

Manca JUG  
 Jelka HUDOKLIN  
 Karla JANKOVIČ  
 Metka JUG  
 Petra VERTELJ NARED

## Novi pristopi k načrtovanju razvoja naselij

Prispevek obravnava nekatere vsebine strokovnih podlag za izdelavo regionalnih prostorskih planov, občinskih prostorskih planov in občinskih prostorskih načrtov, ki so pomembne za načrtovanje nadaljnega razvoja naselij in drugih poselitvenih območij. ZUreP-2 uvaja nekaj novosti v zvezi z definiranjem območij naselij. Tako na primer uvaja pojme ureditveno območje naselja, območje za dolgoročni razvoj naselja, drugo ureditveno območje in posamično poselitev. V prispevku so obravnavana vprašanja in predstavljeni razmisleki glede opredeljevanja navedenih območij s poudarkom na mejah ureditvenih območij naselij in območij za dolgoročni razvoj naselij. Razmišljanja temeljijo na predhodnih analizah, opravljenih v sklopu priprave metodološke naloge, katere predmet so bila merila za do-

ločanje meje ureditvenih območij naselij. V prispevku poudarjamo nekatere sklepe naloge, predvsem nujnost, da se predlog meje ureditvenih območij naselij določi v procesu prostorskega načrtovanja. Predlagana je obvezna izdelava strokovne podlage za poselitev, ki bo določila nabor naselij v občini in njihovo vlogo v urbanem omrežju, in poleg urbanističnih zasnov tudi izdelava strokovnih podlag za vsako naselje posebej.

**Ključne besede:** ureditveno območje naselja, prostorsko načrtovanje, strokovne podlage, poselitev, razvoj naselij

### 1 Uvod

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2; Ur. l. RS, št. 61/17) uvaja nekaj novosti v zvezi z opredelitvijo naselij in določanjem poselitvenih območij. Po tem zakonu so poselitvena območja ureditvena območja naselij (v nadaljevanju: UON), druga ureditvena območja (v nadaljevanju: DUO) in posamična poselitev. Zakon v 24. členu določa, da se razvoj poselitve praviloma načrtuje znotraj ureditvenih območij naselij, izjemoma pa kot njihova širitev, medtem ko se v drugih ureditvenih območjih načrtujejo prostorske ureditve, za katere je zaradi tehničnih, tehnoloških, funkcionalnih in prostorskih razlogov primerneje, da se umeščajo zunaj ureditvenih območij naselij. Nova posamična poselitev, ki ni funkcionalno povezana z obstoječo poselitvijo, podobno kot je veljalo za razpršeno gradnjo po prejšnjem zakonu, v skladu z ZUreP-2 ni dopustna.

UON bodo v skladu z ZUreP-2 nova obvezna sestavina občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: OPN). Zakon zelo okvirno določa namen in domet UON, za zdaj pa še ni meril za določitev njihovih meja. Da bi pripravili ustrezna metodološka navodila ali vsaj priporočila, s katerimi bi kar najobjektivneje

prispevali k čim bolj poenoteni praksi določanja meja UON, je bila po naročilu MOP Direktorata za prostor, graditev in stanovanja izdelana strokovna podlaga Možni načini oblikovanja meril in kriterijev za določitev ureditvenega območja naselja (Locus d. o. o. v sodelovanju z LUZ d. d. in Acer Novo mesto d. o. o., 2017). V nalogi, ki je bila izdelana ob aktivnem sodelovanju s predstavniki naročnika, so bila v zvezi z opredeljevanjem meja UON poudarjena nekatere vprašanja, na katera smo želeli odgovoriti in ki jih poudarjamo tudi v pričujočem prispevku, predvsem tista, ki so povezana z dejanskim namenom in posledicami opredelitve UON ter z načinom določanja meje glede na zakonske zahteve in konkretne razmere v prostoru.

V prispevku so najprej predstavljena izhodišča, iz katerih je izhajala naloga, nato so predstavljeni predlogi meril za določanje meja ureditvenih območij naselij in predlog postopka določanja meje ureditvenih območij naselij. V sklepu je navedenih nekaj razmišljanj in izzivov, na katere bo treba iskati odgovore pri določanju mej UON v prihodnje.

## 2 Izhodišča

Formalna izhodišča za izdelavo strokovne podlage izhajajo iz določil novega zakona glede določanja poselitvenih območij, in sicer (3. člen ZUreP-2):

- ureditveno območje naselja obsega obstoječe naselje, nepozidana zemljišča, namenjena graditvi objektov, ter kmetijska, gozdna in vodna zemljišča ter druga zemljišča, ki niso namenjena graditvi objektov in na katerih ni predviden razvoj, vendar so zaradi svoje lege povezana z drugimi deli naselja in so v funkciji poselitve;
- drugo ureditveno območje obsega površine zunaj ureditvenega območja naselja, namenjene izvajanju dejavnosti, ki zaradi tehničnih, tehnoloških, funkcionalnih in prostorskih razlogov ne spadajo v UON;
- posamična poselitve so zemljišča zunaj ureditvenega območja naselja ali drugega ureditvenega območja, pozidana s posamičnimi stavbami (do največ deset stanovanjskih stavb).

