

**Ministrstvo za okolje in prostor**  
**Dunajska 47**  
**1000 Ljubljana**

Ljubljana, 4.3.2015

**DUPPS**  
**TSPAS**

DRUŠTVO  
URBANISTOV IN  
PROSTORSKIH  
PLANERJEV  
SLOVENIJE

TOWN AND  
SPATIAL  
PLANNING  
ASSOCIATION OF  
SLOVENIA

Karlovška 3  
SI 1000 Ljubljana  
Slovenija  
T: +386 31 278 516  
E-mail:  
drustvo.dupps@gmail.com  
www.dupps.si

## **Zadeva: Odziv DUPPS na napovedane spremembe prostorske in gradbene zakonodaje**

V okviru Sekcije za zakonodajo pri Društvu urbanistov in prostorskih planerjev (v nadaljevanju DUPPS) smo pripravili odziv na napovedane spremembe prostorske in gradbene zakonodaje.

### **I. SPLOŠNO**

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) je dne 30.9.2014 organiziralo plenarno sejo delovnih skupin za prenovu zakonodaje iz področja prostora in graditve. Kot predlaga MOP, naj bi po sedmih letih šli v večjo spremembo zakonodaje; predvidena so nova poimenovanja, novi medsebojni odnosi med dokumentacijo, nove delitve med pristojnimi »pripravljalci« in upravnimi organi, itd.

- Potrebno je ponovno razmisliti, ali bi bilo morda bolje, da bi izhajali iz obstoječih zakonov in jih popravili v določilih, ki so se izkazala kot pomanjkljiva. Morda ni dobro spreminjati zakonodajo, dokler niso sprejeti OPN-ji, SPRS ...
- Pomembnejše je, da bi se sočasno z zakonskimi spremembami pripravljali tudi podzakonski akti, ker je obdobje od sprejema posameznega zakona do enovitega tolmačenja podzakonskih aktov vse daljše, tolmačenja v praksi pa so posledično preveč različna.
- V prostorski zakonodaji je treba nujno opredeliti »**PODROČJE**« UREJANJA PROSTORA in znotraj tega »**PROSTORSKO NAČRTOVANJE**«, »**IZVEDBENO NAČRTOVANJE**« in »**RABA**«.
- Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zamenjavi preobširnih imenovanj in pojmov, kot je npr. OPPN, in podobno in le-te poimenovati primerljivo z izrazi, ki so v rabi v drugih državah.
- RAVNI NAČRTOVANJA morajo biti usklajene. Uvedba ZUPUDPP je postopek in področje dela razbila na dvoje, tako postopkovno, kot z vidika vrednotenja nepremičnin.
- Pri novi opredelitvi licenc s področja prostorskega načrtovanja je treba upoštevati nove študijske programe in njihove kompetence na področju prostorskega načrtovanja.
- Pomembna je tudi zadostna uvedba NADZORA nad izvajanjem zakonodaje – trenutna oblika nadzora je povsem NEZADOSTNA in neprimerljiva z drugimi evropskimi državami.

Predstavitev MOP je bila v več poglavjih, kot so gradnje in spremembe ZGO, prostor in spremembe ZPNačrt, itd.

