

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

ANALIZA NOVE PROSTORSKE ZAKONODAJE

(magistrsko diplomsko delo)

Avtor: Jernej Butara

Mentor: prof. dr. Senko Pličanič

Ljubljana, maj 2019

## **POVZETEK**

Z novim Zakonom o urejanju prostora, Gradbenim zakonom in Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti je domača prostorska zakonodaja doživela novo reformo. Zakonodaja, ki se je začela uporabljati pred slabim letom, naslavlja temeljne problematike na področju urejanja prostora in graditve objektov, razdrobljeno ureditev pa skuša poenotiti in narediti preglednejšo. Predmet magistrskega diplomskega dela je izpostavitev in analiza temeljnih novosti, ki jih prinašata Zakon o urejanju prostora in Gradbeni Zakon. Posamezne zakonske rešitve so podrobneje pravno razčlenjene, opisane v primerjavi s pravili, ki jih nadomeščajo in kritično obravnavane. Naloga je sestavljena iz dveh delov, ki ustrezata obravnavanima zakonoma. Znotraj posameznega dela so kot osrednji del naloge najprej izpostavljene sistemske oziroma ključne novosti, sledijo pa še ostale pomembne spremembe.

Prvi del magistrske naloge je namenjen analizi novosti Zakona o urejanju prostora. V središču tega dela je obravnavana nova možnost sodnega varstva zoper prostorske izvedbene akte kot splošne pravne akte v upravnem sporu. Posebna pozornost je med drugim posvečena možnosti prevlade javne koristi, ki je v postopkih priprave prostorskih aktov določena na sistemski ravni, institutu lokacijske preveritve in preoblikovanemu postopku državnega prostorskega izvedbenega načrtovanja. Drugi del naloge je namenjen obravnavi rešitev, ki jih prinaša Gradbeni zakon. Posebna pozornost je namenjena najprej integraciji mnenj, ki nadomeščajo soglasja, v postopek izdaje gradbenega dovoljenja in nato združitvi samega postopka izdaje gradbenega dovoljenja s postopkom izdaje okoljevarstvenega soglasja za objekte z vplivi na okolje. Izpostavljena je tudi nova ureditev posebnih prepovedi za nedovoljen objekt in neskladno uporabo objekta, ki je povzročila veliko zmede pri poslovanju z nepremičninami.

**Ključne besede:** urejanje prostora, graditev objektov, prostorsko načrtovanje, prostorski akt, gradbeno dovoljenje, prevlada javne koristi, lokacijska preveritev, upravni spor, integralni postopek, prostorski informacijski sistem

## **ABSTRACT**

With the new Spatial Planning Act, Building Act and Architecture and Civil Engineering Act, the national spatial legislation underwent another reform. The legislation, which has applied for under a year, addresses the fundamental issues in the areas of spatial management and construction, and tries to unify the partitioned regulation and to make it more orderly. This master`s thesis provides an overview and an analysis of principal innovations of the new Spatial Planning Act and Building Act. Individual solutions are broken down in detail, and are contrasted with the previous regulation and examined critically. The thesis is comprised of two parts, one for each respective Act. An individual part summarises systemic or key solutions as its main section, followed by other important changes to the legislation.

The first part of the thesis deals with the new Spatial Planning Act. As its perhaps most important subject, the part examines the administrative dispute as a new form of judicial protection against the spatial implementation plans as general legal acts. Inspected closely, among other things, are also the enactment of public interest predominance procedure at a systemic level into the procedures for drafting spatial planning documents, the mechanism of locational verification and the reformed procedure of state spatial implementation planning. The second part of the paper deals with key innovations of the Building Act. Examined first is the integration of opinions, substituting the approvals, into the procedure for issuing a building permit, and examined second is the integration of the above-mentioned procedure with the procedure for issuing an environmental approval for the buildings with environmental impacts. Also summarised is the new regulation of special prohibitions referring to unallowable construction and non-compliant use, which has caused a fair amount of confusion in legal transactions with real estate.

**Keywords:** spatial management, construction, spatial planning, spatial planning document, building permit, public interest predominance, locational verification, administrative dispute, integrated procedure, spatial data system

## **Pogosto uporabljane kratice in okrajšave<sup>1</sup>**

- Ministrstvo, pristojno za prostor oziroma gradbene zadeve – ministrstvo;
- PIA – prostorski izvedbeni akt;
- PSA – prostorski strateški akt;
- OPN – občinski prostorski načrt;
- RPP – regionalni prostorski plan;
- GD – gradbeno dovoljenje.
- PIS – prostorski informacijski sistem;

---

<sup>1</sup> Okrajšave, ki so označene sproti, se uporabljajo le znotraj posameznih poglavij.

# KAZALO

1. IZHODIŠČA.....	1
2. ZAKON O UREJANJU PROSTORA (ZUreP-2).....	4
2.1 Glavne novosti .....	4
2.1.1 Novosti v zvezi z udeleženci pri urejanju prostora.....	4
2.1.1.1 Komisija za prostorski razvoj in Prostorski svet.....	4
2.1.1.2 Občinski urbanist.....	4
2.1.1.3 Nevladne organizacije .....	5
2.1.2 Državni prostorski red .....	6
2.1.3 Sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte .....	6
2.1.4 Prevlada javne koristi.....	9
2.1.5 Prenovljen postopek državnega prostorskega izvedbenega načrtovanja.....	10
2.1.6 Lokacijska preveritev .....	13
2.1.7 Gradbena parcela stavbe.....	15
2.2 Ostale novosti .....	18
2.2.1 Temeljna pravila urejanja prostora.....	18
2.2.1.1 Izvajanje določenih posegov na podlagi samega zakona .....	18
2.2.1.2 Posamična poselitev .....	19
2.2.1.3 Prostorsko načrtovanje na morju .....	19
2.2.2 Novosti na področju prostorskega strateškega načrtovanja .....	20
2.2.2.1 Ponovna uvedba Strategije prostorskega razvoja Slovenije in akcijski načrt za izvajanje Strategije .....	20
2.2.2.2 Uvedba regionalnega prostorskega načrtovanja in občinski prostorski plan ...	21
2.2.3 Novosti na področju občinskega prostorskega izvedbenega načrtovanja .....	22
2.2.4 Začasni ukrepi za zavarovanje prostorskega načrtovanja.....	23
2.2.5 Glavne novosti pri ukrepih zemljiške politike .....	24
2.2.5.1 Razvojne stopnje nepozidanih stavbnih zemljišč.....	24
2.2.5.2 Taksa na neizkoriščena stavbna zemljišča.....	25
2.2.5.3 Soglasje za spreminjanje meje parcele .....	26
2.2.5.4 Načrt preskrbe z zemljišči.....	26
2.2.5.5 Predkupna pravica države .....	27
2.2.6 Prostorski informacijski sistem .....	27

3. GRADBENI ZAKON (GZ) .....	29
3.1 Glavne novosti in poudarki .....	29
3.1.1 Integracija mnenj v postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	29
3.1.2 Informacije o pogojih za izvajanje gradnje in predodločba .....	30
3.1.3 Integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	32
3.1.4 Prijava začetka gradnje .....	34
3.1.5 Inšpekcijski nadzor .....	36
3.1.6 Problematika 93. člena .....	37
3.2 Ostale novosti .....	40
3.2.1 Bistvene zahteve .....	40
3.2.2 Udeleženci pri graditvi objektov .....	41
3.2.3 Pogoji za začetek izvajanja gradnje .....	42
3.2.4 Novosti v postopku izdaje gradbenega dovoljenja .....	43
3.2.4.1 Postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	43
3.2.4.2 Pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja .....	44
3.2.4.3 Gradbeno dovoljenje in posebnosti pri pravnih sredstvih .....	46
3.2.4.4 Skrajšani postopek izdaje gradbenega dovoljenja .....	47
3.2.4.5 Dopustna manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja in sprememba gradbenega dovoljenja zaradi večjih odstopanj .....	48
3.2.5 Novosti v postopku izdaje uporabnega dovoljenja .....	48
3.2.6 Legalizacija .....	49
3.2.6.1 Dovoljenje za objekt daljšega obstoja .....	50
4. SKLEP .....	52
5. VIRI IN LITERATURA .....	54

# 1. IZHODIŠČA

Novo prostorsko zakonodajo sestavljajo Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)<sup>2</sup>, Gradbeni zakon (GZ)<sup>3</sup> in Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID)<sup>4</sup>. Urejanje prostora je predvsem prostorsko načrtovanje, izvajanje ukrepov zemljiške politike, spremljanje stanja v prostoru in zagotavljanje informacijskih storitev, graditev objektov pa zajema projektiranje, dovoljevanje in gradnjo. Zakoni so bili sprejeti 24.10.2017 in se uporabljajo od 1.6.2018 ter nadomeščajo do sedaj veljavno prostorsko ureditev.

Pravna ureditev urejanja prostora je bila do uveljavitve ZUreP-2 razdrobljena med tri zakone. Področje je nazadnje celovito uredil Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)<sup>5</sup>, prostorsko načrtovanje in nekatera druga področja so bila kasneje izločena v Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt)<sup>6</sup>, ureditev državnega prostorskega načrta pa je bila nazadnje iz tega zakona izvzeta v poseben Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP)<sup>7</sup>. Urejanje prostora krovno ureja ZUreP-2. GZ je nadomestil Zakon o graditvi objektov (ZGO-1)<sup>8</sup>, ki je bil zaradi številnih sprememb nepregleden (zakon je bil noveliran šestkrat, vanj pa so posegli tudi številni drugi zakoni), poleg tega pa je bil z odločbami Ustavnega sodišča del ureditve razveljavljen in nikoli ustrezno nadomeščen. Nekateri (prostorske) vsebine se iz ZGO-1 selijo v ZUreP-2 (vzdrževanje objektov, grajeno javno dobro). Iz ZGO-1 je v ZAID izvzeta tudi regulacija poklicev na področju gradbeništva.

Predmet magistrskega diplomskega dela je obravnava novosti, ki jih prinašata ZUreP-2 in GZ. Zaradi širine obravnavanega področja in omejenega obsega naloge so v njej obravnavane tiste rešitve, ki so po mnenju avtorja naloge najpomembnejše. Posebna pozornost je posvečena tistim institutom in drugim rešitvam, ki so v prostorski ureditvi povsem nove in odpirajo največ vprašanj. Te novosti so izpostavljene in podrobneje pravno analizirane. Zakonske novosti so opredeljene samostojno in v primerjavi z zakonskimi rešitvami, ki jih nadomeščajo. Posamezne vsebine so obravnavane kritično. Naloga je razdeljena na dva dela,

---

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 61/17.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 61/17.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.

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

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US.

ki ustrezata predmetnima zakonoma. Znotraj posameznega dela so najprej poudarjene ključne, temeljne zakonske novosti, nato pa še ostale spremembe.