ZUreP-2 določa tudi območje za dolgoročni razvoj naselja (v nadaljevanju: ODRN), za katero velja, da »je območje, rezervirano za prihodnjo širitev ureditvenega območja naselja, zemljišča znotraj njega pa ohranijo namensko rabo prostora, dokler se jim za namen širitve ne določi ustrezna namenska raba prostora in prostorski izvedbeni pogoji« (28. člen). Ureditveno območje naselja se širi na ODRN (27. člen). Občina lahko določi območje predkupne pravice na ODRN, kot je določen v OPN (189. člen).

Eno bistvenih izhodišč priprave strokovne podlage je bila zahteva naročnika, da bi z UON v OPN stavbna zemljišča v UON ločili od posamičnih, razpršenih stavbnih zemljišč (posamične poselitve), ki ne spadajo v UON. Poleg tega je pomembno, da so s stavbnimi zemljišči, ki bi bila določena v okviru UON, povezane dejavnosti bivanja, dela in rekreacije, torej ključne razvojne dejavnosti, ki jih je treba načrtovati oziroma prioritarno usmerjati v območja naselij.

Ob izdelavi naloge so se odpirala še nekatera vprašanja, ki so bila prav tako pomembno vodilo za določanje meja UON. Predvsem glede na določila ZUreP-2 ni popolnoma jasno, kakšen je dejanski namen opredeljevanja meja UON in kakšne posledice bo imela določitev UON za prostorski razvoj naselja. Prav tako ni jasno, kako (in če sploh) bodo spremenljive z UON začrtane meje v povezavi z nadaljnjim razvojem in potrebami naselja, npr. kakšna bosta obravnava in usmerjanje razvojnih pobud, ki bodo verjetno tudi v prihodnosti pomemben podatek pri načrtovanju razvoja poselitve, ter kakšne bodo razlike v dopustnih posegih na enakih namenskih rabah prostora znotraj meje UON in zunaj nje. S tem je povezano vpra-

šanje, kakšna bo vloga meje UON v postopkih usklajevanja z nosilci urejanja prostora.

ZUreP-2 tudi nejasno določa razmerja med načrtovalskimi kategorijami (npr. ODRN, UON, TVKZ), kar lahko privede do težav pri izvajanju v praksi, npr. do različnih interpretacij določil in nepotrebne (dodatnega ali celo različnega) razumevanja zakona.

Dodatni izziv pri določanju UON izhaja iz definicije naselja, ki ga ZUreP-2 opredeli kot »območje obstoječega naselja, ki obsega zemljišča, pozidana pretežno s stanovanjskimi in drugimi stavbami ter gradbeno inženirskimi objekti in pripadajočimi površinami, potrebnimi za njihovo uporabo ter javne površine. Naselje tvori skupina najmanj desetih stanovanjskih stavb« (3. člen). V zakonu je namreč navedena zelo ozka definicija pojma naselja in UON. Določeno je, da se poselitev prvenstveno usmerja v UON, obenem pa ni navedeno, kako naj bi prihodnji prostorski razvoj usmerjali prav v UON. Poleg tega je pojem »skupina hiš« precej nejasen in pričakovati je mogoče precej težav pri odločanju, v katerih primerih sploh gre za naselje, kako se združuje več enot poselitve v eno UON in iz koliko poligonov je (lahko) sestavljeno UON.

Pri razreševanju teh vprašanj se je izkazalo, da je za določanje meja UON pomembno predvsem, katera pravila bodo veljala na teh območjih, in s tem, kakšen pomen bo imela meja UON. Za potrebe oblikovanja meril za določitev meja UON smo zato izhajali iz predpostavk, da:

- v UON spadajo stavbna zemljišča;
- v UON spadajo tudi zemljišča, ki tvorijo zeleni sistem naselja, saj se številne funkcije poselitve izvajajo oziroma realizirajo na odprtih površinah poselitvenih območij, zato so te pomembne nosilke funkcij poselitve;
- v UON ni območij TVKZ;
- v UON spada varovalni pas ob vodotoku prvega reda v širini 15 m (in ne 40 m, kar velja za območja zunaj naselij);
- se v UON uveljavlja večnamenskost kmetijskih in gozdnih zemljišč (rekreacija, občasna raba ipd.), pri čemer se primarna raba podredi zagotavljanju bivalnih kakovosti;
- v UON spadajo območja kmetijskih in gozdnih zemljišč zaradi svoje lege, funkcije ter s tem povezane celovitosti in prepoznavnosti podobe naselja oziroma rabe ter tudi zaradi asociacijskih ali drugih vrednosti;
- v UON spadajo tudi območja, ki bodo v srednjeročnem obdobju lahko nujna za razvoj naselja, če se to utemelji v strokovnih podlagah za razvoj posameznega naselja, in bo treba na njih v OPN opredeliti stavbna zemljišča;
- morajo vsi NUP, ki bi na teh območjih karkoli načrtovali po drugih zakonih (npr. gozdnogospodarski načrti, načrti upravljanja voda, različni upravljavskih načrti, načrti za

izvedbo agrarnih operacij), svoje plane/programme uskladiti z občino in NUP za območje poselitve;

- ima meja UON pomemben vpliv na sprejemanje odločitev pri vrednotenju razvojnih pobud.

