
Predpisi o oblikovanju naselij (4): Priporočila za izdelavo predpisa

Author(s): Breda OGORELEC

Source: *Urbani Izziv*, No. 21/22, PLANIRANJE IN UREJANJE PODEŽELJA (december 1992 / December 1992), pp. 113-115

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180202>

Accessed: 21-02-2025 18:35 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Vira

- ¹ Izhodišča za prostorsko urejanje izvenmestnih naselij v okolici Ljubljane I - Oblikovanje naselij (nosilec Saša Dalla Valle), Ljubljana, 1992, 155 str.; raziskavo je financiralo mesto Ljubljana: Mestni sekretariat za urbanizem in varstvo okolja - Zavod za prostorsko in urbanistično načrtovanje in Mestni sekretariat za izobraževanje, raziskovalno dejavnost, kulturo in šport - Enota za raziskovalno dejavnost.
- ² Gradivo za priložnik predpisi o oblikovanju naselij (istih avtorjev).

mag. Breda Ogorelec, dipl. geogr.; Saša Dalla Valle, dipl. inž. arh.

Breda OGORELEC

Predpisi o oblikovanju naselij (4): Priporočila za izdelavo predpisa

V tokratnem prispevku želimo bralce seznaniti z nekaterimi osnovnimi načeli pisanja predpisov: s splošnimi načeli, z jezikom in stilom v predpisih in z obliko predpisa. Sledi opis načinov, s katerimi dosežemo različne stopnje strogosti predpisa in priporočila, ki se nanašajo na obrazložitev predpisa. Poudarek smo dali besedilu predpisa, saj je tu največ težav, vendar pa bi podobno obravnavo zaslužile tudi grafične predstavitve ¹. Izbor iz obširne literature, ki obravnava nomotehniko ², smo opravili po lastnem preudarku, prilagojen pa je nepravniku. Dodali smo primere in nekatera dodatna priporočila, ki so nastala na podlagi analize dosedanjih predpisov (gl. prvega iz niza člankov) in praktičnih izkušenj.

Upamo sicer, da bodo v prihodnje predpise pripravljali pravniki, specialisti za urbanizem, v sodelovanju z urbanisti. Ker pa se, žal, sedaj s pisanjem odlokov ubadajo večinoma načrtovalci sami, jim skušamo s tem člankom ponuditi pomoč.

Splošna načela

Uvodoma navajamo nekatera **splošna načela oz. priporočila glede reguliranja**, ki naj bi jih upoštevali pri pripravi določb o oblikovanju.

Osnovni cilj določb o oblikovanju je ohranjanje/zagotavljanje kvalitetne podobe naselja oz. dela naselja, torej je potrebno imeti pred očmi naselje kot celoto in ne posamične detajle, ki za videz celotnega naselja niso pomembni (razen če gre za tiste posamične objekte, ki so nosilci podobe - identitete kraja).

Stopnja strogosti določb naj bo skladna s cilji predpisa oz. cilji urejanja obravnavanega območja. Za območja, kjer je potrebna višja stopnja varovanja kvalitet, naj bodo določbe strožje, prav tako naj bodo strožje glede elementov, ki so velikega pomena za podobo naselja kot celote (gl. nadaljevanje).

Urbanistični predpisi urejajo **javno-pravne interese**, zato naj bi bili strožji glede "javne" podobe kraja, torej glede podobe, ki jo zaznamo z javnih površin: cest, ulic, trgov - reguliranje oblikovanja tistih delov stavb, ki za javnost niso vidni, pa naj bo omejeno na minimum oz. naj ga sploh ne bo. Tu velja seveda opozoriti, da k "javni" podobi naselja štejejo tudi rob naselja, strehe naselja oz. veduta naselja, kar vse je vidno iz okolice.

Cilj reguliranja oblikovanja s pomočjo predpisa naj bo, predvsem varovanje podedovanih kvalitet. Kadar želimo doseči **ustvarjanje novih kvalitet** v prostoru, je praviloma potrebno izbrati kak **drug ukrep**, saj reguliranje verjetno ne bo prineslo želenega učinka.