Med temeljne cilje ZUreP-2 spada mehčanje togosti sistema prostorskega načrtovanja. Z novim institutom lokacijske preveritve je mogoče spreminjanje prostorske izvedbene regulacije v okviru konkretnega primera, brez spreminjanja samega PIA. Večja prožnost prostorske izvedbene regulacije se zagotavlja tudi z izločanjem strateških (in drugih) vsebin iz PIA; iz OPN so v PSA izločene strateške vsebine, na ravni PSA pa je mogoča tudi uskladitev zasnov prostorskih ureditev državnega pomena. Hitrejše umeščanje prostorskih ureditev državnega pomena v prostor se omogoča v novem združenem postopku načrtovanja in dovoljevanja, z uzakonitvijo upravnega spora zoper PIA kot splošne pravne akte pa skuša ZUreP-2 zagotoviti učinkovito pravno varstvo zoper te predpise. Zakon tudi krepi sodelovanje javnosti (vključno z nevladnimi organizacijami) v postopkih priprave prostorskih aktov, s čimer izpeljuje zahteve Aarhuške konvencije<sup>9</sup>.

Za lažje usklajevanje javnih interesov v prostoru ZUreP-2 uvaja Komisijo za prostorski razvoj kot novega udeleženca pri urejanju prostora, za primer nerešljivega konflikta javnih interesov v postopkih priprave prostorskih aktov pa je uzakonjena možnost prevlade javne koristi na sistemski ravni. Za boljšo izkoriščenost prostora, razvoj stavbnih zemljišč in gospodarjenje z njimi zakon posodablja ukrepe zemljiške politike. Kot »spodbudo« investitorjem za čimprejšnjo aktivacijo stavbnih zemljišč je uvedena taksa na neizkoriščeno stavbno zemljišče, spremljanje stanja nepozidanih stavbnih zemljišč pa bo mogoče preko vodenja podatkov o razvojnih stopnjah nepozidanih stavbnih zemljišč v evidenci stavbnih zemljišč. Normalno funkcioniranje stavb za ves čas njihovega obstoja skuša zakon zagotoviti s ponovno uvedbo instituta gradbene parcele. Med cilje zakona nazadnje spada celovita vzpostavitev PIS.

Od ZGO-1 je GZ krajši in preglednejši. Med temeljne cilje zakona spada povečanje pravne varnosti investitorja. V ta namen sta uzakonjena obveznost pristojnih organov do podajanja informacij o pogojih za izvajanje gradnje in predodločba kot nova upravna odločba, s katero se lahko pravnomočno odloči o izpolnjevanju določenih pogojev za izdajo GD še pred izdajo tega dovoljenja (oziroma pred začetkom postopka izdaje GD). Cilj zakona je tudi čimprejšnja pridobitev GD, zato razbremenuje dokumentacijo za pridobitev GD in razširja možnost izvedbe skrajšanega postopka izdaje GD. Za zagotovitev hitrejšega postopka GZ ukinja soglasja kot samostojne upravne akte in jih nadomešča z mnenji, pridobivanje katerih je integrirano v sam postopek izdaje GD. Za povečanje učinkovitosti inšpekcijskega nadzora je

---

<sup>9</sup> Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah.



decentraliziran gradbeni inšpekcijski nadzor, zagotavlja pa se aktivnejša vloga inšpektorjev. GZ določa tudi široke možnosti legalizacije.

## **2. ZAKON O UREJANJU PROSTORA (ZUreP-2)**

### **2.1 Glavne novosti**

#### **2.1.1 Novosti v zvezi z udeleženci pri urejanju prostora**

##### **2.1.1.1 Komisija za prostorski razvoj in Prostorski svet**

Komisija za prostorski razvoj in Prostorski svet sta povsem nova udeleženca pri urejanju prostora. Komisija je delovno telo vlade, ki skrbi predvsem za usklajenost in upoštevanje ciljev pri urejanju prostora, Prostorski svet pa je strokovni podporni organ. Komisija izdaja o določenih vprašanjih mnenje, npr. v postopku prevlade javne koristi ali o upravičenosti nadomestnega ukrepanja države. Na Komisijo se je v primeru morebitne neusklajenosti mogoče obrniti v okviru konkretnega postopka prostorskega načrtovanja<sup>10</sup>, kar bo omogočilo lažje usklajevanje javnih interesov. Komisija tudi potrjuje določene odločitve, npr. izhodišča za pripravo in predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

Komisija deluje kot nekakšen posrednik pri usklajevanju javnih interesov, seveda pa nima pristojnosti, da bi odločila o prevladi določenega javnega interesa in mu dala prednost pred drugim. To moč ima vlada v postopku prevlade javne koristi, Komisija pa poda v tem postopku mnenje. Komisiji (in ministrstvu) kot političnemu organu strokovno podporo nudi Prostorski svet. Prostorski svet obravnava in daje mnenja o različnih vprašanjih znotraj posameznih postopkov, lahko pa tudi o širših vprašanjih (npr. o ustreznosti pravil urejanja prostora, ki so del Državnega prostorskega reda).

##### **2.1.1.2 Občinski urbanist**

Razširjene so pristojnosti občinskega urbanista, ki ga je sicer poznal že ZUreP-1<sup>11</sup>. Poleg nalog urejanja prostora iz občinske pristojnosti, svetovanja županu v zadevah urejanja prostora in koordinacije priprave prostorskih aktov med občino in izdelovalcem, občinski urbanist odslej skrbi za celostno politiko prostorskega razvoja občine in izvaja naloge v postopkih lokacijske preveritve. Občinski urbanist bo lahko zaposlen bodisi pri posamezni občini v občinski službi za urejanje prostora, bodisi bo delo opravljal drugače – npr. preko

---

<sup>10</sup> Komisiji je v obravnavo in mnenje mogoče predložiti npr. predlog DPN.

<sup>11</sup> Glej čl. 161 ZUreP-1.

povezovanja v medobčinske uprave ali javne zavode za urejanje prostora<sup>12</sup> (glede na potrebe konkretne občine).

Obveznost zagotovitve občinskega urbanista je namenjena izboljšanju strokovne kadrovske zasnove na občinah. Zagotovitev tega subjekta je občinam sicer nalagal že ZUreP-1, enaka določba v ZUreP-2<sup>13</sup> pa priča o dejstvu, da si ga nekatere občine očitno še niso zagotovile. Kot neke vrste nagrado za občine, ki občinskega urbanista že imajo, je mogoče razumeti določbo prvega odstavka čl. 298, da lahko osebe, ki so z začetkom uporabe ZUreP-2 izpolnjevale pogoje za občinskega urbanista po prejšnjem zakonu, nadaljujejo delo kot občinski urbanisti po novem zakonu. Postavlja se vprašanje, če bodo občine izpolnile obveznost tokrat. Glede na to, da zakon nalaga občinskim urbanistom celo dodatne pristojnosti, bi bilo za primer neupoštevanja obveznosti smiselno določiti nekakšno sankcijo.

### 2.1.1.3 Nevladne organizacije

Zakon vzpostavlja pravno podlago za pridobitev statusa nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju urejanja prostora. Edino primerno je, da takšno pravno podlago vzpostavlja zakon, ki ureja prostor. ZUreP-2 omogoča pridobitev omenjenega statusa društvom, ustanovam in zavodom (kar so prevladujoče oblike nevladnih organizacij). Pridobitev statusa delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora je društvom že doslej omogočal Zakon o društvih (ZDru-1)<sup>14</sup>, tik pred začetkom uporabe ZUreP-2 pa je podelitev statusa delovanja v javnem interesu nevladnim organizacijam generalno uredil Zakon o nevladnih organizacijah (ZNOrg)<sup>15</sup>, ki pa pri pridobitvi statusa delovanja v javnem interesu ne razlikuje več med pravnoorganizacijskimi oblikami. Menim, da ZUreP-2 določa dodatne pravne posledice pridobitve statusa delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora in dodatne pogoje za njegovo pridobitev (čeprav so zelo podobni splošnim pogojem iz četrtega odstavka čl. 6 ZNOrg).

Na aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora zakon veže določene pravne posledice – nevladne organizacije lahko sodelujejo v postopkih na področju urejanja prostora. Nevladne organizacije z aktivnim statusom delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora in na nekaterih drugih področjih lahko vlagajo pravna sredstva

---

<sup>12</sup> Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 7.

<sup>13</sup> Na podlagi drugega odstavka čl. 298 ZUreP-2 morajo občine sodelovanje občinskega urbanista zagotoviti v dveh letih po začetku uporabe zakona.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 21/18. Zakon je začel veljati dne 14.4.2018

zoper PIA, njihov pravni interes pa se šteje za izkazan po samem zakonu. Nevladne organizacije tudi imenujejo enega kandidata za člana Prostorskega sveta.

### **2.1.2 Državni prostorski red**

Državni prostorski red sestavljajo pravila s področja urejanja prostora. Prostorski red je bil uveden z ZUreP-1, na njegovi podlagi pa je bila sprejeta Uredbo o prostorskem redu Slovenije<sup>16</sup>. ZUreP-2 prostorski red bistveno razširja. Državni prostorski red je zbirka temeljnih pravil, ki so določena že na ravni zakona (!) in podrobnejših pravil urejanja prostora, smernic ter priporočil, vključno s primeri dobre prakse. Temeljna pravila urejanja prostora so torej po novem predmet samega zakona, in ne več podzakonskih aktov. Večina temeljnih pravil urejanja prostora je vsebinske (materialne) narave; ZUreP-2 tako vsebuje več vsebinskih določb od dosedanjih zakonov o urejanju prostora, ki so vsebovali pretežno procesne določbe. Uzakonitev temeljnih pravil prostorskega načrtovanja je primerna zaradi poenotenja raznolike prakse (predvsem na ravni občin), kar je potrebno za njeno izboljšanje in večjo investicijsko varnost<sup>17</sup>.

Podrobnejša pravila urejanja prostora bodo določena na podzakonski ravni – poleg zgoraj omenjene Uredbe, ki z uveljavitvijo ZUreP-2 ostaja v veljavi, je predviden sprejem tudi drugih podzakonskih predpisov. Splošne smernice, priporočila in primeri dobre prakse, ki prav tako tvorijo državni prostorski red in jih sprejemajo državni nosilci urejanja prostora, naj bi omogočali ažurnost oziroma hitrejšo prilagodljivost pravil urejanja prostora. Nekatera izmed temeljnih pravil urejanja prostora bodo opisana v nadaljevanju naloge.

### **2.1.3 Sodno varstvo zoper prostorske izvedbene akte**

Morda najpomembnejša novost, ki jo prinaša ZUreP-2 je uzakonitev možnosti upravnega spora zoper PIA kot splošne pravne akte oziroma predpise. Sodno varstvo zoper PIA kot predpise je bilo doslej mogoče le v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti pred ustavnim sodiščem, kjer pa zaradi restriktivne razlage pravnega interesa do vsebinskega odločanja pogosto sploh ne pride. Ustavno sodišče v primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, dopušča pobudo šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični

---

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 122/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2.