## II. ZA PODROČJE PROSTOR-a so v okviru stroke spoznani naslednji okvirni problemi:

1. V zakon je treba vključiti vsa še veljavna določila iz ZURP in s tem urediti enoten zakon. V ZURP je ostalo prostorsko nadzorstvo ter izdelava prostorskih načrtov, prav tako vsi »prostorski ukrepi«. Določila ZURP se v praksi kar ignorirajo, čeprav še veljajo.
2. Zakon o prostorskem načrtovanju naj se uporablja kot krovni zakon za urejanje prostora v prostorskih aktih, enako za stavbna zemljišča, za vodna zemljišča, za kmetijska in za gozdna zemljišča ter druga, za detajlno urejanje stavbnih zemljišč in njihovo komunalno opremljanje pa se ponovno sprejme poseben zakon o stavbnih zemljiščih. S tem bo podana večja sorazmernost med sektorskimi zakoni – sedaj samo »stavbna zemljišča« nimajo svojega zakona in so »utopljena« v prostorski zakon, vsa ostala področja pa še imajo svoje resorne zakone.
3. STAVBNA ZEMLJIŠČA, vključno s izračunom KOMUNALNEGA PRISPEVKA, zahtevajo samostojen zakon. Področje »OPREMLJANJE STAVBNIH ZEMLJIŠČ IN KOMUNALNI PRISPEVEK« je trenutno urejeno mimo vseh strokovnih načel iz tega strokovnega področja, zato bi ga bilo potrebno opredeliti na novo oziroma nadaljevati izhodišča iz leta 1997 oziroma 1999.
4. V prostorskem aktu bi morala biti posebej opredeljena »zazidana« in »nezazidana« stavbna zemljišča. Naslednji korak je določitev zazidljivih zemljišč in zemljišč za gradnjo stavb. Treba je torej ciljno opredeliti vrste zemljišč kot podlago za izvajanje zemljiške politike.
5. Moteč je tudi prevelik obseg STAVBNIH ZEMLJIŠČ, določen praviloma v vseh OPN, kar ima določene posledice za lastnike. Ne moremo načrtovati za naslednjih 100 let, dolgoročno planiranje naj bi imelo vendarle podlago v demografski projekciji in razvojnih trendih nekega kraja oz. občine. Planski dokumenti morajo predvideti faznost realizacije.
6. Prav tako je velika pomanjkljivost v obravnavi inštrumentov ZEMLJIŠKE POLITIKE, kjer je bistveno to, da jih je treba obravnavati kot SISTEM. To pomeni, da je treba upoštevati vse inštrumente in analizirati njihov morebiten vpliv na npr. usmerjanje poselitve, pa tudi prekrivati se ne smejo
7. Število inštrumentov zemljiške politike (našteti jih je približno 50), ki naj bi jih v svetu poznali, in se jih navaja v zvezi s spremembami zakonodaje, je brez podlage. Imeti je treba primerno število ustreznih operativnih inštrumentov, ki sledijo ciljem zemljiške politike. Uvajanje nepremišljenih novih davkov (ki večinoma niso inštrumenti zemljiške politike), je zelo škodljivo.
8. Nujno je treba urediti pogoje glede parcelacije stavbnih zemljišč in njihov vnos v geodetske evidence, ažurirati določila glede komasacije stavbnih zemljišč, posebej upravne in posebej pogodbene, vse v povezavi z določili o izdelavi prostorskih aktov za območja komasacij.
9. Prav tako je treba bolj podrobno obdelati obveznost "strokovnih podlag" v postopkih priprave prostorskih aktov. ZURP in podrejeni predpisi so imeli glede tega bolj natančna določila, kar bi kazalo obnoviti, saj v praksi prav na teh področjih prihaja do samovolje in nedoslednega obravnavanja prostora.
10. V praksi nastopa več problemov, posebnega pa predstavlja področje dela NOSILCEV UREJANJA PROSTORA (v nadaljevanju NUP):
  - njihove področne (sektorske) zakonodaje so neusklajene s PROSTORSKO in tudi z zakonodajo med posameznimi področji;
  - posamezni nosilci imajo različne roke za odziv, postavljeni so morda nerealno, saj so v praksi očitno prekratki, ker se jih ne držijo;
  - nimajo splošnih smernic, ne ločijo smernic od projektnih pogojev, nalagajo strokovne podlage investitorjem, čeprav bi jih morala izdelati država;
  - za strokovne podlage (SP) ni dovolj ustreznih kadrov, saj na primer za področje poplav izdelujeta dokumentacijo le nekaj strokovnjakov v državi, kar je nevzdržno, posamezna občina jih čaka vsaj pol leta, da pride na vrsto;

- za izdelavo SP ni mogoče pridobiti referenc, ki bi veljale in ki bi jih priznaval NUP, med NUP pa ni strokovnjakov, ki bi imeli licenco, kaj šele da bi imeli reference in dovolj referenc za zadnja tri leta, recenzije si mora plačati sam naročnik;
- v primeru nekaterih NUP, na primer za železnice, sploh ni jasno, na kateri konkretni naslov se je treba obrniti po smernice;
- roki za sklic sestankov s predstavniki NUP so dolgi po več mesecev, NUP ne odgovarjajo ali jamčijo za nobeno stvar s področja njihovega dela.