Zahteva oz. prepoved, katere cilj je **ohranjanje** tradicionalne/podedovane značilnosti, naj bo dobro pretehtana. Pogosto so bili namreč v preteklosti nekateri elementi ali značilnosti zelo pogosti, vendar ne izključni - ob njih so se pojavljale tudi drugačne oblike. Določba, ki prevladujočo obliko dopusti kot edino dopustno, mora biti dobro premišljena. Večje število tovrstnih norm bi lahko namreč vodilo v mo-

notonijo, kakršne v preteklosti ni bilo. Elementi oblikovanja, ki naj bodo regulirani, izhajajoč iz preteklih oblik, so npr. oblika strehe in barva kritine.

Ko pripravljamo predpis, moramo imeti pred očmi **celoto**, zato naj bodo posamične določbe zapisane tako, da bodo učinkovale skupaj z drugimi in ne izolirano oz. celo nasprotujoče. Elementi oblikovanja so namreč med seboj povezani in jih obravnavamo v ločenih določbah le zato, da dosežemo potrebno sistematičnost predpisa.

Predpis gradimo tako, da so določbe urejene **od širšega k ožjemu**. Splošni del postavimo pred posebne določbe, načela pred izjeme. Tako bodo na začetek uvrščene tiste določbe, ki veljajo na celotnem območju in za vse primere (vse objekte oz. posege), nato tiste, ki veljajo le v posameznih tipih območij (npr. v posameznih tipih ureditvenih enot), na koncu pa naj bodo določbe, ki so izrazito individualne, tj. posebne določbe, ki veljajo v posamičnem naselju ali delu naselja. S posebnimi določbami urejamo npr. del naselja, ki se bistveno razlikuje od ostalih, in to drugačnost ali posebnost želimo ohraniti.

Zelo splošnim oz. ohlapnim določbam se praviloma izogibamo; zahteve in prepovedi naj bodo čim bolj konkretne. Tako npr. zahteva, da "se ohranjajo podedovane kvalitete", sodi le na začetek predpisa, kjer navajamo cilje predpisa, v nadaljevanju pa naj bodo kvalitete in način njihovega ohranjanja čim bolj natančno določeni.

Stil in jezik v predpisu

Predpis mora biti pisan predvsem v normativnem, ne pa pripovednem stilu, saj s predpisom predvsem normiramo: dopuščamo pod določenimi pogoji, zahtevamo ali prepovedujemo ter pooblašamo.

Zapis mora biti logičen in enopomenski, ne smemo ga obremenjevati z ničimer, kar bi določbe zamagljevalo ali vnašalo vanje dvom.

Normativni akti namreč regulirajo (tudi) spopad interesov, zato je preciznost izražanja nujen element vsakega normativnega teksta. Nejasni pojmi praviloma vodijo k svojevolsjnemu tolmačenju in neenotni uporabi predpisa, s tem pa k pravni negotovosti.

Izogibati se je treba dvema skrajnostma v stilih - zbitega in razvlečenega stila. Zbit je stil, kadar je v predpisu uporabljenih manj izrazov, kot bi bilo potrebno, da bi misel razumljivo izrazili. Razvlečen stil pa je tisti, ki vsebuje odvečne dodatke (redundanca) ali se v njem nekateri izrazi po nepotrebnem ponavljajo.

Stavki naj bodo kratki, saj je take stavke lažje razumeti.

Uporabljajo naj se isti izrazi, ki se že uporabljajo v predpisih s področja urejanja prostora oz. drugih veljavnih predpisov.

Če v predpis uvedemo nov pojem, ki ni splošno uveljavljen, ali pa ga v predpisu uporabljamo v točno določenem pomenu, moramo tak izraz razložiti. Definiramo ga tako, da neki pojem - da bi bil bolj določen - razmejimo glede na višjerodni pojem in glede na pojme iste vrste.

Primer: Dopolnilna gradnja iz prejšnjega odstavka je novogradnja objekta ali naprave v strnjeno zazidanim območju naselja na stavbnem zemljišču, na katerem je mogoče zgraditi le posamičen objekt (zadnji odstavek 25. člena zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor).

Izogibati se je treba ohlapnim izrazom: malo, veliko, zlasti, posebno, pomembno, zelo, mnogo, precej ... Če se uporabi teh izrazov ne moremo izogniti, je treba stavke stilizirati tako, da je mogoče difuzne izraze pojasniti že iz samega stavčnega sklopa ali iz cilja predpisa.

Okrajšav praviloma ne uporabljamo, če pa že, moramo okrajšavo najprej pojasniti - to storimo tako, da zapišemo polno ime, nato pa v oklepaju dodamo "v nadaljevanju:" in okrajšavo. Če se odločimo za uporabo okrajšave, bodimo pri tem dos-

ledni in jo uporabljajmo do konca predpisa.