<sup>17</sup> Ivanič, L.: Temeljna izhodišča, cilji in načela nove prostorske in gradbene zakonodaje, Podjetje in delo, 2016, št. 6-7, str. 1285.

pravni akt pred rednimi sodišči in s hkratno vložitevijo ustavne pritožbe. Posameznik mora nezakonitost predpisa zatrjevati že v postopkih pred pristojnimi sodišči, slednja pa imajo v primeru, da dvomijo o zakonitosti podzakonskega predpisa, vso pravico (in dolžnost), da tega predpisa ne uporabijo (*exceptio illegalis*), in da sprožijo postopek za oceno zakonitosti pred ustavnim sodiščem. Po mnenju Ustavnega sodišča takšna omejujoča razlaga pravnega interesa pobudnikom ne onemogoča pravnega varstva v ustavnem sporu, temveč pomeni le odložitev ustavnosodne presoje na čas po izčrpanju pravnih sredstev pred pristojnimi sodišči<sup>18</sup>.

Zaradi omejenega dostopa do Ustavnega sodišča pa sodno varstvo zoper PIA v praksi ni bilo učinkovito. V želji po zagotovitvi učinkovitega pravnega varstva zoper te predpise ZUreP-2 uvaja možnost upravnega spora. Pravna podlaga za to je vsebovana v prvem odstavku čl. 2 Zakona o upravnem sporu (ZUS-1)<sup>19</sup>, ki določa, da je predmet upravnega spora praviloma odločanje o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, o zakonitosti drugih aktov pa odloča sodišče v upravnem sporu le, če tako določa zakon. Zanimivo je, da ZUreP-2 omogoča v upravnem sporu presojo zakonitosti PIA kot splošnih pravnih aktov, čeprav Ustava določa, da v upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti posamičnih aktov, o skladnosti podzakonskih predpisov kot splošnih pravnih aktov z ustavo in z zakonom pa odloča ustavno sodišče<sup>20</sup>. Zakonodajalec je očitno ocenil, da Ustava vrste pravih aktov, ki so predmet odločanja v upravnem sporu, in organa, ki odloča o zakonitosti splošnih pravnih aktov, ne določa ekskluzivno.

Odslej je pravno varstvo zoper PIA torej na voljo tako pred Ustavnim sodiščem kot tudi v upravnem sporu. Glede na zgoraj opisano sodno prakso Ustavnega sodišča (t.i. doktrino o popolnem izčrpanju pravnih sredstev) bo PIA kot splošni pravni akt najprej potrebno izpodbijati pred rednimi sodišči – vključno s tožbo v upravnem sporu – in šele nato pred Ustavnim sodiščem. Upoštevajoč drugi odstavek čl. 58 ZUreP-2 PIA v upravnem sporu sicer ni mogoče izpodbijati zaradi vsakršne nezakonitosti, temveč je presoja zakonitosti PIA mogoča zgolj glede določenih vsebin<sup>21</sup>. ZUreP-2 vsebuje nekatere specialne določbe za izpodbijanje PIA v upravnem sporu, v preostalem delu pa je določena smiselna uporaba

<sup>18</sup> Glej npr. sklep v zadevah št. U-I-330/05-10, U-I-331/05-9, U-I-337/05-9 z dne 18.10.2007.

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

<sup>20</sup> Prvi odstavek čl. 157 in tretja alineja prvega odstavka čl. 160 Ustave.

<sup>21</sup> Sodišče odloča o zakonitosti teh aktov v delu:

- določitve namenske rabe prostora ali usmeritev za namensko rabo prostora,
- določitve prostorskih izvedbenih pogojev, ki se nanašajo na namembnost posegov v prostor, njihovo lego, velikost in oblikovanje, ali na velikost gradbene parcele, ali
- najustreznejše variante v uredbi o najustreznejši varianti (glej drugi odstavek čl. 58 ZUreP-2).

določb ZUS-1 (ki veljajo za izpodbijanje posamičnih aktov). Potrebno je poudariti, se pravila čl. 58 ZUreP-2 nanašajo le na upravni spor zoper PIA kot splošni akt – kolikor bi PIA urejal posamična razmerja, je upravni spor mogoče vložiti neposredno na podlagi četrtega odstavka čl. 5 ZUS-1.

Odločitev v upravnem sporu po ZUreP-2 se pomembno razlikuje od uporabe instituta *exceptio illegalis* – z uporabo tega instituta sodišče ugotovi nezakonitost podzakonskega predpisa in ga »spregleda« le v konkretnem sporu, v primeru ugotovitve nezakonitosti PIA v upravnem sporu pa sodišče ta akt (v relevantnem delu) odpravi ali razveljavi – z učinkom *erga omnes* – ter hkrati naloži pristojnemu organu, da v določenem roku vzpostavi novo ureditev. Ker odprava ali razveljavitev PIA v določenem delu vpliva na vse potencialne naslovnike tega akta, je treba odločbo v upravnem sporu objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije in v uradnem glasilu, kjer je bil objavljen PIA. Za vložitev tožbe v upravnem sporu je določen (objektivni) trimesečni rok od uveljavitve PIA. Vložena tožba ne zadrži izdaje posamičnega upravnega akta (npr. odločbe o razlastitvi) na podlagi izpodbijanega PIA, zadrži pa njegovo izvršitev. Sodišče sicer sme do končne odločitve tudi delno zadržati izvajanje izpodbijanega PIA, če bi s tem lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

Aktivno legitimirane za vložitev tožbe v upravnem sporu zaradi varstva javnega interesa so nevladne organizacije in državno odvetništvo. Nevladne organizacije morajo imeti aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnega interesa s svojega področja pa lahko vložijo, če so predhodno aktivno sodelovale v postopku priprave tega PIA, tako da so podale pripombe ali predloge na razgrnjen akt. Kot je bilo že omenjeno, se za nevladne organizacije, ki imajo aktiven status delovanja v javnem interesu, pravni interes na tem področju šteje za izkazan *ex lege*. Za nevladne organizacije so tako določene široke možnosti izpodbijanja PIA. Zaradi varstva zasebnega interesa – t.j. lastnih pravic in pravnih koristi, lahko tožbo vloži tudi oseba, vendar le, če izpodbijani PIA določa pravni temelj za določitev njenih pravic in obveznosti, ter če oseba izkaže, da ima PIA v tem delu zanjo bistvene posledice. Pravno varstvo bo torej zagotovljeno le, ko bo PIA temelj za izdajo upravne odločbe, s katero bodo osebi določene njene pravice in obveznosti, ne pa tudi v primerih, ko na podlagi PIA ne bo izdana upravna odločba, pa bodo za posameznika kljub

temu nastale bistvene posledice – tožba v upravnem sporu ne bo dopustna, če bo npr. PIA določal podlago za določen poseg v prostor, ki bo vplival na druge osebe<sup>22</sup>.

V upravnem sporu bo sodišče presojalo skladnost določenih vsebin PIA z zakonom. Kot je bilo pojasnjeno v poglavju o državnem prostorskem redu, so na ravni zakona urejena le temeljna vsebinska pravila urejanja prostora, sicer pa ima ZUreP-2 pretežno procesno naravo. Podrobnejša pravila in pogoji za izvajanje posegov v prostor pa bodo skladno s pravili državnega prostorskega reda določena šele na podzakonski ravni. Sodišče bo na podlagi čl. 58 presojalo le skladnost PIA z zakonom, na podzakonske predpise pa ne bo vezano. V upravnem sporu bo torej lahko sodišče presojalo zgolj skladnost PIA z določbami, ki jih zakon – ZUreP-2 in drugi zakoni – dejansko vsebuje: to pa so vsaj v primeru ZUreP-2 predvsem procesne in le nekaj vsebinskih določb. Glede na navedeno se zdi verjetno, da bo predmet presoje v upravnem sporu lahko predvsem postopek sprejetja PIA<sup>23</sup>. Ker zakon poleg tega tudi ne omogoča širokih možnosti izpodbijanja PIA s strani posameznikov in pravnih oseb, se postavlja vprašanje učinkovitosti pravnega varstva v upravnem sporu.

#### **2.1.4 Prevlada javne koristi**

ZUreP-2 v postopek priprave prostorskih aktov vnaša institut prevlade ene javne koristi nad drugo. V postopkih priprave prostorskih aktov je treba upoštevati poleg javnega interesa tudi dovoljen zasebni interes, vendar ima ob morebitnem konfliktu prednost javni interes. Drugače je v primeru kolizije javnih interesov. Na vsak način si je treba prizadevati za doseg vsestransko strokovno sprejemljive in ustrezne rešitve, ni pa mogoče trditi, da je en javni interes sam po sebi pomembnejši od drugega. Zgolj v primeru nepremostljive kolizije javnih interesov in (zato) zastoja v postopku je kot skrajno sredstvo po novem mogoče uporabiti institut prevlade ene javne koristi nad drugo. Ker pa ima odločitev o prevladi škodljive posledice za prevladano javno korist, je treba pretehtati, da je predvideni učinek javne koristi ki prevlada, bistveno večji.

Institut prevlade javne koristi je že doslej poznal Zakon o ohranjanju narave (ZON)<sup>24</sup>, ki v postopkih priprave prostorskih aktov dopušča prevlado druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave (čl. 101.c ZON). Postopek prevlade je za konkreten primer omogočil tudi

---

<sup>22</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 28-29.

<sup>23</sup> Prav tam, str. 30, 40.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg in 31/18.

leta 2016 sprejeti Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v Občini Hoče-Slivnica (ZZPISI)<sup>25</sup>, njegovo sprejetje pa je bilo (med drugim) rezultat odsotnosti instituta prevlade na sistemski ravni. Takšen institut vzpostavlja ZUreP-2 – kroga javnih koristi, ki lahko prevladajo oziroma so prevladane zakon ne zapira, sorazmernost prevlade konkretne javne koristi nad drugo pa prepušča presoji v posameznem primeru.

Prevlada javne koristi naj bi omogočila razrešitev konflikta javnih interesov, ki ni rešljiv po strokovni poti, in tako postopek premaknila z mrtve točke. Res je, da je neusklajenost med različnimi javnimi interesi (pogosto varstvenimi) neredko razlog za zastoj ali vsaj dolgotrajnost postopkov sprejemanja prostorskih aktov. O prevladi odloči vlada s sklepom, ki je zavezujoč za vse organe, ki v postopku sodelujejo in za druge organe, na katere se odločitev nanaša. Vlada odločitev sprejme na podlagi mnenja Komisije za prostorski razvoj, treba pa je pridobiti tudi mnenje ministrstva s področja javne koristi, ki naj bi bila prevladana. Odločitev o prevladi je politična odločitev (strokovne rešitve namreč ni bilo mogoče najti).

Določitev možnosti prevlade bo omogočila hitrejši postopek in realizacijo določenih investicij ter odpravila potrebo po sprejemanju interventnih zakonov, vendar se zdi, da odločevalcu pušča proste roke brez ustreznih varovalk. Na kakšen način se namreč vlada odloči, kateri javni koristi bo dala prednost? Odločitev bo najbrž pogojena predvsem s trenutnimi izzivi v družbi, v taki ali drugačni meri pa ob upoštevanju dolgoročnih potreb<sup>26</sup>. Morebitne negativne posledice se bodo lahko pokazale šele čez dolgo časa, ko pa politična odgovornost ne bo več uporabna sankcija. Menim, da institut prevlade javne koristi prinaša nevarnost rahljanja veljavnih mehanizmov varstva področnih javnih interesov v imenu reševanja trenutne družbene problematike.

