,
 - o Zavod RS za varstvo narave, OE Maribor,
 - o Ministrstvo za kulturo,
 - o Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
 - o Ministrstvo za zdravje.
 - Občina je pridobila odločbo MOP DzO, št. 35409-44172022-2550-4 z dne 15. 12. 2022, iz katere izhaja, da v postopku ni treba izvesti postopka celovite presoje vplivov na okolje in ni treba izvesti presoje sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na varovana območja.
Občina navaja, da je MOP DzO svojo odločitev sprejelo po tem, ko je med drugim ugotovilo, da:
 - o se z odlokom o SD UN načrtuje umestitev wellness centra oziroma centra dobrega počutja, vrtca in športnega parka ter pripadajoče funkcionalne in javne površine,
 - o se namenska raba prostora na območju ne spreminja.
 - Občina je spoštovala določbe in PIP-e iz 62. člena odloka o OPN.
- c) V prvem odstavku 62. člena je določeno, da se EUP ST 16 ureja z občinskim podrobnim prostorskim načrtom, v tretjem odstavku istega člena pa je navedeno, da gre za podrobnejšo namensko rabo BC – športni center, kjer velja odlok o UN. Nadalje so podrobneje določena še dopustna poseganja v območja, opredeljena kot ZS-površine za oddih, rekreacijo in šport, ZD-druge urejene zelene površine, PO-ostale prometne površine, G-gozdna zemljišča, VC- celinske vode in VI-območja vodne infrastrukture«.

Občina nato razlaga določbe 62. člena odloka o OPN in z drugimi besedami zgolj povzema določbe tega člena.

- d) V 83. členu odloka o OPN so podrobno določeni pogoji varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Občina podrobno pojasnjuje, kako je upoštevala določbe tega člena in da je v postopku priprave odloka o SD UN zagotovila strokovno podlago za področje poplavl, ki je bila ustrezno recenzirana in potrjena.

7. Glede na vse navedeno občina vztraja pri stališču, da v postopku sprejemanja občinskih prostorskih aktov ni bilo nezakonnosti oziroma kršitev zakonodaje, kakor izhaja iz očitkov pobudnice. Občina navaja, da je strokovno utemeljila svoja videnja in stališča, kakor je v dobri veri ocenila, da ji je bilo po zahtevi tudi naloženo.

Občina nadalje navaja, da upa, da so pojasnila celovita in popolna ter da je pripravljena svoja pojasnila dopolniti v kolikor bi bilo to potrebno, obenem pa poudarja, da je projekt izgradnje vrtca občini primaren in največji doslej.

II.2. Pravno mnenje 1

1. V izhodiščih pravnega mnenja 1 izdelovalec navaja dejstva, ki jih navaja pobudnica. Povzeti so zapisi iz poziva ministrstva občini, da se izjasni o očitanih domnevnih nepravilnostih, ki se nanašajo na sprejem in vsebino odloka o SD UN, saj je pobudnica mnenja, da je občina s sprejemom odloka o SD UN spremenila namensko rabo zemljišča, kar je v nasprotju z veljavnimi predpisi. Sprememba rabe prostora je namreč področje, ki ga občina ureja z OPN,

z izjemo iz 130. člena ZUrep-3, ki pa jih občina po mnenju pobudnice ni izpolnila ter zato ni imela pravne podlage za namensko rabo v EUP ST 15 spremeniti z odlokom o SD UN.

