

KAJ PRINAŠATA NOVA ZAKON O UREJANJU PROSTORA IN GRADBENI ZAKON

mag. Senka Šifkovič Vrbica, IPOP – Inštitut za politike prostora

Izobraževanje za zagovorništvo, 11. januar 2022

Zgodovina prostorsko gradbene zakonodaje v Sloveniji

Zakon o urejanju prostora (ZureP) – veljal od leta 1984

*Zakon o urejanju prostora (ZuUreP-1) – veljal od 1.1.2003

*Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) – veljal od 20.4.2007; velja še glede katastra gospodarske javne infrastrukture in glede prehodnih določb

*Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP) – veljal od 27.10.2010

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) – velja od 1.6.2018

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3) – začne veljati 1.6.2022

Zakon o graditvi objektov (ZGO) veljal od leta 1984

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) – veljal od 1.1.2003

Gradbeni zakon (GZ) – velja od 1.6.2018

Gradbeni zakon (GZ-1) začne veljati 1.6.2022

Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) – velja od 1.6.2018

Ureditev EU se ne nanaša na nacionalno urejanje prostora in gradnje, razen kolikor vključuje okoljske vidike.

Splošne ugotovitve

- sistem s hitrimi menjavami predpisov in spremembami ureditev ni stabilen;
- ni bilo nobene vsebinske obrazložitve, zakaj so potrebni novi zakoni, ne le spremembe veljavnih;
- nove vsebine niso pripravljene na podlagi evalvacije izvajanja veljavnih zakonov, v nasprotju z Resolucijo o normativni dejavnosti;
- sprejem novih zakonov, ko se veljavna v praksi še nista dobro uveljavila, vnaša nove negotovosti;
- krovna ureditev ostaja pretežno enaka, dodane so izboljšave, ki so se izkazale za potrebne po začetku uporabe ZUreP-2 in GZ;
- dodajajo se izjeme, ki bodo spodjedale sistem;
- spreminjajo se naloge posameznih pooblaščenih oseb – razdor med inženirji in arhitekti.

Kaj prinaša novi Zakon o urejanju prostora?

- spreminjata se postopek državnega prostorskega načrtovanja in občinskega prostorskega načrtovanja
- spreminjajo se pravila glede celovite presoje vplivov na okolje
- lokacijska preveritev in druge olajšave

Pomembne pozitivne spremembe:

- izboljšani so cilji in namen urejanja prostora, med drugim ta omogoča prehod v nizkoogljično družbo, ki temelji na krožnem gospodarstvu, zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov, učinkoviti rabi energije in uporabi obnovljivih virov energije (2. člen);
- prostorski izvedbeni akti, razen uredbe o najustreznejši varianti, so podlaga za graditev objektov v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, ter za dovoljevanje in izvajanje negradbenih posegov (50. člen). S tem se ureja način uživanja lastnine in ji daje socialno, ekološko in ekonomsko funkcijo oziroma tako omejuje uživanje lastninske pravice;
- opsijski instrument priglasitve posegov za občine (razen kjer to ureja Gradbeni zakon) (284. člen);
- inšpekcijski nadzor ne le nad gradnjo enostavnih objektov, temveč tudi nad skladnostjo izvajanja negradbenih posegov z neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora, podrobnejšimi pravili urejanja prostora in občinskimi izvedbenimi akti (286. člen);
- omejitev oglaševanja: na območjih, ki so po namenski rabi prostora kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča, in niso v poselitvenih območjih, je prepovedano postavljanje trajnih ali začasnih objektov, naprav ali predmetov za oglaševanje (35. in 287. člen);
- projektna skupina pri DPN in opsijsko pri OPN.