### **2.1.5 Prenovljen postopek državnega prostorskega izvedbenega načrtovanja**

Državno prostorsko načrtovanje lahko po novem poteka bodisi s pripravo in sprejetjem državnega prostorskega načrta (v nadaljevanju: DPN) bodisi z združenim postopkom načrtovanja in dovoljevanja. Postopek teče do določene faze enotno, nato pa se nadaljuje s

---

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 85/16.

<sup>26</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018,, str. 33.



sprejetjem DPN, ki je podlaga za izdajo GD, oziroma s sprejetjem uredbe o najustreznejši varianti in uredbe o varovanem območju ter izdajo celovitega dovoljenja (v nadaljevanju: CD), ki je že podlaga za sam poseg v prostor. Izbira postopka državnega prostorskega načrtovanja bo v praksi odvisna od narave same investicije. Iz predloga zakona izhaja, da naj bi se z DPN načrtovale prostorske ureditve, katerih izvedba je predvidena postopno in dolgoročno<sup>27</sup>, v združenem postopku pa naj bi se načrtovale in dovoljevale ureditve praviloma v enem kosu in enemu znanemu investitorju<sup>2829</sup>.

V postopku državnega prostorskega načrtovanja daje ZUreP-2 več poudarka sodelovanju javnosti in usklajevanju interesov med nosilci urejanja prostora. V primeru neusklajenosti med nosilci je treba v postopek vključiti Komisijo, v fazi študije variant pa zakon izrecno določa možnost sklica posveta z nosilci urejanja prostora<sup>30</sup> – obe možnosti sta na neki način primerljivi s prostorsko konferenco po ZUPUDPP, znotraj katere je prav tako prišlo do usklajevanja med nosilci<sup>31</sup>. V primeru neusklajenosti javnih interesov kot *ultima ratio* seveda pride v poštev izvedba postopka prevlade javne koristi. Novost v postopku je tudi t.i. načrt sodelovanja javnosti, preko katerega je možna dodatno vključevanje javnosti v konkreten postopek. Z širitvijo vključevanja javnosti v postopek zakon izpeljuje zaveze, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije.

Postopek državnega prostorskega načrtovanja poteka enotno do objave študije variant, nato pa se nadaljuje na enega od možnih načinov. Postopek se lahko nadaljuje kot združen postopek z izborom najustreznejše variante ali šele v fazi priprave dokumentacije – del postopka državnega prostorskega načrtovanja se lahko namreč opravi že na ravni regionalnega prostorskega planiranja; zakon določa, da se že v RPP<sup>32</sup> uskladijo zasnove prostorskih ureditev državnega pomena, in sicer tako, da se opravita vsaj predhodno vrednotenje in utemeljitev možnih variant, opredelijo predlogi izvedljivih variant in podajo usmeritve za njihovo prostorsko načrtovanje. Teh dejanj nato v postopku državnega

---

<sup>27</sup> Za posamezne funkcionalno zaključene celote se bo pripravila projektna dokumentacija in pridobila potrebna dovoljenja ločeno, ko se za to pokaže možnost in potreba.

<sup>28</sup> Izjemoma se lahko združen postopek izvede, če namerava investitor pridobiti več celovitih dovoljenj, če gre za obsežno linijsko prometno ali energetska infrastrukturo in če gre za funkcionalno zaključeno celoto.

<sup>29</sup> Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 169.

<sup>30</sup> Ta možnost je določena tudi npr. v postopku priprave OPN (glej drugi odstavek čl. 111 ZUreP-2).

<sup>31</sup> Prostorske konference po ZUPUDPP ne smemo mešati z enako poimenovanim institutom po ZUreP-1. Prostorska konferenca po ZUPUDPP je bila stalna delovna skupina ministrstva (koordinacija priprave načrta) in nosilcev, ki je obravnavala osnutek sklepa o pripravi DPN, v primeru neusklajenosti med nosilci pa jo je bilo mogoče sklicati tudi kasneje v postopku (glej čl. 15, 16 in npr. drugi odstavek čl. 28 ZUPUDPP).

<sup>32</sup> RPP je nov PSA, ki se sprejme na ravni razvojne regije. Več o tem prostorskem aktu v poglavju o novostih na področju prostorskega strateškega načrtovanja.

prostorskega načrtovanja ni treba ponavljati. V RPP se lahko opravi študija variant ali se najustreznejša varianta tudi že izbere – v teh primerih se združen postopek začne šele s postopkom priprave dokumentacije. Na ta način je želel zakonodajalec PIA razbremeniti strateških vsebin, ki naj bodo v čim večji meri obdelane že v razvojnih aktih.

S CD se dovoli gradnja objektov v okviru načrtovane prostorske ureditve, če se je v postopku izvajala presoja vplivov na okolje, pa se s CD odloči tudi o sprejemljivosti vplivov posega na okolje. CD je odločba – posamičen pravni akt, ki ima vsebine, predpisane za GD in (če je treba izvesti presojo vplivov na okolje) okoljevarstveno soglasje, in ima enake učinke kot ta dva akta. Za uredbo o najustreznejši varianti in uredbo o varovanem območju zakon izrecno določa, da sta PIA<sup>33</sup> – torej splošna pravna akta. Uredba o najustreznejši varianti je podlaga za pripravo dokumentacije in izdajo CD. Uredba določi zgolj zasnovo načrtovane prostorske ureditve, njeno območje ter omejitve in dopustne posege; podrobnejše načrtovanje prostorske ureditve in tudi projektiranje se opravi v postopku priprave dokumentacije. Hkrati s CD se sprejme tudi uredba o varovanem območju, ki določi varovano območje prostorske ureditve, za katero je izdano CD, in ga »zavaruje«, tako da se z bodočim občinskim prostorskim načrtovanjem ne onemogoči izvedbe prostorske ureditve, hkrati pa uredba določi prostorske izvedbene pogoje za morebitne dodatne posege na območju, kjer je bila dovoljena izvedba prostorske ureditve. Namen te uredbe tako ni več podrobnejše načrtovanje prostorske ureditve, za katero je izdano CD. Uredba o najustreznejši varianti je torej podlaga za izdajo CD, uredba o varovanem območju pa je (skupaj z občinskimi PIA) podlaga za izdajo GD v bodočnosti.

Za gradnjo na podlagi CD so določene nekatere posebnosti glede na splošno ureditev v GZ. Gradnja se lahko začne po pravnomočnosti CD in prijavi začetka gradnje<sup>34</sup>. Ker pravice graditi ni treba izkazati že v združenem postopku (kot to velja v postopku izdaje GD), se jo izkazuje ob prijavi začetka gradnje. ZUreP-2 omogoča izkazovanje te pravice tudi na podlagi dodatnih dokazil, kot so določena z GZ. Za izdajo CD je pristojno ministrstvo, uporabno dovoljenje za objekt pa se izda na podlagi opravljenega tehničnega pregleda (tega GZ za določene vrste objektov ukinja). Sicer se za združen postopek in gradnjo na podlagi CD subsidiarno uporabljajo določbe GZ.

Združen postopek je gotovo prožnejši, učinkovitejši in ugodnejši za investitorje. Ti v združenem postopku komunicirajo z enim organom (zakon izpeljuje princip »vse na enem

---

<sup>33</sup> Glej drugi odstavek čl. 48 ZUreP-2.

<sup>34</sup> Prijava začetka gradnje je nova obveznost investitorja v postopku graditve, ki je podrobneje opisana v delu naloge o GZ.

mestu«), ni tudi podvajanja dokumentacije in usklajevanj z nosilci. Združen postopek bo olajšal realizacijo določenih investicij, najbrž posebej tistih, ki so politično najbolj zanimive, saj bo lahko za načrtovanje in dovoljevanje prostorske ureditve poskrbela vlada v enem postopku. Doslej je bilo treba za načrtovanje in dovoljevanje takih prostorskih ureditev izvesti ločena postopka – sprejetje DPN, za katerega je bila pristojna vlada, in izdaja GD, za katerega je bilo pristojno ministrstvo (če je šlo za objekt državnega pomena).

### **2.1.6 Lokacijska preveritev**

Lokacijska preveritev (v nadaljevanju: LP) je nov pravni institut na področju prostorskega načrtovanja, ki bo omogočil večjo fleksibilnost pri prostorskem načrtovanju in določen korektiv prostorske izvedbene regulacije. PIA so kot predpisi relativno statični in ne prenesejo prepogostega spreminjanja, zato lahko pa pride do situacije, ko ne ustrezajo (več) potrebam v prostoru. Institut LP je uporabljiv v teh primerih, saj se v okviru konkretne investicije omogoča določeno prilagoditev prostorske izvedbene regulacije potrebam investitorja.

Z LP se lahko:

- za namen izvajanja gradenj prilagodi in določi natančna oblika ter velikost območja stavbnih zemljišč na posamični poselitvi;
- za doseganje gradbenega namena PIA dopušča individualno odstopanje od prostorskih izvedbenih pogojev, kot so določeni v tem PIA;
- za namen smotrne rabe ter aktivacije zemljišč in objektov, ki niso v uporabi, omogoča začasno rabo prostora.

Postopek LP se začne na pobudo investitorja. Pri spremembi stavbnega zemljišča je treba upoštevati prostorske izvedbene pogoje iz OPN in zakonske omejitve<sup>35</sup>, onkraj tega pa se lahko velikost in obseg zemljišča prilagodita konkretni investicijski nameri. Kot odstop od splošnega pravila<sup>36</sup> se območja stavbnih zemljišč na posamični poselitvi v PIA določijo zgolj okvirno, natančna oblika in velikost stavbnih zemljišč pa se določa v postopku LP – v okviru konkretne investicije. Po mnenju predlagateljice je podrobna določitev namenske rabe s PIA

---

<sup>35</sup> T.j. določbe o ohranjanju posamične poselitve (čl. 31 ZUreP-2), fizične lastnosti zemljišča, pravne režime in omejitve o maksimalni možni spremembi.

<sup>36</sup> Torej, da se območja namenske rabe določajo v PIA, in to tako natančno, da je njihove meje mogoče grafično prikazati v zemljiškem katastru.

smiselna v naseljih, kjer se prepletajo različne vrste rabe in dejavnosti, na odprtih območjih pa bi bilo to zaviralno, zato je treba upoštevati predvsem dejansko rabo<sup>37</sup>.