### III. ZA PODROČJE GRADNJE velja ocena stanja, ki jo podpira tudi pravna stroka:

Ključni problem ne izhaja iz neustrezne pravne ureditve postopka izdaje gradbenega dovoljenja, kar je poglaviti predmet načrtovanih sprememb, temveč iz neizvajane zakonodaje (npr.: Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) izhaja iz predpostavke, da so z Zakonom o urejanju prostora (ZUreP1) urejene podlage za jasne, natančne in zanesljive prostorske akte, iz katerih bo mogoče natančno razbrati lokacijske pogoje, ki so izhodišče za graditev objektov, v resnici pa ni tako).<sup>1</sup>

Velikokrat prihaja v postopku do konflikta interesov različnih udeležencev. Ti so: investitor, mejaš oziroma sosed, projektant, izvajalec, javni interes.

#### Poglaviti ugotovljeni problemi na področju gradenj so:

1. Nepreglednost in neustreznost prostorskih aktov (ki težko izpolnjujejo zahteve prostorske zakonodaje).
2. Nepreglednost in nedorečenost predpisov na področju graditve. Zaradi tega prihaja do različne upravne prakse upravnih organov. Zelo pomembno je usklajevanje med upravnimi organi in MOP, ki je ključnega pomena za enotno upravno prakso. MOP bi moral večkrat z navodili poenotiti določena področja, kjer prihaja do različne upravne prakse.
3. Nezdostna predhodna seznanitev investitorjev s postopkom. Investitorji si ne pridobijo kvalitetnih informacij preden se odločijo za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma si pridobijo nestrokovne in zavajajoče informacije.
4. Nestrokovno in pomanjkljivo pripravljena projektna dokumentacija. Projektanti bi v prvi meri morali zagovarjati izhodišča prostorskega akta in gradnjo podrediti urbanističnim rešitvam akta (in ne željam investitorja).

Glede zgoraj navedenega je pripravljeno tudi gradivo z opazkami na predstavljene predloge MOP, ki je podano v obravnavo v prilogi<sup>ii</sup>, poleg tega pa obstajajo tudi **predlogi konkretnih sprememb v obstoječih zakonih**, kar je pa samo informativne narave.

Pripravili:  
Sekcija za zakonodajo DUPPS

Predsednica DUPPS

dr. Liljana Jankovič Grobelšek, univ.dipl.inž.arh.



---

i

»Stališča MOP«: »Prenova zakonodaje je na področju urejanja prostora in graditve objektov smiselna le v primeru, če **se okrepi izvajanje zakonodaje na vseh segmentih**. Za naš celoten pravni sistem je namreč značilno intenzivno vnaprejšnje predpisovanje in pogojevanje različnih ravnanj, **malo pa je naknadnega nadzora**, prav tako pa je izvajanje zakonodaje oziroma upravno delovanje izrazito vertikalno in enotirno, s premalo poudarka na sodelovanju pristojnih institucij. **Takšen pristop bi že ob sedanjem normativnem okviru zagotavljal bistveno boljše izvajanje zakonodaje**. Ker je utopično misliti, da lahko katera koli nova zakonodaja vsebuje rešitve, ki bodo že same po sebi uredile težave, je na mestu **opozorilo, da bo tudi to zakonodajo treba izvajati in pri tem aktivno izrabljati možnosti, ki jih daje na voljo obstoječ upravni sistem**.«

ii

Analiza\_predloga\_sprememb\_prost\_in\_gradb\_zakonodaje\_DUPPS\_2015