Celovita presoja vplivov na okolje

- odločanje o obveznosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje in celovita presoja vplivov na okolje sta nesamostojna dela postopka priprave prostorskega izvedbenega akta (19. člen);
- CPVO se izvede za prostorske strateške akte (69. člen);
- CPVO pri DPN: se izvede za DPN in uredbo o najustreznejši variant, razen če na zaprosilo pripravljavca MOP izda **mnenje**, da CPVO ni treba izvesti (84. člen); sklep o začetku DPN vsebuje tudi navedbo o izvedbi CPVO (93. člen); v postopku CPVO se izda mnenje o sprejemljivosti vplivov načrta (96. člen);
- CPVO pri OPN: se izvede CPVO, o tem MOP ne izda posebne odločbe; za spremembe ni potrebno izvesti CPVO, če MOP izda **mnenje**, da ni potrebno (118. člen); sklep o pripravi OPN vsebuje navedbo glede CPVO (119. člen); v postopku CPVO se izda **mnenje** o sprejemljivosti vplivov načrta (122. člen);
- CPVO za OPPN: CPVO se ne izvede, obvezno pa je pridobiti mnenje Zavoda za varstvo narave; se pa CPVO mora izvesti v primeru, da je potrebna presoja sprejemljivosti ali če OPPN spreminja namensko rabo prostora; za mnenje o izvedbi CPVO se zaprosi MOP, če gre za prostorske ureditve, ki še niso bile v CPVO pri OPN (128. člen);
- CPVO se ne izvede za odlok o urejenosti naselij in krajine (133. člen) in za lokacijsko preveritev (134. člen).

Komentar glede izvedbe CPVO je treba podati v javni razpravi na objavljeno pobudo za začetek DPN (91. člen) in v okviru sodelovanja javnosti pri pripravi osnutka OPN/OPPN (121., 125., 129. člen).

DPN se nadgrajuje

Začetna faza – pobuda, ki naj bi izhajala iz prostorskih strateških aktov in razvojnih dokumentov do študije variant;

Sledijo tri variante:

- načrtovanje izbrane variante in uredba o DPN;
- sprejem uredbe o najustreznejši varianti (režim za 10 let) in izvedba združenega postopka - celovito dovoljenje (GD+OVS) in uredba o državnem prostorskem ureditvenim načrtom (doslej uredba o varovanem območju za prostorsko ureditev) - za izdajo celovitega dovoljenja ne bo potrebno izkazovati pravice graditi – nujno šele v fazi prijave začetka gradnje (109. člen);
- dodan delni združeni postopek (110. - 133. člen), ki bo uporaben zlasti v primerih, ko se bo ob pripravi projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja izkazalo, da so potrebna manjša odstopanja od sprejetega DPN. Celovito dovoljenje bo zajemalo tudi ta odstopanja od DPN.

Novost je tudi projektna skupina (85. in 86. člen), ki jo imenuje minister za prostor po preveritvi ustreznosti pobude, ki je zadolžena za učinkovito vodenje postopka priprave in boljše sodelovanje za oblikovanje rešitev:

- vodi jo predstavnik ministrstva za prostor,
- člani so: predstavnik pobudnika in investitorja, ministrstva za prostor, ministrstva za CPVO, predstavniki vseh relevantnih nosilcev urejanja prostora.

Pri OPN župan **lahko** imenuje projektno skupino (119. člen).

Občinsko prostorsko načrtovanje – ukrepi prožnosti

OPN:

- pred pripravo OPN je dan poudarek na analizi stanja prostora, analizi pobud in oblikovanju rešitev v sodelovanju z javnostjo pri pripravi osnutka OPN (119. člen);
- ni več pridobivanja konkretnih smernic, ker bodo te vsebine zajete v smernicah, ki jih bodo pripravili nosilci urejanja prostora vnaprej in bodo del državnega prostorskega reda;
- ni več obvezno pridobivanje ponovnih mnenj nosilcev urejanja, razen če je predlog OPN glede na osnutek OPN tako spremenjen, da to vpliva na področje katerega od nosilcev (123. člen).

OPPN:

- omogoča tudi načrtovanje družbene infrastrukture (126. člen)

Družbena infrastruktura so prostorske ureditve splošnega pomena, s katerimi se zagotavljajo dobrine, ki so v javnem interesu na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, športa, zdravstva, socialnega varstva, kulture ter drugih dejavnosti splošnega **in splošno gospodarskega pomena**, ki so kot take določene z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti (3. člen);

- za spremembo namenske rabe brez predhodne spremembe OPN (130. in 131. člen) - za umestitev OVE naprav in na obstoječih stavbnih zemljiščih zaradi izvedbe občinskega razvojnega programa ali drugega razvojnega projekta v skladu z regionalnim razvojnim programom (sledi podrobnejši pravilnik z merili in kriteriji); **po kratkem postopku** se spremenjena namenska raba kasneje vnese v OPN.