### 3 Proces določanja meja ureditvenih območij naselij

#### 3.1 Postopkovni del – priprava (SD) OPN

Potek meja UON v OPN mora biti določen v planskem procesu. Ta se začne s pripravo strokovnih podlag za celotno območje občine, nadaljuje pa se v postopku priprave in sprejemanja OPN oziroma sprememb in dopolnitev OPN (v nadaljevanju: SD OPN) ob udeležbi in upoštevanju različnih deležnikov v prostoru. Strokovne podlage morajo vključevati določitev vseh (vrst) poselitvenih območij in urbanega omrežja z opredelitvijo vseh naselij v občini. Potem je treba za vsako naselje izdelati strokovne podlage ob upoštevanju prostorskih, okoljskih in družbenih značilnosti in razvojnih potreb ter vsem naseljem določiti okvirno mejo UON in ODRN.

Meja UON za posamezna naselja se določi na osnovi predhodno ali sočasno izdelanih oziroma noveliranih strokovnih podlag, kot so vrednotenje stanja prostora in razvojnih možnosti v občini, analize demografskih razmer, študij razvoja gospodarstva, kmetijstva, turizma, študij potreb po stanovanjih in družbeni infrastrukturi, študij ranljivosti prostora ter na osnovi urbanistične analize (programske, strukturne, morfološke, vidne, mentalne idr.), študij razvoja gospodarske javne infrastrukture in prometa, študij zelenega sistema in prepoznavnosti prostora, študij variant za posamezne prostorske ureditve idr. V strokovnih podlagah se meja UON določi okvirno, saj gre za enega od vhodnih podatkov za pripravo OPN, v katerem bo meja UON dokončno določena. Tako bo določitev meja UON določena na primerljiv način kot meja TVKZ, za katero bo predlog podan v strokovni podlagi s področja kmetijstva.

Proces se nadaljuje v postopku priprave (SD) OPN, ko se predlog meja UON in tudi ODRN soočita in uskladita s preostalimi mejami in interesi v prostoru, dokončno pa se dorečeta in potrdira na podlagi usklajevanja z nosilci urejanja prostora, predvsem z resorji, pristojnimi za kmetijstvo, gozdarstvo, vode, varstvo kulturne dediščine in ohranjanje narave.

#### 3.2 Vsebinski del – strokovne podlage

##### Opredelitev naselij

Ob določitvi nabora naselij, ki se jim določi UON, bo treba smiselno upoštevati kriterij »desetih stanovanjskih stavb« kot pogoj za opredelitev naselja, kar bo zahtevalo strokovno

presojo in predvsem upoštevanje lokalnih značilnosti naravne zgradbe prostora ter poselitve in drugih ustvarjenih razmer. V zvezi s tem so pomembna tri vprašanja:

- kaj se šteje za stanovanjsko stavbo (podatek iz REN, EHIŠ, naseljene/opuščene stavbe; problem večnamenskih stavb – npr. trgovina, šola, obrtna delavnica, zidanice idr., v katerih je dopustno tudi bivanje ...);
- kakšne morajo biti značilnosti skupine/gruče 10 stanovanjskih stavb, da jih lahko opredelimo kot naselje (kolikšni naj bodo odmiki med stavbami in odmiki med stavbnimi zemljišči obstoječih objektov);
- kako upoštevati določila veljavnih OPN za razpršeno poselitve in razpršeno gradnjo.

Pogosto spreminjanje določil oz. pogojev za posege v prostor vnaša negotovost investitorjev, neenakovredno obravnavo in tudi nered v prostoru.

##### Velikost in strukturiranost naselja

Potek meja UON (predlog meril za njihovo določitev je predstavljen v poglavju 4) in obseg tega območja ter odločitev o tem, ali so naravne in ustvarjene meje v prostoru, pravni režimi in druga merila tudi meja UON ter katere so te meje, je odvisna od konkretnih razmer v prostoru, predvsem od prostorskih razmerij. Pri tem je bistvenega pomena velikost naselja, saj je lahko enaka prvina v prostoru v majhnem naselju tudi meja UON, v velikem naselju pa sploh ne (npr. vodotok, avtocesta, daljnovod idr.). Pomembna je tudi strukturiranost naselja oz. prostorska razporeditev posameznih delov, saj se lahko enemu naselju določi več UON (dislociranih poligonov). Povezovanje dveh območij poselitve ali večjega števila teh v en poligon UON je smiselno, kadar so ta območja v neposredni bližini ali so funkcionalno povezana. Posledično bo lahko potrebna redefinicija obstoječih oziroma določitev novih stavbnih zemljišč, čeprav morda za to še ni podlage v konkretnih razvojnih potrebah, da bo lahko meja UON smiselno določena. V tem kontekstu je pomembna vloga zemljišč v primarni rabi.

##### Vključevanje stavbnih zemljišč in zemljišč v primarni rabi

V mejo UON se poleg stavbnih zemljišč, ki so bistveni del naselja in nedvoumno spadajo v UON, zajamejo tudi nekatera kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča, ki so zaradi svoje lege povezana z drugimi deli naselja in so v njegovi funkciji. Številne dejavnosti se namreč izvajajo (realizirajo) tudi na odprtih površinah v naseljih.