Oblika predpisa

Predpisi so sestavljeni iz členov, ki jih lahko tematsko združimo v poglavja.

Člen vsebuje eno ali več misli, ki jih je mogoče zaokrožiti v jezikovno ali logično celoto; členi se označijo z arabskimi številkami, ki jih zapišemo pred besedo člen. Da bi bil predpis bolj pregleden, lahko nad vsak člen zapišemo naslov, ki pove vsebino člena.

Člen razdelimo na **odstavke**, kadar misli ne moremo zajeti z eno apercepcijo ali kadar je potrebno eno ali več misli močneje poudariti. Če so odstavki deljeni v alineje, jih označimo z arabskimi številkami v oklepajih, postavljenimi na začetek odstavka. Vendar se, če je to mogoče, izogibajmo delitvi na neoznačene alineje (zgolj pomišljaje), ker to povzroča težave pri citiranju.

Členom lahko dodamo naslove, vendar ti niso norma. Zapis, ki se glasi:

Vrba

23. člen

Razmerje med dolžino in širino stanovanjske hiše mora biti vsaj 1 : 1,5.

ne zadošča, saj je opredelitev lokacije, za katero velja določba, treba vključiti v člen:

Vrba

23. člen

V območju Vrba (S 18) mora biti razmerje med dolžino in širino stanovanjske hiše vsaj 1 : 1,5.

Stopnje strogosti predpisa

S predpisom je mogoče doseči za posamezne zahteve višjo stopnjo strogosti, za druge pa bolj blag režim. Žal se ta možnost v sedanjih predpisih premalo uporablja, ali pa sploh ne.

Predvsem velja, da je strogost največja, če niso dopuščene nikakršne

izjeme. Zahtevo omilimo tako, da ji dodamo izraz "praviloma", kar pomeni, da so dopustna tudi odstopanja, vendar moramo napisati tudi, v katerih primerih je dopustno od prej zapisane zahteve odstopiti.

Primer: Naravne oblike terena pri gradnji objektov praviloma ni dovoljeno spreminjati. Odstopanja so dopustna na pobočjih, kjer so slabe hidrogeološke razmere ali zaradi priključitve na komunalne naprave.

Ob navajanju metod normiranja smo že omenili, da je zapis najbolj tog, če uporabimo metodo taksativnega normiranja, saj z njo konkretno opredelimo določene primere. Z "metodo normiranja na primer" dopustimo, da se norma po analogiji uporablja za druge podobne primere.

Stopnjo strogosti izražamo tudi z naklonom: velelni naklon vsebuje prepoved ali zapoved določenega dejanja, železni naklon pa uporabimo, kadar želimo deklarirati normo, ki ni absolutno obvezna - ima značaj priporočila.

Primer: Okna naj imajo pokončno obliko.

Navajamo primere zahtev, s katerimi je mogoče doseči različno stroge režime varovanja:

- zelo strogo: ohraniti, se prilagoditi;
- manj strogo: obdržati načelo, se nasloniti na, slediti, se zgedovati po, se vključevati v, biti usklajen z, upoštevati;
- ohlapno: ne sme škodovati, ne sme motiti, ne sme porušiti.

Dodatna napotila

Če v predpisu:

- uvedemo nov pojem,
- uporabljamo pojem, ki v vsakdanji rabi nima istega pomena kot v predpisu
- ali pa gre za ozko tehnični izraz,

moramo pojem definirati v predpisu. To praviloma storimo v uvodnih členih.

Če se določbe nanašajo na posamezno **območje** (npr. na del naselja, obvodni pas, območje značilnih pogledov ipd.), mora biti to območje v grafičnem delu nedvoumno prikazano oz. omejeno.

Prepisovanje zakonskih besedil je treba omejiti na minimum. Če menimo, da je treba uporabnike predpisa seznaniti z vsebino zakona ali drugega predpisa, to storimo v obrazložitvi ali v posebnem dodatku - izvlečku, ne pa v predpisu samem.

Uporaba predpisa bo lažja - posebno, če je ta obsežen -, če mu na koncu dodamo **stvarno kazalo**. Priprava takega kazala pa bo hkrati tudi učinkovita kontrola predpisa, saj bo pokazala na nedosledno uporabo izrazov, npr. na uporabo različnih izrazov za isti pojem.