2. V nadaljevanju je podrobno povzeta pravna ureditev namenske rabe prostora v OPN Občine Sveta Trojica in v EUP ST 16 (obširno so te določbe povzete že v pojasnilih občine, zato jih tu ne navajamo ponovno).
3. Izvajalec navaja, da se z odlokom o SD UN spreminjajo prostorske ureditve v južnem delu EUP ST 16 na območju osnovne namenske rabe prostora »stavbna zemljišča« ter podrobnejše namenske rabe prostora »posebna območja«, tj. BC – športni centri, na površini, ki predstavlja 5,4 % celotne EUP ST 16. Tu je je z odlokom o SD UN namesto hibridne stavbe z wellness centrom, fitnessom in restavracijo ter avtokampom, predvidena umestitev wellness centra in vrtca ter športnega parka, pobudnica pa ni navedla v katero vrsto rabe prostora naj bi občina spremenila namensko rabo.
4. Členitev osnovne in podrobnejše namenske rabe predpisuje Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij⁵ (v nadaljnjem besedilu: pravilnik OPN). Ta v prvem odstavku 15. člena določa območja namenske rabe prostora, in sicer jih deli na območja stavbnih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in območja drugih zemljišč. V drugem odstavku 15. člena pravilnika OPN so določene podrobnejše namenske rabe prostora. Nadalje je v tretjem odstavku 15. člena Pravilnika OPN določeno, da se podrobnejša namenska raba prostora v EUP prikaže in določi po načelu pretežnosti.
5. Odlok o OPN pri določitvi PIP za posamezne EUP za področje namenske rabe BC – športni center ne določa PIP o dopustnih vrstah dejavnosti in o dopustnih vrstah objektov.
6. V 50. členu odloka o OPN so določeni pogoji glede namembnosti in vrste posegov za območja površin za šport in rekreacijo (BC); v prvem odstavku tega člena so podrobneje določeni pogoji za EUP OS 2 in splošni pogoji glede lege, velikosti in oblikovanja objektov. Izdelovalec navede, da odlok o OPN napačno opiše območja BC – namesto "športni centri" jih opiše kot območje "površin za šport in rekreacijo", iz prikazov izvedbenega dela OPN pa je razvidno, da gre na območju EUP OS 2 za namensko rabo BC – športni center. Usmeritve v tem členu so za posamezno EUP določene tako, da jih ni mogoče posplošiti ali smiselno upoštevati pri drugih območjih z isto namensko rabo – BC – športni centri.
7. Občina je postopek sprememb in dopolnitev odloka o UN začela s sklepom (sprejet 30. 5. 2018, uveljavljen 31. 5. 2018), v katerem navaja, da je ta sprejet na podlagi 57. člena in v povezavi s 96. členom Zakona o prostorskem načrtovanju⁶ (v nadaljnjem besedilu: ZPNačrt). Izdelovalec navaja, da je zato za presojo zakonitosti odloka o SD UN treba uporabiti ZPNačrt in ne ZUrep-3.
8. Pravilnik o OPN glede določanja osnovne in podrobnejše namenske rabe vsebuje enake določbe, kot jih vsebuje danes. Pravilnik je namreč še vedno v veljavi.
9. Izdelovalec navaja, da je ZPNačrt v prvem in drugem odstavku 56.a člena določal pogoje, pod katerimi je bilo mogoče z občinskim podrobnim prostorskim načrtom spreminjati podrobnejšo namensko rabo brez poprejšnje spremembe OPN, in sicer, če je sprememba:
 - potrebna za izvedbo občinskega razvojnega programa oziroma drugega razvojnega projekta v skladu z regionalnim razvojnim programom in
 - skladna s strateškim delom občinskega prostorskega načrta oziroma občinskim strateškim prostorskim načrtom, če je ta sprejet kot samostojni akt.

Brez poprejšnje spremembe občinskega prostorskega načrta so z občinskim podrobnim prostorskim načrtom dopustne naslednje spremembe podrobnejše namenske rabe:

- iz območij proizvodnih dejavnosti v območja centralnih dejavnosti, območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin;
- iz območij centralnih dejavnosti v območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin;
- iz območij stanovanj v območja centralnih dejavnosti, posebna območja, območja zelenih površin;
- iz posebnih območij v območja zelenih površin;
- znotraj območij in površin podrobnejše namenske rabe prostora, kadar so v občinskem prostorskem načrtu te določene podrobneje od predpisanih.

⁵ Uradni list RS, št. 99/07, 61/17 – ZUrep-2 in 199/21 – ZUrep-3.

⁶ Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPPA, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUrep-2.

10. Izdelovalec nato navaja določbe 130. člena ZUreP-3, ki prav tako dopuščajo spremembo namenske rabe v OPPN brez predhodne spremembe OPN.

Ker minister, skladno s 130. členom, še ni izdal predpisa, v katerem se podrobneje predpiše merila in kriterije za spreminjanje namenske rabe prostora, je treba pri tem upoštevati določbo 309. člena ZUreP-3, ki določa, da so do uveljavitve predpisa ministra dopustne naslednje spremembe podrobnejše namenske rabe:

- iz območij proizvodnih dejavnosti v območja centralnih dejavnosti, območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin;
 - iz območij centralnih dejavnosti v območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin;
 - iz območij stanovanj v območja centralnih dejavnosti, posebna območja, območja zelenih površin;
 - iz posebnih območij v območja zelenih površin;
 - znotraj posameznih območij podrobnejše namenske rabe prostora, vendar le za območja stanovanj, centralnih dejavnosti, posebna območja in območja zelenih površin;
 - znotraj površin podrobnejše namenske rabe prostora, kadar so v OPN ali občinskem prostorskem načrtu te določene podrobneje od predpisanih.
11. Izdelovalec navaja, da OPN za del EUP ST 16, ki je bil predmet odloka o SD UN, določa osnovno namensko rabo prostora »območje stavbnih zemljišč«. Z odlokom o SD UN je občina namesto hibridnega objekta in avtokampa načrtovala wellness center in vrtec in s tem ni spremenila osnovne namenske rabe, saj kot osnovna namenska raba prostora ostaja »območje stavbnih zemljišč«, kot jo določa OPN.
 12. Nadalje je v pravnem mnenju 1 navedeno, da gre za spremembe podrobnejše namenske rabe (s spremembo OPN ali z OPPN), če s spremembo občina spremeni pretežno podrobnejšo namensko rabo, kakršna je določena v OPN. Slednje namreč izhaja iz 15. člena pravilnika OPN, kjer je določeno, da se podrobnejša namenska raba prostora v EUP prikaže in določi po načelu pretežnosti. Občina pa z odlokom o SD UN ohranja pretežno podrobnejšo namensko rabo, kakršno določa OPN, torej BC – športni centri.
 13. Izdelovalec navaja, da vrtec sam po sebi in po svoji namembnosti sicer ni objekt, namenjen športu, vendar ta del spremembe v odloku o SD UN, po njegovem mnenju ne spreminja pretežne podrobnejše namenske rabe v EUP ST 16.
 14. V točki III. A. pravnega mnenja 1 je nato navedeno, da OPN za EUP ST 16 ne določa PIP o dopustnih vrstah dejavnosti in o dopustnih vrstah objektov, razen določb 62. člena odloka o OPN, ki se nanašajo na omejitve v povezavi z osvetljevanjem območja in varstvom pred poplavami.
 15. Nato izdelovalec navede, da gre v EUP ST 16 za območje z enako podrobnejšo namensko rabo kot v EUP OS 2, za katero je v 50. členu odloka o OPN določeno, da so med drugimi dopustni posegi družbenih stavb.
Z uporabo analogije (*intra legem*), ki je v razlagi prava ena od običajnih razlagalnih metod, je po mnenju izdelovalca pravnega mnenja 1, treba odlokom o OPN razlagati tako, da veljajo za EUP ST 16 enaki PIP, kot za EUP OS 2.
Zato je po mnenju izdelovalca tudi znotraj EUP ST 16 dopustna gradnja objektov z enako namembnostjo kot v EUP OS 2 in je v skladu z uporabo analogije treba upoštevati splošne določbe OPN.
 16. V zaključku izdelovalec navede, da glede na vse opisane argumente meni, da je odlok o SD UN zakonit, saj Občina s tem odlokom ni spremenila osnovne namenske rabe prostora in tudi ne podrobnejše namenske rabe prostora na območju BC – športni centri – znotraj EUP ST 16, kot je ta določena z OPN. Po mnenju izdelovalca pravnega mnenja 1 je ob uporabi analogije *intra legem* in sistematične (sistemске) razlage OPN objekt vrtca skladen z OPN tudi z vidika PIP.

II.3. Pravno mnenje 2

1. V pravnem mnenju 2 izdelovalec že uvodoma navaja, da je naročnik – občina, naročil izdelavo pravnega mnenja o tem, ali je Upravna enota Lenart ravnala zakonito, ko je izdala sklep o prekinitvi postopka izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo objekta – vrtec, katerega investitor je občina.
2. Glede na to, da je predmet pravnega mnenja 2 presojanje zakonitosti ravnanja Upravne enote Lenart, ministrstvo v nadaljevanju ne povzema ugotovitev iz tega mnenja.

Za upravne organe namreč *exceptio illegalis* (izvzetje nezakonitega), torej možnost, da podzakonskega predpisa, za katerega menijo, da ni zakonit, ne uporabijo, ne velja. To možnost imajo namreč le sodišča, ki lahko odločijo neposredno na podlagi zakona in »preskočijo« nezakonit podzakonski predpis.