Kmetijska in gozdna zemljišča v UON naj po zakonskih določilih ne bi bila namenjena razvoju naselja, kar pa je pravzaprav v nasprotju z osnovnim namenom opredeljevanja UON, v katero naj bi se prednostno usmerjal razvoj poselitve. Popolnoma dosledno upoštevanje te dikcije bi pomenilo, da so vsa ta zemljišča popolnoma »zavarovana« pred morebitno pozidavo,

zato jo je treba razumeti tako, da se upošteva namenska raba, ki je določena v vsakokratni (SD) OPN na podlagi strokovnih podlag. Glede na dejanske razmere v prostoru in glede na prostorski razvoj v praksi je celo mogoče pričakovati, da bodo prav ta zemljišča, ker so že v UON (ter so komunalno opremljena in dobro dostopna), ena od logičnih in sprejemljivih možnosti za usmerjanje nove pozidave dolgoročno ali celo že v srednjeročnem obdobju. Odločitev o namenu površin v primarni rabi v UON in o njihovi vlogi v prihodnjem razvoju naselja mora biti strokovno preverjena in utemeljena. Ob tem pa je pomembno, da so površine v primarni rabi v naseljih tudi pomembni gradniki zelenega sistema naselja, ki ga določa ZUreP-2 kot načrtovan sistem varstva in razvoja zelenih površin v poselitvenih območjih ter drugih zelenih in ustvarjenih struktur v prostoru. Tako so ta zemljišča pogosto pomembne zelene površine in kot nosilne prvine zelenega sistema služijo naselju, zato jih je treba ohranjati nepozidane. Ker je zeleni sistem naselja pomemben najmanj s funkcionalnega, morfološkega in ekološkega vidika, je pomembno, da se v strokovnih podlagah, v katerih se določa UON, površine v primarni rabi in preostale zelene površine obravnavajo ob upoštevanju vseh treh vidikov, saj se s tem zagotovijo razvojne možnosti in kakovost bivanja v naseljih.

### Območja za dolgoročni razvoj naselij

Sočasno z določanjem UON je treba določiti tudi območja ODRN, saj določitev UON brez hkratnega razmisleka o dolgoročnem razvoju naselja ni smiselna. Glede na določila ZUreP-2 naj bi se ta območja določala le najpomembnejšim naseljem, kar se zdi preveč omejevalno – zlasti v kontekstu uveljavljanja policentričnega razvoja in ohranjanja poseljenosti podeželja. V ODRN bodo določena območja primarne rabe, ki so potencial za širitev in razvoj poselitve. Ni popolnoma jasno, v katero plansko kategorijo (UON ali ODRN) naj se vključijo območja primarne rabe, ki ob pripravi (SD) OPN morda še niso območja širitve poselitve (stavbnih zemljišč), vendar so funkcionalno, oblikovno in morfološko povezana z naseljem, torej so v funkciji poselitve (npr. območja primarnih zemljišč na obrobju obstoječe pozidave ali v središčih naselij oziroma ob nepozidanih stavbnih zemljiščih).

Izkušnje iz prakse kažejo, da se v strokovnih podlagah opredeljene površine za dolgoročni razvoj naselij v praksi ne realizirajo vedno – ali zaradi spreminjanja razvojnih potreb ali zaradi različnih omejitvenih dejavnikov ali zaradi novonastalih razmer v prostoru. To je treba upoštevati pri določanju ODRN, saj so ta območja po ZUreP-2 podlaga za odločanje nosilcev urejanja prostora o rabi prostora in določanje pravnih režimov na teh območjih. Sicer je mogoče pričakovati, da bo (še zlasti zaradi zelo omejujočih določil, vezanih na TVKZ) zelo povečan pritisk na pozidavo površin v naseljih in na njihovih

obrobjih, ki so pogosto pomembne prvine zelenih sistemov, urbane strukture naselij in prepoznavnosti širšega krajinskega prostora.

## 4 Predlog meril za določanje meja ureditvenih območij naselij

Za določanje meja UON je bilo predlaganih 7 meril, ki so v nadaljevanju predstavljena v posameznih podpodglavjih:

1. meje prostorskih pravnih režimov (okoljski režimi, varstveni pasovi cest in GJI),
2. veljavni OPPN in DPN idr.,
3. naravne meje (relief, vegetacija, vode),
4. ustvarjene meje (linijski grajeni elementi in grajeni elementi kot območja v prostoru),
5. urbanistična merila (tip poselitve, urbanistične značilnosti in podoba naselja, funkcionalna povezanost, zeleni sistem, ambientalni vtis, koncept razvoja naselja),
6. meje stavbnih zemljišč (veljavna in predvidena namenska raba) in
7. meje zemljiških parcel.

Predlagana merila za določanje meja UON so okvirna in služijo predvsem kot metodološki pripomoček za zagotovitev čim večje objektivnosti/transparentnosti in s tem čim bolj enopomenskega določanja mej UON v slovenskem prostoru. Opredelitev UON mora vedno biti rezultat načrtovalskega procesa, zato ni mogoče in ni smiselno predpisati popolnoma absolutno (objektivno) merljivih meril, ki bi enopomensko veljala v vsakem primeru. Namen naloge ni bil postaviti pravil za določitev meja UON, ampak le prikazati principe uporabe posameznega merila, zato so tudi obravnavani oz. uporabljeni primeri določanja mej UON le hipotetični predlogi UON.