Individualno odstopanje od prostorskih izvedbenih pogojev se lahko dopusti, če obstojijo predpisane objektivne okoliščine, ter v nekaterih primerih ne glede na njihov obstoj; če gre npr. za rekonstrukcijo, prizidavo ali nadomestno gradnjo, ki glede gabaritov, oblike, idr. odstopa od obstoječega objekta zaradi uskladitve z bistvenimi zahtevami oziroma varovanja javnega interesa<sup>38</sup>. Odstopanje od določb PIA bi bilo smiselno tudi v primerih, ko so PIA prenormirani in določajo preveč prostorskih izvedbenih pogojev, kar je v praksi pogosto. Z LP se za konkreten primer omogoča odstop od takšne pretirane regulacije. Zdi se, da skuša zakonodajalec problem preveč podrobnega predpisovanja izvedbenih vsebin reševati tudi na sistemski ravni – v drugem odstavku čl. 36 je namreč določeno, da morajo biti prostorski izvedbeni pogoji pripravljene tako, da glede podrobnosti zadostijo javnemu interesu glede na vrsto posameznega PIA, drugi izvedbeni vidiki pa naj se prepustijo nadaljnjim stopnjam prostorskega izvedbenega načrtovanja, projektiranju in gradnji. Menim, da je določba sicer usmeritvene narave, zato se postavlja vprašanje v kolikšni meri bo vplivala na spremembo prakse.

Začasna raba prostora je takšna raba v ureditvenih območjih naselij in drugih ureditvenih območjih, ki ni trajno načrtovana v PIA, vendar do izvedbe načrtovanih prostorskih ureditev ali predvidenih posegov v prostor omogoča izvedbo začasnih posegov v prostor in s tem smotrno rabo ter aktivacijo zemljišč in objektov, ki niso v uporabi. Začasna raba zato ne sme spremeniti lastnosti prostora tako, da bi bila v prihodnje onemogočena izvedba sprejetih prostorskih načrtov. Pravno podlago za začasno rabo ZUreP-2 vzpostavlja v četrtem odstavku čl. 20. Začasna raba se lahko dopusti že v PIA, sicer se jo omogoči z izvedbo LP. Z začasno rabo bo tako dejansko omogočena izvedba drugih posegov kot so bili načrtovani s PIA. Menim, da bo z omogočanjem začasne rabe omogočena na eni strani aktivacija opuščanih zemljišč in na drugi strani zakonita raba teh zemljišč, na katerih bi se sicer lahko pojavile nedovoljene gradnje.

Za LP se lahko zaprosi samostojno ali v postopku izdaje predodločbe ali GD<sup>39</sup>. O LP odloči občina s sklepom. Sklep o lokacijski preveritvi je posamičen pravni akt (odločitev se nanaša na določenega investitorja in na konkretno investicijo), zato je dovoljen odstop od PIA le

---

<sup>37</sup> Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 155.

<sup>38</sup> Če rekonstrukcija ali nadomestna gradnja ne odstopata od obstoječega objekta, sta (na obstoječih zakonito zgrajenih objektih na stavbnih zemljiščih) dopustni neposredno na podlagi petega odstavka čl. 20 ZUreP-2.

<sup>39</sup> V tem primeru predstavlja LP predhodno vprašanje.

konkretnemu investitorju (sprememba stavbnega zemljišča se sicer v PIA evidentira ob njegovih naslednjih spremembah). S sklepom se odloči v upravni zadevi<sup>40</sup>, zato se v postopku subsidiarno uporabljajo pravila, ki veljajo za splošni upravni postopek. Ker odločitev o odstopu od PIA nedvomno lahko vpliva na določene osebe (npr. na sosednji parceli bo začasno postavljen objekt, ki v PIA ni predviden), je treba tem osebam v postopku omogočiti udeležbo<sup>41</sup>. V skladu s prvim odstavkom čl. 43 Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)<sup>42</sup> se lahko kot stranski udeleženec v postopek vključi oseba, ki izkaže pravni interes, organ pa mora poskrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Zoper sklep ni dopustna pritožba<sup>43</sup>, ker pa je sklep o LP upravni akt, je zoper njega mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu po ZUS-1.

### **2.1.7 Gradbena parcela stavbe**

Gradbena parcela stavbe (v nadaljevanju: GP) je zemljišče, ki je trajno namenjeno redni rabi te stavbe. GP so bile zakonsko urejene do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1B)<sup>44</sup>, s katerim je bil pojem ukinjen, GP pa so se stavbam prenehale določati. Ena glavnih novosti, ki jih prinaša ZUreP-2, je ponovna uvedba instituta gradbene parcele, in to z bolj omejujočimi pravnimi posledicami kot po prejšnji ureditvi. Po ZGO-1 je bila GP sestavljena iz ene ali več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je predviden objekt, in ki so namenjene uporabi tega objekta<sup>45</sup>. Bistvena razlika z novo ureditvijo je, da GP po ZGO-1 ni imela stvarnopravnih posledic, ki bi zagotavljale njeno nedeljivost. GP se je določila v postopku pridobitve GD, kasneje pa ni bilo ovire, da se stanje GP ne bi spremenilo (npr. da ne bi lastnik zemljiške parcele, ki sestavlja GP, odsvojil), zato se je lahko GP »razdrobila«.

---

<sup>40</sup> Pirnat je mnenja, da gre za odločanje v upravni zadevi, ker o LP odloči oblastni organ enostransko, odločitev ima zunanje in pravne učinke (investitor ima na podlagi sklepa o LP pravico pridobiti GD ali predodločbo), odločba je individualna in konkretna in se z njo odloči o pravici investitorja (v postopku se odloči o pravici odstopa od določb PIA), ter gre za odločanje s področja upravnega prava (Pirnat, R.: Lokacijska preveritev med diskrepcijo in pravno vezanim odločanjem, *Pravnik*, 135 (2018) 7-8, str. 535, 536).

<sup>41</sup> Tako tudi Pirnat, R.: Lokacijska preveritev med diskrepcijo in pravno vezanim odločanjem, *Pravnik*, 135 (2018) 7-8, str. 542, 543.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

<sup>43</sup> Glej prvi odstavek čl. 230 ZUP.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 126/07.

<sup>45</sup> Glej točko 6.2 čl. 2 ZGO-1 (Uradni list RS, št. 110/02, 41/04 – ZVO-1, NPB1, 45/04 – ZVZP-A, NPB2, 47/04).

ZUreP-2 ponovno uvaja institut GP in skuša zagotoviti nedeljivost GP tudi po izgradnji objekta, s čimer naj bi se omogočilo normalno uporabo objektov za ves čas njihovega obstoja<sup>46</sup>. Zakon želi vzpostaviti trajno povezanost stavbe in zemljišča, potrebnega za redno rabo stavbe, zato se GP v pravnem prometu ne sme deliti. Na zemljiščih, ki sestavljajo GP stavbe, mora biti zagotovljena lastninska pravica vsakokratnega lastnika, zemljišče pa se lahko v GP vključi tudi na podlagi stavbne pravice ali stvarne služnosti. Temeljno pravilo za zagotovitev celovitosti GP je združitev zemljišč, ki tvorijo GP stavbe, v enotno zemljiško parcelo. Združitev zemljiških parcel ne bo mogoča npr. v primerih, ko so parcele fizično ločene (ne mejijo), se nahajajo v različnih katastrskih občinah, in tudi v primerih, ko bo zemljiška parcela v GP vključena na podlagi stavbne pravice ali stvarne služnosti. Da se tudi v primerih, ko je GP sestavljena iz več zemljiških parcel, zagotovi nedeljivost GP, je treba pri vseh parcelah, ki sestavljajo GP, v zemljiško knjigo vpisati zaznambo gradbene parcele. V primeru, ko je pri nepremičnini vpisana zaznamba, se lahko lastninska pravica na tej nepremičnini prenaša le skupaj z lastninsko ali drugo ustrezno stvarnopravno pravico na ostalih zemljiških parcelah, ki tvorijo GP; v nasprotnem primeru notar ne sme overiti podpisa na zemljiškknjižnem dovolilu, s katerim se prenaša lastninska ali stavbna pravica na nepremičnini.

GP se bo novim stavbam določila v postopku izdaje GD, obstoječim stavbam pa bo GP določil upravni organ, pristojen za izdajo GD, na zahtevo lastnika, države ali občine. Sprememba GP je možna le z upravno določbo v upravnem postopku in pod določenimi pogoji, pri čimer je bistveno, da še naprej izpolnjuje pogoje, ki veljajo za določitev GP. Če je nepremičnina v lasti več oseb, je odločanje o zahtevi za spremembo GP posel izrednega upravljanja, določitev GP obstoječi stavbi pa je posel rednega upravljanja<sup>47</sup>. Določbe, ki se nanašajo na GP, se začnejo uporabljati z dnem vzpostavitve informacijske rešitve za podporo evidentiranju GP stavb (evidence stavbnih zemljišč)<sup>48</sup>.

Zanimiva je določba, da mora biti meja zemljiške parcele urejena, če po njej poteka meja GP. Glede na to, da je v Sloveniji veliko mej neurejenih, bo urejanje mej bistveno podaljšalo postopke pridobitve GD in tudi povečalo stroške teh postopkov. V praksi bi lahko to povzročilo, da si bodo investitorji prizadevali za določitev takšne oblike GP, da bodo njene

---

<sup>46</sup> Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 11.

<sup>47</sup> Glej četrti odstavek čl. 184 in drugi odstavek čl. 290 ZUreP-2.

<sup>48</sup> Rok za vzpostavitev informacijske rešitve je 1.1.2021 (prvi odstavek čl. 291 ZUreP-2).

meje v čim manjši meri potekale po mejah zemljiških parcel<sup>49</sup>, in torej ne takšne GP, ki bi ustrezala dejanskim potrebam, kar je v nasprotju z namenom obravnavanega instituta.

Opisana ureditev bo pomenila velik poseg v lastninsko pravico, ki je utemeljen z ustavnim pooblastilom za določanje načina pridobivanja in uživanja lastnine na način, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (prvi odstavek čl. 67 Ustave). Primerljiv primer povezanosti lastninske pravice najdemo npr. pri nedeljivosti lastninske pravice na posameznih in skupnih delih stavbe v etažni lastnini, vendar gre v primeru GZ za bistveno invazivnejši poseg. Menim, da bi zagotovitev trajne povezanosti GP prinesla koristi na številnih področjih. Na ta način bodo (idealno) predmet pravnega prometa smiselno zaključene celote stavbe in zemljišča, neprijetnosti, ko bi kupec pridobil stavbo, ki ji npr. manjkajo ustrezne parkirne površine (ker bi prejšnji lastnik predmetno parcelo odsvojil), pa bodo manj pogoste. Informacija o GP bo olajšala delo tudi npr. cenilcem in bankam (slednjim v okviru ustanavljanja nepremičninskih zavarovanj) pri ugotavljanju, katere nepremičnine dejansko tvorijo celoto, potrebno za normalno uporabo.

---

<sup>49</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 37.

## **2.2 Ostale novosti**

### **2.2.1 Temeljna pravila urejanja prostora**

Kot je bilo opisano v poglavju o državnem prostorskem redu, zakon določa temeljna pravila urejanja prostora, kjer uvaja nekatere pomembne novosti. Med te spada procesni institut prevlade javne koristi, ki je bil že opisan. V nadaljevanju bodo opisana še nekatera druga temeljna pravila.