Lokacijska preveritev

V postopku lokacijske preveritve se izpostavlja v ospredje možnost širitve stavnih zemljišč posamičnih poselitev in gradnja novih objektov (32. člen).

Doslej je bilo to možno sicer, “če površina stavnih zemljišč ne preseže obsega obstoječih” (31. člen ZUreP-2), vendar pa je tudi tu obstajala izjema, ki se ohranja tudi v ZUreP-3:

*Velikost stavbnega zemljišča posamezne posamične poselitve se lahko glede na velikost določeno v OPN poveča ali zmanjša za največ 20 odstotkov, vendar pa povečanje ne sme preseči 600 m² glede na izvorno določen obseg stavbnega zemljišča posamezne posamične poselitve v OPN, **ne glede na število** izvedenih lokacijskih preveritev.*

Za lokacijske preveritve se CPVO ne izvede. Pred sprejemom odločitve je javna razprava za 15 dni. Odločitev sprejme občinski svet.

Lokacijske preveritve se kasneje vnesejo v OPN po kratkem postopku sprememb OPN.

Sodelovanje javnosti - možnosti

Pomembno:

- Treba je sodelovati pri pripravi strateških državnih in občinskih načrtov in prostorskih planov (ter njihovih CPVO), saj so v njih podlage za številne večje posege, ki se kasneje načrtujejo z DPN ali OPN;
- Sodelovanje v postopkih izvedbenih prostorskih načrtov je “pogoj” za morebitno kasnejšo uporabo pravnih sredstev zoper izvedbene prostorske načrte (uredba o DPN, uredba o najustreznejši variant, uredba o državnem prostorskem ureditvenem načrtu, odloku o OPN/OPPN, Odlok o urejenosti naselij in krajine, sklep o lokacijski preveritvi).
- DPN: pobuda za DPN vsebuje **načrt** sodelovanja javnosti, ki ga potrdi projektna skupina (87., 91. in 102. člen); javna razprava na pobudo (91. člen); javna razprava na študijo variant in okoljsko poročilo (95. člen); javna razprava in vstop stranskih udeležencev na osnutek celovitega dovoljenja (105. in 113. člen); javna razprava na pobudo za delni združeni postopek (110. člen);
- OPN/OPPN: pred sklepom o začetku načrtovanja občina **lahko** izvede javni posvet ali delavnice ali kako drugače vključi javnost (119. člen); sklep vsebuje **način** sodelovanja javnosti (119. člen); javnost se vključi v pripravo osnutka OPN (121. člen); javna razprava na osnutek OPN (in okoljsko poročilo) (122. člen); v kratkem postopku sprememb OPN je javna razprava 15 dni (125. člen);
- Odlok o urejenosti naselij in krajine: javna razprava na osnutek odloka (133. člen);
- Sklep o lokacijski preveritvi: javna razprava 15 dni (138. člen).

Vloga nevladnih organizacij pri prostorskem načrtovanju

Nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu na področju urejanja prostora (47. člen) pod pogoji Zakona o nevladnih organizacijah (in Pravilnika o določitvi kriterijev za izkazovanje pomembnejših dosežkov delovanja nevladnih organizacij za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju urejanja prostora).

Nevladne organizacije, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, **aktivno delujejo v javnem interesu** na področju urejanja prostora z dajanjem predlogov in pripomb v postopkih priprave prostorskih aktov.

Lahko sodelujejo z dajanjem pripomb in predlogov v postopkih in z uporabo pravnih sredstev. Ta lahko vlagajo tudi NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine. Pogoje za njihove statute urejajo drugi zakoni.

Pravna sredstva

Zoper prostorske izvedbene akte je mogoč upravni spor pred Upravnim sodiščem (upravni spor po Zakonu o upravnem sporu), ki ugotavlja zakonitost teh splošnih aktov (61. člen). Akte je možno izpodbijati:

- v delu določitve namenske rabe prostora;
- v delu določitve prostorskih izvedbenih pogojev, ki se nanašajo na namembnost posegov v prostor, njihovo lego, velikost in oblikovanje, ali na velikost gradbene parcele;
- v delu, ki se nanaša na določitev zasnove in območja najustreznejše variante v uredbi o najustreznejši varianti, ali
- glede mnenja, da CPVO ni treba izvesti ali glede mnenja o sprejemljivosti vpliva prostorskega izvedbenega akta v okviru celovite presoje vplivov na okolje oziroma presoje sprejemljivosti na varovana območja in
- glede upoštevanja pogojev, določenih v mnenju o sprejemljivosti vpliva v okviru CPVO oziroma presoje sprejemljivosti na varovana območja, v prostorskem izvedbenem aktu.