### 4.1 Meje prostorskih pravnih režimov

V nalogi so bili obravnavani pravni režimi s področij ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varstva voda, varstva gozdov, varovalnih pasov gospodarske javne infrastrukture in varstva vojnih grobišč. Zaradi lažje uporabe režimov pri določanju mej UON je bil določen sistem, ki pravne režime glede na vpliv, ki ga imajo na določanje mej UON, razvršča v tri skupine:

- Pravni režimi, za katere zakonska določila jasno opredeljujejo prepoved poseganja na določen režim. Pravni režim ni meja, do katere je dopustno določati UON/stavbna zemljišča (npr. naravni spomeniki, naravni rezervati, varovalni gozdovi, gozdni rezervati, območja velike poplavne nevarnosti, najožja območja varstva vodnih virov ...).



**Slika 1:** Določanje meje UON – primer uporabe merila »meje prostorskih pravnih režimov«

- Pravni režimi, na območju katerih je poseganje dopustno/nedopustno na podlagi presoje (ali sploh lahko posegamo in pod kakšnimi pogoji). Rezultat presoje je lahko prepoved poseganja na območje ali pa dopustnost poseganja na območje pod določenimi pogoji. Pravni režim ni jasno določena meja, do katere je dopustno načrtovati UON/stavbna zemljišča (npr. območja Natura 2000 in naravne vrednote, kulturna dediščina, gozdovi s posebnim namenom, poplavna območja ...).
- Pravni režimi, na območju katerih je poseganje dopustno pod določenimi pogoji (ni vprašanje, ali lahko posegamo, temveč le pod kakšnimi pogoji), ki so odvisni predvsem od vrste dejavnosti. Pogoji se lahko določijo za določanje stavbnih zemljišč in tudi za vključevanje zemljišč v primarni rabi v UON (npr. ekološko pomembna območja, vodovarstvena območja, poplavna območja preostale poplavne nevarnosti ...). Tudi v tem primeru meja pravnega režima ni nujno meja UON.

Primer (slika 1): V okviru presoje je bilo ugotovljeno, da na območju Natura 2000 ni dopustno določati stavbnih zemljišč, da območje ni v funkciji naselja, zato je mejo UON mogoče določiti samo do meje območja Natura 2000 (jugozahodna meja). Pri določanju vzhodne meje UON pa je bilo na podlagi presoje ugotovljeno, da je širitev naselja na arheološko najdišče dopustna. Meja arheološkega najdišča v tem primeru ni relevantna za določanje meje UON.

#### 4.2 Območja veljavnih OPPN in DPA

Vpliv na določanje meje UON lahko imajo zlasti OPPN, ki se načrtujejo za prostorske ureditve v funkciji naselja, ki se lahko



**Slika 2:** Določanje meje UON – primer uporabe merila »območja veljavnih OPPN in DPA«

načrtujejo tudi na zemljiščih v primarni rabi in se pojavljajo na robovih naselij (npr. turistične in rekreacijske dejavnosti). V takih primerih je smiselno, da je zunanja meja OPPN tudi meja UON.

Posamezne prostorske ureditve, ki se načrtujejo z OPPN, pa lahko v prostoru tvorijo samostojne zaključene celote, ki niso v funkciji naselja, čeprav se pojavljajo v njegovi neposredni bližini (lahko tudi na robu) in so lahko opredeljena kot območja stavbnih zemljišč (npr. območja za intenzivno kmetijsko proizvodnjo, območja izkoriščanja mineralnih surovin, izvedbe ukrepov s področja varstva okolja in ohranjanja narave ...). V takem primeru meja sprejetega OPPN ne vpliva na mejo UON oziroma je meja, do katere se lahko določi UON. Za taka območja OPPN je smiselno, da se opredelijo kot DUO.

Vpliv določil DPN na določanje meje UON je odvisen predvsem od tega, ali je načrtovana prostorska ureditev (lahko) tudi v funkciji naselja ali ne. V kontekstu določanja UON so problematični predvsem linijski infrastrukturni objekti, saj so velikokrat načrtovani v neposredni bližini območij poselitve (npr. obvoznice), lahko pa jih tudi prečkajo (npr. večje prometnice ali daljnovodi). V nekaterih primerih, predvsem pri prometni infrastrukturi, so povezovalni člen med posameznimi območji poselitve (npr. obvoznica, regionalna cesta), v drugih pa njihovo povezovanje (fizično in funkcionalno) preprečujejo ali pa celo povzročajo delitev prej povezanih območij ali manjših naselij (npr. avtocesta).

Če načrtovane prostorske ureditve državnega pomena prispevajo k delovanju posameznega naselja, ga povezujejo oziroma vanj funkcionalno in mentalno ne vnašajo izrazite bariere, je



Slika 3: Določanje meje UON – primer uporabe merila »naravne meje«

smiselno, da se vključijo v UON. Če načrtovane prostorske ureditve državnega pomena niso v funkciji naselja oziroma ovirajo njegovo funkcioniranje, pa je meja DPN lahko tudi meja UON.

Primer (slika 2): Južno od naselja se z OPPN načrtuje obvoznica. Pas kmetijskih zemljišč med obstoječo poselitvijo (šolo) in načrtovano obvoznico je namenjen odprtim površinam šole. Smiselno je, da se vsa zemljišča, vključno z območjem načrtovane obvoznice, vključijo v UON. Območje OPPN pomeni mejo tako, da se vključi v UON.