III. Ugotovitve ministrstva

Ministrstvo na podlagi prejete pobude in pregleda prejetih gradiv ugotavlja naslednje:

1. **Občina je osnovni odlok o UN sprejela leta 2005. V §. členu je občina določila območje in navedla parcelne številke, ki sodijo v obravnavano območje.**
2. V 5. členu odloka je občina določila, da se zgradi nov dvoetažni hibridni objekt, v katerem so wellness center, sanitarije avtokampa, garderobe za rekreativce, fitnes, bar in restavracija. V 43. členu, kjer so navedene tolerance, je navedeno, da dejavnost fitnes in wellness nista obvezni, sta pa priporočeni.
3. Občina je leta 2011 sprejela prve spremembe in dopolnitve odloka o UN, s katerimi je spremenila 4. člena odloka, tako da je obstoječe objekte (v območju UN) možno rekonstruirati, nadgrajevati, dograjevati ali jim spreminjati namembnost na podlagi strokovnih podlag.
4. Leta 2014 je občina v Uradnem glasilu slovenskih občin, št. 52, objavila Tehnični popravek Odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici.

Občina je s tehničnim popravkom dopolnila četrti odstavek 3. člena osnovnega odloka o UN tako, da je dodala parcele s številkami 147/36, 136/4, 136/3- del, vse k.o. Stari Porčič. S tem je občina spremenila območje, določeno v osnovnem odloku o UN.

Ministrstvo ugotavlja, da je občina napačno uporabila institut tehničnega popravka, saj je z določbo v tehničnem popravku spremenila območje osnovnega UN. Tehnični popravek bi občina lahko uporabila le, če bi odpravljala (tipkarsko) napako v objavljenem besedilu odloka, občina pa je v odlok dodala tri parcele, kar pomeni vsebinsko spremembo.

5. **V letu 2023 je občina sprejela odlok o SD UN, ki je v 2. členu navedel, da se spremembe in dopolnitve nanašajo na spremembo dela prostorske ureditve v južnem delu območja, tako da se namesto avtokampa in hibridne stavbe na območju umesti wellness center in vrtec ter uredi športni park.**
6. V 3. členu odloka o SD UN je navedeno, da se 5. člen odloka o UN spremeni tako, da se načrtuje wellness center in vrtec.

Ministrstvo meni, da je občina s SD UN tako dopustila v EUP ST 16 dejavnost, ki se glede na pravilnik o OPN načeloma ne načrtuje na podrobnejši namenski rabi prostora BC – Športni centri oz. na ZS-površine za oddih, rekreacijo in šport, ZD-druge urejene zelene površine, PO-ostale prometne površine, G-gozdna zemljišča, VC- celinske vode in VI-območja vodne infrastrukture – vse te rabe so namreč določene v EUP ST 16. Iz 52. člena ZUreP-3 jasno izhaja, da mora biti OPPN skladen z OPN, razen če zakon ne določa drugače. Enako določbo je imel tudi ZPNačrt. Objekti družbene infrastrukture se praviloma načrtujejo na namenski rabi prostora C - OBMOČJA CENTRALNIH DEJAVNOSTI, ki so namenjena oskrbnim, storitvenim in družbenim dejavnostim ter bivanju.

7. Občina je v preambuli odloka o SD UN (iz leta 2023) navedla pravno podlago, in sicer 126. člen ZUreP-3, kljub temu, da je postopek pričela na podlagi sklepa, ki je bil sprejet v času veljavnosti ZPNačrt.
8. Z objavo popravka odloka o SD UN v Uradnem glasilu e-občina 16. 2. 2024 je nato občina spremenila preambulo odloka, tako da je kot pravno podlago za sprejem odloka navedla 61. člen ZPNačrt v povezavi s prvim odstavkom 298. člena ZUreP-3.

61. člen ZPNačrt določa sprejem OPPN, prvi odstavek 298. člena ZUreP-3 pa, da se postopki priprave prostorskih aktov, začeti na podlagi ZPNačrt, katerih priprava se je v skladu s prvim, drugim, tretjim in četrtem odstavkom 273. člena ZUreP-2 nadaljevala po dosedanjih predpisih, končajo po ZPNačrt.

Občina ne pojasni, kako da je po sprejemu sklepa, sprejetim na podlagi ZPNačrt, postopek vodila v skladu s 126. členom ZUreP-3, niti ne pojasni, kako je nato zgolj s popravkom spremenila preambulo odloka o SD UN. Tega ne pojasni niti obširno pravno mnenje 1.