Tožbo v roku 3 mesecev od uveljavitve prostorskega načrta lahko vloži: 1. **oseba**, ki vlaga tožbo zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če izpodbijani prostorski izvedbeni akt določa pravni temelj za določitev njenih pravic ali obveznosti in če oseba izkaže, da ima izpodbijani prostorski izvedbeni akt v tem delu zanjo bistvene posledice; 2. **nevladna organizacija, ki ima aktiven status delovanja** v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, **če vlaga tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnemu interesu s svojega področja delovanja**, ali 3. državno odvetništvo na zahtevo vlade zaradi varstva javnega interesa.

Več o problematiki tega instituta in veljavnega 58. člena na spletni strani Mreže za prostor – [članek](#).

Kaj prinaša novi Gradbeni zakon?

- ureditev glede odločitve Ustavnega sodišča o tehtanju med javnim interesom glede odstranitve nelegalno zgrajenega objekta in pravice do spoštovanja doma;
- začetek gradnje možen po dokončnosti GD na lastno odgovornost, razen integralno GD (5. člen);
- nabor začasnih objektov se širi na objekte namenjene skladiščenju nenevarnih snovi in sanitarne objekte (4. člen)
objekt, namenjen skladiščenju nenevarnih snovi ob obstoječih proizvodnih ali skladiščnih objektih, v katerih se že izvaja dejavnost investitorja, na območjih proizvodnih dejavnosti in prometne infrastrukture, in sanitarni objekt ob obstoječih objektih na območjih iz te točke, če je postavljen le enkrat in ne več kot za tri leta;
- vloga za GD za prometne in linijske objekte bo popolna tudi brez dokazil o pravici graditi (46. člen);
- plačilo komunalnega prispevka ni več pogoj za izdajo GD - plačilo ob prijavi začetka gradnje;
- upravni organ ne ugotavlja več skladnosti gradnje s prostorskim načrtom – glede tega izda mnenje občina ali država;
- dovoljenje za objekt daljšega obstoja se šteje za uporabno dovoljenje – izda se za objekte, ki so bili zgrajeni pred 1.1.2005 (147. člen).

Navaden postopek izdaje gradbenega dovoljenja – stranski udeleženci

Pomembno:

- večina GD je navadnih GD – izdaja jih upravna enota;
- so objekti brez pomembnejših vplivov na okolje, lahko pa imajo vpliv na zavarovana območja in je potrebna presoja sprejemljivosti.

Stranski udeleženci (48. člen):

- lastnik nepremičnine in imetnik druge stvarne pravice na nepremičnini, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja;
- lastnik zemljišča, ki meji na nepremičnine, na katerih bo nameravana gradnja, razen če upravni organ ugotovi, da gradnja nanj ne vpliva;
- druga oseba, če izkaže, da bi nameravana gradnja zaradi svojega vpliva med gradnjo in po njej lahko vplivala na njene pravice in pravne koristi.

Upravni organ osebe, za katere ugotovi, da jim pripada status stranskega udeleženca in ki so mu znane na podlagi uradnih evidenc, seznaniti z začetkom postopka in jih povabi k udeležbi (49. člen) v roku najmanj 8 in največ 30 dni. Če povabljeni svoje udeležbe ne priglasijo, se šteje, da se z nameravano gradnjo strinja. Druga oseba, ki priglasijo udeležbo v postopku, mora ob prigrasitvi pojasniti razloge za udeležbo, lahko pa navede tudi razloge, zaradi katerih nameravani gradnji ugovarja, ali pa navede, da se z nameravano gradnjo strinja. Če upravni organ ugotovi, da ne izpolnjuje pogojev za stransko udeležbo, jo z odločbo zavrne (50. člen).

Integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja – novosti

Gre za objekte, ki imajo večji vpliv na okolje – združena gradbeno dovoljenje in okoljevarstveno soglasje.

Novosti:

- glede predhodne presoje (ali je presoja vplivov potrebna): o tem odloči MOP v predhodnem postopku presoje – odločitev je priloga vlogi za GD (64. in 46. člen);
- ugotovitev o presoji vplivov na okolje za celoto (63. člen): če se v integralnem postopku zahteva izdaja integralnega gradbenega dovoljenja za objekt, ki tvori kumulativni poseg v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, se v integralnem postopku izvede presoja vplivov na okolje za vse kumulativne posege ali celotni objekt, izpolnjevanje pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja pa se preveri le za posamični objekt ali del objekta, ki je predmet zahteve investitorja. GD brez ponovne presoje se lahko izda kot navadno GD (pristojna UE), če:
 - je zahteva vložena v petih letih od pravnomočnosti integralnega gradbenega dovoljenja, v katerem je bila opravljena presoja vplivov na okolje, ki vključuje tudi nameravano gradnjo,
 - je nameravana gradnja skladna s pogoji, ki so določeni v že izdanem integralnem gradbenem dovoljenju, in
 - so izpolnjeni drugi pogoji za navadno GD.

Integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja – stranski udeleženci

Sodelovanje javnosti (68. člen):

- **ko MOP ugotovi**, da je poseg s stališča mnenjedajalcev sprejemljiv, obvesti javnost o začetem postopku za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja zagotovi javnosti vpogled v zahtevo za izdajo integralnega gradbenega dovoljenja in dokumentacijo (obvezni del je poročilo o vplivih na okolej), ki se nanaša na predmet izdaje integralnega dovoljenja, ter ji omogoči dajanje pripomb v roku **30 dni** od dneva javne objave na državnem portalu eUprava (in eGraditev).

Stranski udeleženci so poleg oseb za navadno GD tudi (67. člen):

- nevladna organizacija v javnem interesu, ki deluje na področju varstva okolja in ohranjanja narave;
- civilna iniciativa (druga alineja 47. točke prvega odstavka 3. člena): 200, za objekte državnega pomena pa 500 polnoletnih oseb na območju občine ali občine, ki meji na občino posega – podpisi, izjava o želji sodelovati v postopku in imenovanje skupnega zastopnika),

če sta vložila zahtevo za vstop v postopek v 30 dneh od dneva objave za javno obravnavo. Sestavni del zahteve za vstop v postopek mora biti tudi **podatek o varnem elektronskem predalu, na katerega jima bo upravni organ vročal dokumente**. Vročitev dokumentov se šteje za opravljeno v treh delovnih dneh po oddaji dokumentov v varni elektronski predal ([PoštAR](#)).

Pravna sredstva zoper gradbeno dovoljenje

Navadno GD (58. člen): pritožba v osmih dneh od njene vročitve

Integralno gradbeno dovoljenje (71. člen):

- NVO in CI, ki sta bila stranska udeleženca v postopku, lahko začneta upravni spor zaradi varstva javne koristi varstva okolja in narave ali pravice do zdravega življenjskega okolja posameznikov, povezanih v CI (rok 30 dni po vročitvi);
- NVO s statusom javnega interesa na področju varstva okolja in ohranjanja narave in CI lahko začneta upravni spor tudi če nista bila stranska udeleženca v roku 30 dni od objave integralnega GD v sistemu eGraditve.

Po preteku dveh mesecev od začetka gradnje ni mogoče predlagati obnove postopka iz razloga, da bi morala biti oseba udeležena v postopku kot stranski udeleženec in ji možnost udeležbe v postopku ni bila dana (sicer običajen rok 1 leto).

Glede načina odločanja Upravnega sodišča GZ podaja podrobnejša navodila, kar je posledica opomina Evropske komisije zoper Slovenijo 2011/2216 C(2020) 6056.

Vse o postopkih po ZUreP-3 in GZ-1 bo predstavljeno na spletni strani Zagovorniki okolja do uveljavitve zakonov.

Senka Šifkovič Vrbica

@ senka.sifkovic.vrbica@ipop.si

IPoP – Inštitut za politike prostora

 ipop.si

 @_ipop

 IPoP – Inštitut za politike prostora