### 4.3 Naravne meje

Naravne značilnosti, ki lahko tvorijo naravno mejo naselja, so predvsem relief, vegetacija in vode. Njihova vloga pri opredeljevanju meje UON je odvisna od značilnosti naselja in tudi od značilnosti (velikosti, izrazitosti) naravne meje. Najpogostejše naravne značilnosti, ki lahko vplivajo na določitev meje UON, so predvsem izrazite prostorske prvine, npr. strma pobočja, robovi kraških pojavov, skalne stene, ježe ob vodotoku, gozdni rob, vodotoki, jezera, barja idr.

Primer (slika 3): Številne in globoke vrtače obdajajo naselje, na jugu je strmo, prepadno pobočje. Stavbna zemljišča segajo do teh meja, zato so ti reliefni robovi tudi meja UON. V primeru vrtač je pomembno merilo naselja, saj v večjem naselju vrtača praviloma ne more pomeniti roba naselja in s tem tudi ne meje UON.



Slika 4: Določanje meje UON – primer uporabe merila »ustvarjene meje«

### 4.4 Ustvarjene meje

Med ustvarjenimi mejami, pomembnimi za določitev UON, ločimo linijske grajene elemente in območja. Linijski grajeni elementi (npr. cesta, železnica, daljnovod ipd.) so lahko izrazito omejevalni, lahko pa tudi ne vplivajo na določanje meje, kar je odvisno predvsem od lege v naselju (na robu ali v središču naselja), od velikosti naselja in od tega, kako je to funkcionalno povezano, ter manj od vrste linijskega elementa. Med območja, ki lahko vplivajo na UON, uvrščamo predvsem večje infrastrukturne objekte (npr. hidroelektrarna, RTP, vodnogospodarski objekti, kot so protipoplavni nasipi, letališče ...), območja pridobivanja mineralnih surovin ter večja športno-rekreacijska in turistična območja, ki lahko tvorijo tudi samostojno DUO. Vključevanje teh območij v UON je odvisno predvsem od njihove funkcionalne povezanosti z naseljem.

Primer (slika 4): V primeru manjših naselij je avtocesta (AC) meja med dvema UON, saj pomeni fizično in mentalno bariero. Če AC poteka skozi veliko naselje, ki je funkcionalno, vizualno in mentalno povezano tudi preko AC, je AC lahko del UON.

### 4.5 Urbanistične značilnosti in podoba naselja

Analiza urbanističnih značilnosti in podobe naselja je ena najpomembnejših podlag za določitev meje UON. Med urbanistična merila, ki vplivajo na določitev meje UON, spadajo predvsem tip poselitve, funkcionalna povezanost, zeleni sistem,

ambientalni vtis in koncept razvoja naselja. Meja UON naj bi bila določena tako, da sledi prepoznanim značilnostim naselja, kar je najprej vezano na tip poselitve (sklenjena, razložena, obcestna naselja ...).

V okviru funkcionalne povezanosti se za potrebe določanja meje UON preverja, ali so posamezna območja, ki niso v neposrednem stiku z naseljem, z njim funkcionalno povezana. To so lahko predvsem območja za turizem, izobraževanje, obrambo, kulturo, infrastrukturo, rekreacijo ipd., ki lahko tvorijo tudi samostojno DUO. V primeru funkcionalne povezanosti z naseljem se lahko taka območja vključijo v UON.

Za določitev meje UON je pomembno, da se kot del strokovnih podlag zasnuje tudi zeleni sistem posameznega naselja. Zeleni sistem v povezovalni odnos in prepoznavno celoto združuje zelo različne odprte prostore naselja, ki se razlikujejo po pojavnosti in vsebini (npr. zeleni robovi, javne površine, športna in rekreacijska območja, druge urejene zelene površine, pokopališča idr., za katere se določijo stavbna zemljišča, npr. ZP, ZD, ZS idr., drugi pa se lahko izvajajo tudi na zemljiščih v primarni rabi, npr. K, G, V, kar je odvisno predvsem od velikosti in značaja naselja ter konkretnih razmer v vsakem posameznem primeru). Ob tem je treba opozoriti na izrazito dvojnost pomena površin v primarni rabi, ki so vključene v UON. Te so po eni strani pomembne kot del zelenega sistema, po drugi strani pa so lahko tudi (dolgoročno) velik potencial za pozidavo. Odločitev o tem, kaj od obojega naj bi imelo prednost v prihodnjem razvoju naselja, mora biti podprta/utemeljena z ustrežno strokovno podlago, ki bo podrobneje ovrednotila odprte površine in njihov potencial (ali kot ohranjanje in razvoj površine kot dela zelenega sistema ali kot potencial za širitev pozidave).

V tem kontekstu je pomembno, da se po potrebi kot ena izmed strokovnih podlag za določitev meje UON zasnuje tudi koncept razvoja posameznega naselja z opredeljeno faznostjo razvoja.

Koncept razvoja opredeljuje strateške usmeritve po posameznih sistemih, ki so ali bodo del naselja. S faznostjo pa se določajo usmeritve za kratkoročni, srednjeročni ali dolgoročni razvoj naselja. Hkrati je koncept razvoja tudi izhodišče za opredelitev namenske rabe površin.