9. V točki II. so navedena pojasnila občine in izdelovalca pravnega menja 1, iz katerih izhaja, da občina ni spremenila podrobnejše namenske rabe, kot jo določa odlok o OPN. To utemeljuje s tem, da je določanje podrobnejše namenske rabe podvrženo pretežnosti. V večini pojasnil se sklicuje na določbe ZUreP-3, ne glede na to, da je občina pravzaprav postopek priprave SD UN pričela na podlagi ZPNačrt in se nato domnevno zmotila in v preambuli odloka o SD UN zapisala določbe ZUreP-3. Nato pa objavila popravek odloka, tako da je spremenila pravno podlago, na podlagi katerega je vodila postopek.

Ne glede na navedeno je enako, kot je dopuščal 56.a člen ZPNačrt, tudi 130. člen ZUreP-3 dopušča spremembo namenske rabe v OPPN brez predhodne spremembe OPN.

V pojasnilih občine in pravnem mnenju 1 je naveden tudi drugi odstavek 56.a člena ZPNačrt, ki določa dovoljene spremembe namenskih rab, in sicer:

- iz območij proizvodnih dejavnosti v območja centralnih dejavnosti, območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin; torej iz »I« v »C«, »S«, »B« in »Z«,
- iz območij centralnih dejavnosti v območja stanovanj, posebna območja, območja zelenih površin; torej iz »C« v »S«, »B« in »Z«,
- iz območij stanovanj v območja centralnih dejavnosti, posebna območja, območja zelenih površin; torej iz »S« v »C«, »B« in »Z«,
- iz posebnih območij v območja zelenih površin; torej iz »B« v »Z«,
- znotraj območij in površin podrobnejše namenske rabe prostora, kadar so v občinskem prostorskem načrtu te določene podrobneje od predpisanih.

V odloku o SD UN te določbe niso izpolnjene, saj je sprememba podrobnejše namenske rabe posebnih območij »B« dovoljena zgolj v območja zelenih površin, torej iz »B« v »Z«. Občina pa je z odlokom o SD UN podrobnejšo namensko rabo spremenila iz posebnih območij »B« v območje centralnih dejavnosti »C«, kar je v nasprotju z določbami ZPNačrt.

Podobnih določb, kot jih je vseboval drugi odstavek 56.a člena ZPNačrt, ZUreP-3 ne vsebuje.

IV. Zaključek

V zvezi s prejetimi pojasnili in ugotovitvami ministrstva vam odgovarjamo naslednje:

Ministrstvo vas ponovno seznanja, da se v skladu z ZUreP-3 namenska raba prostora, ki jo določa občinski prostorski načrt, lahko spreminja zgolj s spremembami in dopolnitvami občinskega prostorskega načrta, ali za nekatere primere, ki jih določa 130. člen ZUreP-3, tudi s sprejetjem občinskega podrobnega prostorskega načrta.

Namenska raba prostora se je lahko spreminjala na podlagi 56.a člena ZPNačrt zgolj tako, kot je navedeno zgoraj.

Glede na navedeno ministrstvo meni, da je odlok o SD UN v nasprotju tako z ZPNačrt kot tudi z ZUreP-3, zato v skladu s 64. členom Zakona o državni upravi (v nadaljnjem besedilu: ZDU-1), z 88.a členom Zakona o lokalni samoupravi in s 5. členom ZUreP-3 kot ministrstvo, pristojno za nadzor zakonitosti splošnih in posamičnih aktov občin s področja urejanja prostora, poziva občino, da odlok o SD UN razveljavi v roku 45 dni od prejema tega dopisa in ministrstvo o tem obvesti.

Po razveljavitvi odloka o SD UN lahko občina v postopku sprememb in dopolnitev OPN na novo določi namensko rabo zemljišč, ki so bila predmet odloka o SD UN. Lahko pa občina zeleni vrtec

brez sprememb in dopolnitev OPN že zdaj umesti v EUP ST 4, ki v 35. členu odloka o OPN določa CU – območja centralnih dejavnosti.

V primeru, da občina ne bo razveljavila odloka o SD UN, bo ministrstvo primorano ukrepati skladno s tretjim odstavkom 64. člena ZDU-1, ki določa, da v primeru, če organ lokalne skupnosti v postavljenem roku ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Za morebitna dodatna pojasnila smo vam na voljo.

Lepo pozdravljeni.

Lidija Brin, univ. dipl. inž. arh.
vodja Sektorja
za občinsko prostorsko načrtovanje in
zemljiške ukrepe

dr. Nataša Bratina
generalna direktorica
Direktorata za prostor in graditev

Poslati (priporočeno s povratnico):

- naslov
- spis, tu