#### **2.2.1.1 Izvajanje določenih posegov na podlagi samega zakona**

Na več mestih v ZUreP-2 je uzakonjena pravna podlaga za izvedbo določenih posegov v prostor, ki so dopustni ne glede na določbe prostorskih aktov.

Ne glede na določbe PIA je na obstoječih zakonito zgrajenih objektih na stavbnih zemljiščih dopustno vzdrževanje ter rekonstrukcija in nadomestna gradnja, ki ne odstopata od obstoječega objekta (v primeru večjih odstopanj velja prostorski akt, pod določenimi pogoji pa se lahko dopusti odstopanje od njegovih določb v postopku lokacijske preveritve). Ne glede na to, če je predvidena že s PIA, se lahko dopusti izvedba začasnih posegov v prostor, in sicer do izvedbe prostorskih ureditev, ki so trajno načrtovane – začasno rabo se dopusti v postopku lokacijske preveritve. Prav tako ne glede na določbe PIA je na območjih teles odlagališč odpadkov do izdaje odločbe o prenehanju okoljevarstvenega soglasja dopustno načrtovati in izvajati zgolj tiste posege v prostor, ki so potrebni zaradi obratovanja odlagališča in spremljanja stanja.

Menim, da je neposredna uporaba v prvem primeru določena z namenom omogočiti ohranjanje stavb, kar je tako pomembno, da te možnosti ne smejo odvzeti prostorski akti. Aktivacija zemljišč in racionalna raba prostora skozi začasno rabo je zakonski cilj, ki presega konkretne PIA. V zadnjem primeru gre pravzaprav za omejevanje določenih posegov, četudi jih predvidevajo PIA, na občutljivih območjih. Ker torej ZUreP-2 določa neposredno pravno podlago za določene posege, je po novem med pogoje za izdajo GD v GZ uvrščena zahteva, da je nameravana gradnja skladna ne le z določbami PIA, temveč tudi s predpisi o urejanju prostora.



### 2.2.1.2 Posamična poselitev

Poselitvena območja so ureditvena območja naselij, druga ureditvena območja in posamična poselitev<sup>50</sup>. Slednja je nov pojem, ki združuje razpršeno gradnjo in razpršeno poselitev, kot ju je poznal ZPNačrt. Razpršena poselitev je bila avtohton vzorec poselitve in se je ohranjala, razpršena gradnja pa je bila rezultat stihijske gradnje in zato nezaželena ter potrebna sanacije. Na območju razpršene poselitve je bila dovoljena obnova in prenova zakonito zgrajenih objektov, novi posegi v prostor pa so bili dopustni le ob ohranjanju prepoznavnih značilnosti prostora<sup>51</sup>. Možnosti za nadaljnji prostorski razvoj so bile omejene zgolj na razpršeno poselitev. Za obstoječo posamično poselitev ZUreP-2 določa, da se ohranja z rekonstrukcijo, prizidavo in nadomestno gradnjo obstoječih objektov ter gradnjo pomožnih objektov. Zakon pod določenimi pogoji dopušča tudi načrtovanje novih objektov za obstoječe dejavnosti. Ni dopustna nova posamična poselitev, mogoče pa je dopolnjevanje in zaokroževanje obstoječe.

Zakon očitno želi zagotoviti posamični poselitvi možnosti za normalno delovanje, ne glede na način njenega nastanka. Ohranjanje posamične poselitve zakon spodbuja tudi s posebnostjo pri določanju natančne oblike in velikosti stavbnih zemljišč, ki poteka v postopku lokacijske preveritve (v PIA pa se določa zgolj okvirno). Menim, da je primerno zagotoviti možnosti za funkcioniranje obstoječi posamični poselitvi, v prihodnosti pa je treba dosledno preprečevati nastanjanje nove. K učinkovitemu inšpekcijskemu nadzoru nad nedovoljeno gradnjo bodo najbrž prispevale novosti, ki jih določa GZ; nadzor nad gradnjo, za katero ni predpisano GD, v delu, ki se nanaša na skladnost s PIA, po novem izvajajo občinski inšpektorji, s čimer se razbremenjuje državno gradbeno inšpekcijo.

### 2.2.1.3 Prostorsko načrtovanje na morju

Zakon vzpostavlja pravno podlago za prostorsko načrtovanje na morju, kar pomeni implementacijo evropske zakonodaje. S prostorskim načrtovanjem na morju se določijo vrste, obseg, čas izvajanja in območja določenih dejavnosti ter rab na morju. Urejanje morja vsebuje tudi usmeritve za pripravo prostorskih aktov na kopnem. Za morje zakon določi tudi pripravo in sprejetje akcijskega programa za izvajanje Strategije na morju; v postopku priprave je treba zagotoviti sodelovanje sosednjih držav.

---

<sup>50</sup> Posamična poselitev so območja, pozidana s posamičnimi stavbami do največ deset stanovanjskih stavb (glej triindvajseto alinejo prvega odstavka čl. 3 ZUreP-2).

<sup>51</sup> Glej čl. 45 ZPNačrt.

## 2.2.2 Novosti na področju prostorskega strateškega načrtovanja

### 2.2.2.1 Ponovna uvedba Strategije prostorskega razvoja Slovenije in akcijski načrt za izvajanje Strategije

Strategija prostorskega razvoja Slovenije se vrača v prostorsko ureditev kot temeljni PSA o usmerjanju prostorskega razvoja države. Strategijo prostorskega razvoja je poznal že ZUreP-1, z izločitvijo vsebine prostorskega načrtovanja v ZPNačrt pa jo je ta zakon nadomestil z Državnim strateškim prostorskim načrtom. Slednji dejansko nikoli ni bil sprejet, zato je še vedno v veljavi na podlagi ZUreP-1 sprejeti Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije<sup>52</sup>, ki se skladno s prvim odstavkom čl. 266 ZUreP-2 šteje kot Strategija po tem zakonu. V pripravi je sicer nova Strategija do leta 2050<sup>53</sup>. Za razliko od ZUreP-1 zakon postopka priprave Strategije ne predpisuje podrobno, določa pa soočenje različnih interesov in sodelovanja javnosti že v najzgodnejši fazi priprave. Ministrstvo pripravi izhodišča za pripravo Strategije, v pripravo pa mora vključiti udeležence pri urejanju prostora. Izhodišča obravnava in potrdi Komisija. Strategijo sprejme Državni zbor z resolucijo. Za pripravo strategije ni več predviden sklic t.i. prostorske konference<sup>54</sup>; pridobivanje interesov se opravi v fazi priprave izhodišč, usklajevalno vlogo pa prevzema Komisija.

Zakon kot novost predvideva sprejetje akcijskega programa za izvajanje Strategije, v katerem se prikažejo prednostne naloge in ukrepi z izvajanje Strategije v srednjeročnem obdobju ter usmeritve za pripravo prostorskih aktov. V akcijskem programu se lahko tudi uskladijo zasnove prostorskih ureditev državnega pomena, kar je sicer predmet RPP, če slednji ni sprejet ali teh vsebin ne določa (tu gre za vsebine, ki lahko nadomeščajo določene faze v postopku državnega prostorskega načrtovanja, če so bile izvedene že na ravni RPP oziroma akcijskega programa<sup>55</sup>). Ker lahko navedene vsebine RPP uredi država z akcijskim programom, zakon torej določa neke vrste nadomestno ukrepanje države za primer neukrepanja ali neustreznega ukrepanja na ravni regije. ZUreP-2 na drugi strani določa tudi, da se kot akcijski program sprejme celoten RPP, če slednji v zakonsko določenem roku sploh

---

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2.

<sup>53</sup> Več o tem na

[http://www.mop.gov.si/si/delovna\\_podrocja/prostorski\\_razvoj\\_na\\_nacionalni\\_ravni/prenova\\_strategije\\_prostorskega\\_razvoja\\_slovenije/](http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/prenova_strategije_prostorskega_razvoja_slovenije/).

<sup>54</sup> Sklic prostorske konference je bil določen z namenom pridobitve in uskladitve priporočil, usmeritev in legitimnih interesov lokalnih skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti glede priprave prostorskega akta (glej čl. 28 ZUreP-1).

<sup>55</sup> Več o tem v poglavju o državnem prostorskem načrtovanju.

ni sprejet<sup>56</sup>. Tako sprejet akcijski program ima pravno naravo RPP. Tudi v tem primeru gre za nadomestno ukrepanje države. Morda si je država te varovalke določila za primer, če se novo uvedeno prostorsko načrtovanje na ravni regij v praksi ne bi obneslo.

#### 2.2.2.2 Uvedba regionalnega prostorskega načrtovanja in občinski prostorski plan

Novost, ki jo prinaša ZUreP-2 je prostorsko načrtovanje na regionalnem nivoju. V RPP kot novem PSA se določijo zasnove prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki zadevajo več občin, in tudi zasnove ureditev državnega pomena – slednje se tako izločijo iz državnega PIA, s čimer se ta akt razbremenjuje strateških vsebin. RPP se bistveno razlikuje od regionalnega prostorskega načrta po ZPNačrt. Slednji je bil PIA, ki ga je sprejelo skupaj več občin, preko načrtovanja ureditev lokalnega pomena pa je bil namenjen zgolj izvedbi regionalnega prostorskega programa po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2)<sup>57</sup>. RPP je ravno obratno – podlaga za pripravo tega programa.

RPP sprejme razvojni svet regije po ZSRR-2 – zakon se je na ta nivo oprl, ker v Sloveniji ni institucionalnih samoupravnih lokalnih skupnosti na ravni regij in v izogib ustanavljanju neke nove regionalne ravni odločanja<sup>58</sup>. Zanimivo je, da so člani razvojnega sveta regije med drugim predstavniki nevladnih organizacij v regiji (drugi odstavek čl. 11 ZSRR-2). Nevladne organizacije bodo tako imele vpliv na vsebino RPP tudi kot odločevalci. RPP mora pred sprejetjem potrditi vlada – to kaže na namen RPP, ki je sicer jasno naveden v prvem odstavku čl. 70: RPP je dogovor med državo in občinami o prostorskem razvoju in bistvenih razvojnih priložnostih regije. Z RPP je omogočeno načrtovanje prostorskega razvoja območja, ki presega posamezno občino. V delu, ki se tiče širšega območja, bo lahko torej strateške cilje določalo več občin skupaj, kar bo veliko bolj učinkovito kot če bi ta vprašanja v svojih prostorskih aktih urejala vsaka posamezna občina.

Nov PSA na ravni občine je občinski prostorski plan (v nadaljevanju: OPP). Sprejetje OPP je obvezno le za mestne občine, kadar za njihovo regijo ni sprejet RPP, niti se še ni začel postopek njegove priprave. V OPP se določijo vsebine, ki so bile v glavnem predpisane za

---

<sup>56</sup> Glej čl. 276 ZUreP-2. Nadomestno ukrepanje države je določeno tudi za primer nesprejema občinskega PIA, vendar le v določenih najbolj resnih primerih in pod določenimi pogoji (glej čl. 57 ZUreP-2).