Pomemben segment pri določanju mej UON je tudi opredeljevanje ambientalnega vtisa. Ena pomembnih usmeritev pri oblikovanju naselja je namreč tudi ohranjanje značilnosti poselitve kot oblikovne pestrosti in značilnosti slovenskega prostora. Ker gre v tem primeru za vtis, ki nima merljivih vrednosti, so postavljena merila subjektivna. Med pomembne elemente ambientalnega vtisa štejemo vedute, vizure, usmerjene poglede, vizualne poudarke (naravno, grajeno, dominantno), karakteri-



Slika 5: Določanje meje UON – primer uporabe merila »urbanistične značilnosti in podoba naselja«

stične odprte površine, vozlišča, rob grajenega tkiva, varovanje silhuet ...

Primer (slika 5): Med dvema gručama poselitve leži graščina s parkom, ki ima opredeljeno stavbno zemljišče in je funkcionalno povezana s preostalo poselitvijo. Območje med stavbnimi zemljišči nima pomembnejših povezovalnih funkcij, v mentalni sliki pa deluje kot del naselja, zato se vključuje v UON.

#### 4.6 Meje stavbnih zemljišč

Opredeljena (obstoječa in načrtovana) stavbna zemljišča so lahko za določitev mej UON izhodišče ali kriterij predvsem takrat, ko za določitev meje UON ni uporabljen noben drug kriterij.

Primer (slika 6): Več območij poselitve je ob prometnicah in nobeno ne sledi tradicionalni pozidavi. Na območju se razen poselitve in ceste v prostoru ne prepoznajo drugi značilni robovi ali meje. Če se prepoznajo potrebe po novi poselitvi, je smiselno, da se območja poselitve z določitvijo novih stavbnih zemljišč združijo v en UON. Če razvojnih potreb ne bi bilo, bi se meja UON določila severni in južni gruči posamezno po meji stavbnih zemljišč, medtem ko bi bila zahodna gruča opredeljena kot posamična poselitev.

#### 4.7 Meje zemljiških parcel

V skladu z ZUreP-2 mora biti meja UON določena tako, da jo je mogoče grafično prikazati v zemljiškem katastru. Zemlji-



**Slika 6:** Določanje meje UON – primer uporabe merila »meje stavbnih zemljišč«

ška parcela je zato lahko tudi kriterij za določitev meje UON predvsem takrat, ko za določitev meje UON ni uporabljen noben drug kriterij (meje pozidanih stavbnih zemljišč, meje prostorskih pravnih režimov, naravne meje, ustvarjene meje, urbanistične značilnosti in podoba naselja).

Primer (slika 7): Naselje leži ob reki, ki je pomemben krajinski element naselja. Stavbna zemljišča so nekoliko odmaknjena od vodotoka tudi zaradi poplavne varnosti, vendar poplavne površine sooblikujejo prostor naselja in so v funkciji naselja (pešpota in rekreacija). Vodotok ima svojo zemljiško parcelo, zato določa mejo UON.

## 5 Sklep

Glede na določila ZUreP-2 ni popolnoma jasno, kakšne posledice bo imela določitev meje UON na prostorski razvoj naselja, kako spremenljive bodo z UON začrtane meje v povezavi z nadaljnjim razvojem in potrebami naselja in kakšne bodo razlike v dopustnih posegih na enakih namenskih rabah prostora znotraj meje UON in zunaj nje ter nenazadnje, kakšna bo vloga meje UON v postopkih usklajevanja z NUP.

Opredelitev UON bo nujno in vedno morala nastajati v okviru načrtovalskega procesa, torej ob udeležbi in upoštevanju različnih deležnikov v prostoru ter ob soočanju s konkretnimi razmerami in potrebami in ob usklajevanju s preostalimi mejami v prostoru. Zato ni mogoče predpisati popolnoma trdnih in absolutno (objektivno) merljivih kriterijev, ki bi veljali enopomensko in v vsakem primeru opredeljevanja meje UON.



**Slika 7:** Določanje meje UON – primer uporabe merila »meje zemljiških parcel«

V okviru tega prispevka je na osnovi rezultatov predhodno izdelane strokovne podlage predlagan nabor meril, ki naj bi bil v pomoč pri zagotavljanju čim večje objektivnosti in s tem čim bolj enopomenskega določanja meje UON.

Za določitev meje vsakega UON je nujna strokovna presoja, saj je ni mogoče ustrezno določiti le na podlagi geodetskih oz. kartografskih podlag in orodij GIS. Zato je treba v postopkih priprave (SD) OPN oziroma še pred začetkom teh postopkov zagotoviti izdelavo strokovnih podlag:

- (a) za poselitev na območju občine, v katerih se opredeli urbani sistem in določijo naselja ter opredelijo tista, za katera se določi obveznost izdelave urbanistične zasnove;
- (b) urbanističnih zasnov in strokovnih podlag za druga naselja, v katerih se opredeli prostorski razvoj vsakega posameznega naselja ter med drugim tudi določijo meje UON in ODRN.