Koristno bi bilo, če bi pripravljavci predpisov opravili **konzultacije z bodočimi uporabniki predpisa** (to so predvsem občinski uradniki, izdelovalci lokacijskih dokumentacij in inšpekcijske službe). Ti naj osnutek predpisa uporabijo na nekaj konkretnih primerih - tak preizkus bo pokazal na morebitne slabosti predpisa. Poleg tega bodo navedeni konzultanti opozorili na tiste določbe, ki se jim zdijo - z vidika praktične uporabe - preveč toge ali preveč ohlapne.

Obrazložitev

Obrazložitev ima dva cilja:

- pojasniti vsebino določb v predpisu, zlasti kadar so te težko razumljive (razlaga),
- določbe utemeljiti, tj. pojasniti, zakaj je posamezna norma potrebna (utemeljitev)

Služi naj:

- članom telesa, ki predpis sprejema (npr. članom izvršnega sveta in poslancem),
- uradnikom, ki predpis izvajajo (občinski upravi),
- potencialnim investitorjem,
- strokovnim službam, ki izdelujejo projekte za investitorje,

- zainteresirani javnosti v času javne razgrnitve in ko je predpis že sprejet.

Koristno je, če v uvodu obrazložitve navedemo cilje predpisa, nato pa obrazložitve dodajamo k posameznim členom, tako da jim neposredno sledijo.

Vsebinski elementi obrazložitve so lahko:

- cilj določbe,
- razlaga posameznih strokovno uveljavljenih pojmov, ki so laični javnosti manj znani (definicije pojmov, ki niso v splošni rabi ali pa jih v odloku uporabljamo v ožjem ali širšem pomenu od običajnega, sodijo v odlok!),
- sklicevanje oz. opozorila na grafične prikaze,
- pojasnila in ilustracije,
- navedba, kje v odloku je neka tema še regulirana,
- navedba ostalih veljavnih predpisov, ki urejajo določeno temo z morebitno navedbo vsebine,
- priporočila.

Pri pripravi obrazložitve je potrebno paziti na to, da je zelo jasno ločena od določb predpisa. Nedvoumno mora biti razvidno, kaj je pravno obvezno (norma) in kaj je razlaga, priporočilo, ilustracija. To velja tako za besedilni del (besedilo odloka/besedilo obrazložitve), ki ju je koristno ločiti z različnimi vrstami črk, kot tudi za grafični del. Zlasti pri slednjem morajo biti ilustracije in primeri možnih rešitev označeni tako, da ne bo prihajalo do dvomov (sedanja praksa je žal pogosto drugačna).

mag. Breda Ogorelec, dipl. geogr.

Pojasnilo: *Gradivo, na podlagi katerega je napisan članek, je delno rezultat raziskovalnega dela, ki ga je financiralo Ministrstvo za znanost in tehnologijo (sredstva za nove raziskovalce).*

Opombi

- ¹ Pomanjkljivost grafičnih prikazov je predvsem dvoumnost - ni jasno, kaj je stanje, kaj je norma in kaj (ena od številnih možnih) rešitev.
- ² Pri pripravi pregleda smo se oprli predvsem na naslednje vire: Ivanjko, Jelić in Vuković, ki pa jih v nadaljevanju ne citiramo med besedilom.

Viri

Alte Städte - alte Dörfer, Bayerisches Ministerium des Innern - Oberste Baubehörde, München, 1987.

Geršković, Leon: Osnovni problemi sistema i metoda izrade propisa - materialni sa seminaru o osnovnim problemima sistema i metoda izrade propisa, Beograd 12-22. 5. 1959, Zavod za javnu upravu Beograd, Beograd, 1959).

Ivanjko, Šime: Izdelava samoupravnih splošnih aktov, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, 1984 (Priročniki).

Jelić, Zoran I.: Osnovi normativne tehnike - uvod u savremenu nauku o metodama stvaranja i razumevanja prava, Ekonomika, Beograd, 1986, 327 str. Oberhachinger Baufibel, München, 1979.

Pops-Dragić, Radivoje: Forma, stil in jezik u propisima (v: O izradi pravnih propisa - materialni sa seminaru o osnovnim problemima sistema i metoda izrade propisa, Beograd 12-22. 5. 1959, Zavod za javnu upravu Beograd, Beograd, 1959).

Vuković, Mihajlo in Đuro Vuković: Znanost o izradi pravnih propisa (nomotehnika), Informator, Zagreb, 1981, 197 str.