<sup>57</sup> Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16. Z regionalnim razvojnim programom se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje (prvi odstavek čl. 13 ZSRR-2).

<sup>58</sup> To je razvidno iz predloga zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 8.

strateški del OPN (oziroma občinski strateški prostorski načrt, če je bil sprejet kot samostojen akt) po ZPNačrt. Te vsebine se torej po novem izločijo v poseben PSA – OPP, lahko pa tudi RPP. To je v skladu z zakonskima ciljema razbremenjevanja PIA strateških vsebin in povečanja njihove prožnosti.

### **2.2.3 Novosti na področju občinskega prostorskega izvedbenega načrtovanja**

Strateške vsebine OPN se izločajo v OPP oziroma RPP, določene vsebine pa se lahko uredi z novim odlokom o urejanju podobe naselij in krajine. V tem odloku, ki je občinski PIA, se ureja prostorski razvoj na praviloma že zgrajenih območjih naselij, s poudarkom na urejeni podobi ter usklajeni in medsebojno dopolnjujoči rabi javnih in zasebnih površin, ter ureja in varuje podobo krajine. Z njim se določa predvsem pogoje za gradnjo objektov, za katere ni treba pridobiti GD, za vzdrževanje objektov v delu, ki se nanaša na njihov zunanji izgled in izvajanje negradbenih posegov v prostor. Sprejetje odloka je opsijsko – vsebina je lahko še naprej urejena kot del OPN ali občinskega podrobnega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPPN). Za pripravo in sprejetje odloka se smiselno uporabljajo določbe o pripravi in sprejetju OPN.

Z razbremenitvijo OPN strateških vsebin naj bi ta akt v čim večji meri določal le še prostorsko izvedbeno regulacijo. V postopek priprave OPN se uvaja začetna faza izhodišč za pripravo OPN<sup>59</sup>, ki je namenjena analizi stanja prostora, pretehtanju pobud in soočenju različnih interesov v prostoru že v najzgodnejši fazi postopka<sup>60</sup>. V postopek priprave izhodišč je zato treba vključiti udeležence urejanja prostora, vključno z javnostjo. V izhodiščih se že določi ključne vsebinske predloge in nameravane rešitve. Za obravnavanje zasebnih pobud, ki predstavljajo pobudo za spremembo namenske rabe v OPN, lahko občina po novem predpiše takso – plačilo takse ne zagotavlja spremembe namenske rabe, temveč zgolj obravnavo pobude. OPN se sprejme z namenom naslovitve določenih potreb v prostoru. Te potrebe so skladno z drugim odstavkom čl. 108 potrebe občine in nosilcev urejanja prostora, ter zasebne potrebe. Sporočilno je to, da zakon zasebne potrebe navaja šele na zadnjem mestu, uzakonitev obravnavane takse pa kaže na dejstvo, da zasebnim potrebam ZUreP-2 očitno ne pripisuje velike vloge. Občina mora namreč uresničevati skupni interes svojih občanov, pri

---

<sup>59</sup> Primerjaj izhodišča za pripravo Strategije.

<sup>60</sup> Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 – VII (26.5.2017), str. 10.

tem pa mora v največji možni meri upoštevati posamezne zasebne interese<sup>61</sup>. Menim, da uzakonitev takse za obravnavanje zasebnih pobud temu nasprotuje, sploh pa utegne relativno visoka taksa (ki je v okviru investicije še dodaten strošek), nekatere investitorje odvrniti od realiziranja investicije.

Zakon določa, da pred potrditvijo predloga OPN ministrstvo preveri določene formalne in vsebinske lastnosti predloga. Nadzor ministrstva nad predlogom OPN je poznal že ZPNačrt pred novelo A, kjer je v primeru negativnih mnenj nosilcev urejanja prostora na predlog ministrstva o potrditvi predloga odločila vlada. Zoper odločitev ministrstva po ZUreP-2 ni dovoljen upravni spor. Zakon ohranja kratek postopek sprememb in dopolnitev OPN (in smiselno OPPN), ne pozna pa več skrajšanega postopka<sup>62</sup>. Novost je nazadnje postopek tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe iz veljavnega OPN na veljaven zemljiško katastrski prikaz. Grafični prikaz se lahko ažurira neodvisno od posodobitve samega PIA predvsem zaradi hitre spremenljivosti zemljiškokatastrske podlage v primerjavi s statično naravo prostorskih aktov. Posodobitve se izvajajo na izvirnem grafičnem prikazu.

#### **2.2.4 Začasni ukrepi za zavarovanje prostorskega načrtovanja**

Najpomembnejša novost pri začasnih ukrepih za zavarovanje prostorskega načrtovanja (v nadaljevanju: ZU) je določena v zvezi z načinom njihovega sprejetja. Doslej je o vzpostavitvi ZU odločila vlada z uredbo oziroma občina z odlokom, po ZUreP-2 pa o tem odločita ministrstvo oziroma občina z odločbo. Pravni akt, s katerim se odloči o vzpostavitvi ZU, torej ni več splošni, temveč je posamični pravni akt. Čeprav so bili do sedaj ZU vzpostavljeni s splošnim pravnim aktom, je Ustavno sodišče ugotovilo, da ti akti urejajo posamična razmerja<sup>63</sup>. Zato je bilo zoper uredbo vlade oziroma odlok občine zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu na podlagi četrtega odstavka čl. 5 ZUS-1. Ker torej akt o vzpostavitvi ZU po vsebini ureja posamična razmerja, ZUreP-2 pravilno določa, da se tudi izda v obliki posamičnega pravnega akta. Zoper odločbo, ki jo izda občina je dovoljena pritožba, ta pa ni

---

<sup>61</sup> Podobno navaja Pličanič, Dnevi javnega prava, str. 105-107.

<sup>62</sup> Prav tako zakon ne pozna skrajšanega postopka sprememb in dopolnitev DPN, ki ga je urejal ZUPUDPP.

<sup>63</sup> V sklepu št. U-I-86/04 z dne 22.9.2005 je Ustavno sodišče npr. ugotovilo, da odlok vzpostavlja konkretne prepovedi, ki se nanašajo na določljive naslovnike. V tem delu ima odlok pravno naravo t.i. generalne odločbe, ki je posamičen pravni akt, ki se nanaša na konkreten primer in ugotovljive subjekte.

možna zoper odločbo ministrstva<sup>64</sup>. Zoper odločbo je mogoče v obeh primerih vložiti tožbo v upravnem sporu po prvem odstavku čl. 2 ZUS-1.

Zakon določa tudi nekaj drugih novosti v zvezi z ZU. Razširjene so vrste ZU – poleg prepovedi izdaje GD se lahko prepove tudi izdaja drugih dovoljenj, vezanih na gradnjo in uporabo objektov (npr. UD in odločb za legalizacijo), poleg urejanja trajnih nasadov pa se lahko prepove tudi druge posege v prostor<sup>65</sup>. ZUreP-2 omogoča tudi vzpostavitev ZU zgolj na delu zemljiške parcele, s čimer se lahko te ukrepe omeji samo na območje, kjer je to potrebno.

## **2.2.5 Glavne novosti pri ukrepih zemljiške politike**

### **2.2.5.1 Razvojne stopnje nepozidanih stavbnih zemljišč**

Pomembna novost v zakonu so razvojne stopnje, ki se bodo določale nepozidanim stavbnim zemljiščem. Za posamezno nepozidano stavbno zemljišče bo torej določena razvojna stopnja, ki bo odražala možnost njegove zazidljivosti. Podatki o razvojnih stopnjah nepozidanih stavbnih zemljišč se bodo skupaj s podatki o pozidanih stavbnih zemljiščih vodeni v evidenci stavbnih zemljišč. Od možnosti aktivacije je odvisna vrednost zemljišča, hkrati pa te informacije omogočajo občini pregled nad potrebami po zazidljivih stavbnih zemljiščih, zato bo vodenje teh informacij dobrodošlo. Razvojno stopnjo bo določila občina v razponu od 1 do 4, in bo odvisna od stanja regulacije zemljišča, opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo in pravnih režimov.

Na nezazidljivem zemljišču – najslabši stopnji – gradnja ni mogoča ali ni dovoljena, prostorsko neurejena zemljišča kot druga stopnja so namenjena gradnji, a zanjo obstajajo ovire; za takšno zemljišče npr. še ni sprejet ustrezen PIA oziroma se zemljišče nahaja v komasacijskem območju upravne komasacije. Na neopremljenem zemljišču izvedbena regulacija dopušča graditev, vendar ta še ni možna zaradi neustrezne komunalne opremljenosti. Za urejeno zazidljivo zemljišče kot najboljšo razvojno stopnjo je že mogoča pridobitev GD. Določitev razvojnih stopenj nepozidanim stavbnim zemljiščem bo omogočala celovito spremljanje stanja prostora, dejansko določanje pa bo vezano na uspešno

---

<sup>64</sup> Zoper odločbo, ki jo izda na prvi stopnji ministrstvo, je dovoljena pritožba samo, kadar je to z zakonom izrecno določeno (drugi odstavek čl. 230 ZUP).

<sup>65</sup> Prepove se torej lahko izvedbo del za gradnjo objekta ter druga dela, ki posegajo v fizične strukture na zemeljskem površju in pod njim ter trajno spreminjajo podobo ali rabo prostora (glej 24. točko čl. 3 ZUreP-2).

vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč v okviru PIS. Vpogled v razvojno stopnjo nepozidanega stavbnega zemljišča bo v pomoč potencialnim kupcem in drugim subjektom, ter na nekaterih drugih področjih, npr. pri odmeri takse na neizkoriščena stavbna zemljišča.

#### 2.2.5.2 Taksa na neizkoriščena stavbna zemljišča

Zakon uvaja pojem »finančna sredstva zemljiške politike«. Sem je uvrščen že poznani komunalni prispevek in povsem nova taksa na neizkoriščena stavbna zemljišča. Taksa se plačuje za neizkoriščena stavbna zemljišča – kot takšna se štejejo zemljišča, ki imajo že vsaj tri leta status urejenega zazidljivega zemljišča (kot najboljše razvojne stopnje nepozidanega stavbnega zemljišča), pa zanje kljub temu ni bilo pridobljeno veljavno GD. Obveznost plačevanja takse z namenom racionalne rabe prostora in razvoja stavbnih zemljišč določi občina. Taksa na neizkoriščena stavbna zemljišča je torej nekakšna sankcija investitorju, ker še ni gradil na zemljišču, čeprav je to zazidljivo, in spodbuda, naj to vendarle stori.

Obveznost plačila pride v poštev le, če se zemljišče nahaja v območju, v katerem se plačuje takso. To območje določi občina z OPN ali s samostojnim odlokom. Takšen odlok (oziroma določba OPN) še ne vzpostavlja obveznosti plačila – konkretnemu zavezancu se taksa odmeri z odločbo, ki je posamičen pravni akt. Določitev območja za plačevanje takse je opsijska – občine se bodo zanj najbrž odločile (najkasneje) v primerih, ko bodo omejene možnosti za notranji razvoj naselja in bo potrebna aktivacija obstoječih zazidljivih zemljišč. Med temeljna pravila urejanja prostora spada pravilo, da se razvoj poselitve praviloma načrtuje znotraj ureditvenih območij naselij, izjemoma pa kot njihova širitev (prvi odstavek čl. 24). Uzakonitev takse na neizkoriščena stavbna zemljišča pomeni konkretizacijo tega pravila.