Še posebej veliko pozornost bo pri opredelitvi meje UON treba nameniti določitvi zemljišč, ki so v funkciji poselitve in na katerih ni predviden razvoj v smislu določanja stavbnih zemljišč, še posebej če bodo meje UON, kot izhaja iz zakona, zarisane zelo ozko in bodo zato v prihodnosti lahko zelo omejujoče za razvoj naselij. Namen zakonodajalca je namreč, da bi v prihodnje razvoj poselitve usmerjali prav v UON. Ob tem poudarjamo skrb v primeru preozko določene meje UON, saj bodo pritiski za pozidavo zunaj UON, torej v krajinskem prostoru, še večji ali vsaj ne manjši, kot so doslej, brez sankcioniranja nezakonitih gradenj pa se bo nadaljeval trend širjenja razpršene oz. posamične gradnje. V zvezi s tem je pomembna



zakonska opredelitev pojma naselje (»skupina najmanj desetih stanovanjskih stavb«), ki implicira določitev UON in ODRN in pušča preostalo poselitev (zaselki, posamična poselitev, kmetijski objekti idr.) precej nedorečeno. Predlog določitev meje UON zato temelji na izhodišču, da je treba v strokovnih podlagah pri določanju razvoja naselja in meje UON upoštevati tudi območja, ki se bodo v srednjeročnem obdobju lahko izkazala kot (verjetno) nujna za razvoj naselja, obenem pa določiti tudi površine za dolgoročni razvoj naselja.

Končno mejo UON in ODRN bo treba določati sočasno v planskem postopku (soočanje SP za kmetijstvo in SP za naselja). V prihodnjih postopkih prostorskega načrtovanja bo namreč imelo zelo pomembno vlogo tudi dejstvo, da je ZKZ-E vzpostavil območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč (TVKZ), kar bo bistveno vplivalo na načrtovanje razvoja poselitve.

V kontekstu obravnave UON pa velja opozoriti tudi na urejanje prostora zunaj UON in na problem nenadzorovanih pojavov gradnje oz. širitve posamične poselitve. Ni popolnoma jasno, kako bo se bo zagotavljal kakovosten in v prostorskem (urbanističnem, krajinskem) smislu sprejemljiv razvoj poselitve zunaj tako opredeljenih naselij. V Sloveniji je velik del poselitve, ki pač ne ustreza zakonski opredelitvi naselja, in ogromno razpršene poselitve, vsa ta območja pa bi bilo treba urejati z učinkovitimi prostorskimi ukrepi. Vsekakor poselitev zunaj UON, ki zaznamuje pretežni del slovenskega podeželja, ne sme uiti izpod nadzora. Razvoja zunaj naselij ne bo mogoče niti ni smiselno popolnoma omejiti, nesporejemo pa bi bilo, da se umakne vsa regulacija in da se posamezni posegi (gradnje) prepustijo posamičnim odločitvam, ki jih dopušča zakon.

Posamična poselitev (torej velik del posegov zunaj UON) v skladu z ZUreP-2 ne bo načrtovana po postopkih prostorskega načrtovanja, ampak po gradbenem zakonu, kar bo glede na izkušnje in pričakovano številčnost zelo verjetno vodilo v nadaljnja razvrednotenja prostora. Zato bi bilo nujno treba zagotoviti jasne usmeritve za opredeljevanje morebitnih širitev posamične gradnje. Za zagotovitev skladnega prostorskega razvoja in ohranitev prostorskih kakovosti ob dopuščanju razvojnih možnosti bi bilo namreč treba tudi za smiselno zaokrožena območja poselitve v krajinskem prostoru pripraviti strokovne podlage z usmeritvami in ukrepi za regulacijo poselitve. V tem kontekstu se zdi krajinska zasnova, ki jo prinaša ZUreP-2, primerna strokovna podlaga.

Kakovostno usmerjanje razvoja poselitve in urejanje naselij bo mogoče šele ob uveljavitvi sankcij v primeru nezakonitih gradenj in ukrepov zemljiške politike, predvsem pa ob ukrepih, povezanih s spodbujanjem prenove obstoječega stavbnega fonda. Prav tako bo za uveljavitev strokovno utemeljenih in

primerljivih pristopov k opredeljevanju meja UON izjemno pomembno oblikovanje dobre prakse, za kar pa bosta nujni pogoj izobraževanje in aktivno sodelovanje prostorskih načrtovalcev – izdelovalcev strokovnih podlag –, pripravljavcev (občin) in pristojnega ministrstva.

.....  
Manca Jug  
Locus d. o. o., Domžale  
E-pošta: manca.jug@locus.si

Mag. Jelka Hudoklin  
Acer Novo mesto d. o. o., Novo mesto  
E-pošta: jelka.hudoklin@acer.si

Karla Jankovič  
LUZ d. d., Ljubljana  
E-pošta: karla.jankovic@luz.si

Metka Jug  
Locus d. o. o., PE Nova Gorica  
E-pošta: metka.jug@locus.si

Dr. Petra Vertelj Nared  
LUZ d. d., Ljubljana  
E-pošta: petra.vertelj-nared@luz.si

## Viri in literatura

Furman Oman, G., Furman Oman, M. (2016): *Merila in kriteriji za določitev UON*. Urbanisti d. o. o., Celje, naročnik: MOP Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.

Hudoklin, J (2016): *Priprava in uporaba prostorskih podatkov*. 42. dnevi slovenskih pravnikov.

Jug, M., Kobetič, L., Jug, M., Košir, U., Britovšek, N., Hudoklin, J., Hočevar, I., Jankovič, K., Vertelj Nared, P. (2017): *Možni načini oblikovanja meril in kriterijev za določitev ureditvenega območja naselja*. Locus d.o.o., v sodelovanju z LUZ d. d. in Acer Novo mesto d. o. o., naročnik: MOP Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.

*Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin*. Uradni list SRS, št. 20/85. Ljubljana.

*Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)*. Uradni list Republike Slovenije, št. 61/17. Ljubljana.