Občina o zemljiščih, za katera se z odločbo določi plačevanje takse, vodi javno evidenco, ki je povezljiva z evidenco stavbnih zemljišč. Ker je za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč določeno prehodno obdobje, in ker se bodo v tej evidenci vodili podatki o zazidljivih stavbnih zemljiščih, je do dejanskega začetka vodenja teh podatkov v evidenci določeno, da se izpolnjevanje pogojev za urejeno zazidljivo zemljišče in trajanje takega statusa dokazuje v postopku izdaje odločbe o odmeri takse.

### 2.2.5.3 Soglasje za spreminjanje meje parcele

Za zagotovitev in vzdrževanje takšne parcelne strukture zemljišč, ki je skladna s PIA, je uveden nov prostorski ukrep soglasja za spreminjanje meje parcele. Zaradi neupoštevanja določb PIA pri spreminjanju mej v praksi zakon uvaja nadzor v postopkih evidentiranja spremembe meje. Soglasje je potrebno pridobiti v okviru postopka za spreminjanje meje (postopek parcelacije, izravnave meje in pogodbene komasacije). Če je bila sprememba meje izvedena skladno z določbami PIA, občina izda soglasje za spremembo meje, kar je pogoj za evidentiranje spremembe meje v zemljiškem katastru.

Soglasje je treba pridobiti za spreminjanje mej gradbenih parcel stavb in pripadajočih zemljišč stavb iz evidence stavbnih zemljišč in tudi za spreminjanje mej parcel na območjih, ki jih določi občina z odlokom. Zakon določa, da se lahko kot območje, kjer je potrebno pridobiti soglasje, določi tudi območje začasnih ukrepov, vzpostavljenih na območju prostorske ureditve lokalnega pomena; v takšnih primerih je namen soglasja seveda preprečitev ravnanj, s katerimi bi bila onemogočena ali bistveno otežena priprava ali izvajanje PIA.

Z uzakonitvijo soglasja za spreminjanje meje parcele sovпада uzakonitev novega potrdila o pogojih za spreminjanje meje parcele. Tako kot že doslej obstoječi potrdila s področja urejanja prostora<sup>66</sup> ima tudi potrdilo o pogojih za spreminjanje meje naravo potrdila iz uradne evidence in se izda proti plačilu upravne takse, vsebuje pa podatke o namenski rabi parcele, določbe prostorskega akta, pomembne za spreminjanje meje in navedbo začasnega ukrepa prepovedi spreminjanja meje parcele, če je ta vzpostavljen. Relevantne informacije o pogojih za spreminjanje meje se torej investitorju (ali geodetskemu podjetju, ki lahko prav tako vložil zahtevo za izdajo soglasja za spreminjanje meje) zagotovi v obliki posebnega potrdila.

### 2.2.5.4 Načrt preskrbe z zemljišči

Novost na področju preskrbe in pridobivanja zemljišč ter pravic na njih je načrt preskrbe in upravljanja z zemljišči. Gre za nekakšen strateški dokument občine, s katerim bo načrtovano količinsko in časovno ustrezno zagotavljanje zemljišč in pravic na njih za potrebe prostorskega razvoja. Ta načrt je temelj za izvajanje ukrepov zemljiške politike in za pridobivanje, razpolaganje in upravljanje z zemljišči v skladu z zakonom, ki ureja stvarno

---

<sup>66</sup> To sta lokacijska informacija in potrdilo o namenski rabi zemljišča.



premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Načrt mora temeljiti na ocenjenih potrebah po stavbnih in drugih zemljiščih v prihodnosti, zato je treba zanj izdelati določene strokovne podlage (mdr. analiza stanja stavbnih zemljišč, predviden demografski in gospodarski razvoj in razvoj prometne infrastrukture). Pri pripravi načrta je treba upoštevati tudi razvojne načrte občine in prostorske akte. Načrt mora vsebovati kratkoročni, srednjeročni in dolgoročni del.

#### 2.2.5.5 Predkupna pravica države

V zvezi s predkupno pravico (v nadaljevanju: PKP) je določenih več novosti, med katerimi je najpomembnejša uvedba PKP države. Območje PKP lahko odslej določi tudi država, možnost ni več vezana zgolj na občino. PKP države je širša od PKP občine; ni namreč omejena na določene vrste zemljišč ali poselitvena območja, temveč se lahko območje PKP določi na območju veljavnega državnega prostorskega načrta ali uredb iz združenega postopka. Z razširitvijo možnosti državnega prostorskega izvedbenega načrtovanja zakon očitno razširja tudi možnosti pridobivanja zemljišč v ta namen (onkraj npr. razlastitve). Za PKP občine velja tudi več primerov izključitve PKP kot za državo. Območje PKP določi vlada z uredbo.

Pomembna poenostavitev je določena tudi v postopku uveljavljanja PKP (ki je predpisan enotno za državo in občino). Pred ponudbo za prodajo nepremičnine se ne zahteva več pridobitev potrdila nosilca PKP, da ne uveljavlja svoje pravice, temveč lastnik zemljišča na nosilca direktno naslovi ponudbo. Nato prodajalec sklene kupoprodajno pogodbo bodisi z nosilcem PKP, bodisi z drugo osebo. Skladno s tem mora prodajalec notarju predložiti izjavo nosilca PKP, da ponudbe ne sprejema (ali dokazilo, da je od podaje ponudbe preteklo že 15 dni) in pisno ponudbo, ki jo je poslal nosilcu, ne zahteva pa se več predložitve potrdila, da nosilec ne uveljavlja svoje pravice.

#### 2.2.6 Prostorski informacijski sistem

Zahteva po vzpostavitvi informacijskega sistema prostorskih podatkov je bila vsebovana že v ZUreP-1 in ZPNačrt, vendar pa nikoli ni bila v celoti realizirana. ZUreP-2 ponovno vzpostavlja

obveznost vzpostavitve in vodenja PIS. Tokrat naj bi bile možnosti za uspeh večje, predvsem ker je za vzpostavitev rešitve zagotovljenih več finančnih sredstev, tudi evropskih<sup>67</sup>.

Na vzpostavitev PIS so vezane številne rešitve, ki jih urejata ZUreP-2 in GZ. V postopkih priprave prostorskih aktov bodo preko PIS potekale javne objave in obveščanje javnosti. Z vzpostavitvijo evidence stavbnih zemljišč se bodo začele evidentirati gradbene parcele stavb, v evidenci pa bodo vodeni npr. podatki o razvojnih stopnjah stavbnih zemljišč, kar bo pomembno pri odmeri takse na neizkoriščena stavbna zemljišča. GZ denimo določa, da se bodo v elektronski obliki preko PIS vlagale vse vloge (npr. vloga za izdajo GD).

PIS bo sestavljen iz več zbirk podatkov. V zbirki prostorskih aktov se vodijo in vzdržujejo podatki o pravnem stanju v prostoru na podlagi prostorskih aktov, vključno s podatki, ki nastanejo v postopkih njihove priprave. Zbirka podatkov o graditvi objektov za potrebe vodenja upravnih postopkov na področju graditve objektov vsebuje podatke o upravnih aktih in druge podatke o graditvi objektov. Za prostorsko načrtovanje, ugotavljanje dejanskega stanja v prostoru in izvajanja ukrepov zemljiške politike vsebuje evidenca stavbnih zemljišč podatke o stavbnih zemljiščih, in sicer pozidanih in nepozidanih (pri slednjih tudi podatke o njihovih razvojnih stopnjah). Za ugotavljanje dejanskega stanja v prostoru se vzpostavi evidenca dejanske rabe poseljenih zemljišč, ki vsebuje podatke o poseljenih zemljiščih, evidentiranih v evidenci stavbnih zemljišč (poseljena zemljišča so podvrsta pozidanih zemljišč). Nazadnje se v PIS vodi tudi seznam zbirk podatkov o pravnih režimih, ki jih sicer na državni in lokalni ravni vodijo pristojni upravljavci zbirk podatkov; če upravljavec ne more zagotoviti vodenja zbirke podatkov, se lahko podatki o pravnih režimih vodijo v PIS.

---

<sup>67</sup> Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 70.

## **3. GRADBENI ZAKON (GZ)**

### **3.1 Glavne novosti in poudarki**

#### **3.1.1 Integracija mnenj v postopek izdaje gradbenega dovoljenja**

Investitor mora v postopku izdaje GD pridobiti mnenja pristojnih mnenjedajalcev<sup>68</sup>. Mnenja so pomembna novost v postopku izdaje GD in nadomeščajo soglasja, ki so jih doslej poznali ZGO-1 in drugi zakoni – v prvem odstavku čl. 112 GZ določa, da se ne glede na posebne predpise vsa soglasja, dovoljenja in druge odobritve nameravane gradnje štejejo za mnenja. GD je bilo doslej odločba, izdana s soglasjem drugega organa. Pridobitev predpisanih soglasij pristojnih soglasodajalcev, da so projektne rešitve izdelane skladno s predpisi z njihovega področja, je bilo pogoj za izdajo GD. ZGO-1 je sicer določal fikcijo, da je soglasje dano, če soglasodajalec ne odloči v predpisanem roku, ki pa v praksi ni bila učinkovita in je upravni organi za gradbene zadeve niso upoštevali, saj je bila s tem dejanska odgovornost za izdajo dovoljenja prenesena s soglasodajalca nanje<sup>69</sup>. Pridobivanje soglasij je potekalo v posebnem, od postopka pridobitve GD ločenem upravnem postopku, v katerem je bilo izdano soglasje kot poseben upravni akt. Soglasje je bilo mogoče izpodbijati s samostojnimi pravnimi sredstvi.

Pridobivanje mnenj, ki nadomeščajo soglasja, se z GZ integrira v postopek izdaje GD. Postopek izdaje mnenja tako ne teče več kot samostojen upravni postopek, izdano mnenje pa ne predstavlja samostojnega upravnega akta. Mnenje je tako mogoče izpodbijati šele s pravnimi sredstvi zoper samo GD. Prekvalificiranje soglasij v mnenja naj bi bistveno skrajšalo postopke pridobitve GD, saj je bilo dolge postopke v določeni meri treba pripisati prav dolgotrajnosti upravnih postopkov izdaje soglasij zaradi neupoštevanja predpisanih rokov ali molka soglasodajalcev. Opustitev obveznosti vodenja upravnega postopka bo tudi razbremenilo mnenjedajalce (bivše soglasodajalce), zaradi česar je verjetno pričakovati učinkovitejše odločanje v zvezi z mnenji.

Pristojni upravni organ za gradbene zadeve lahko praviloma izda GD šele po pridobitvi vseh predpisanih mnenj. Če mnenje ni bilo izdano v predpisanem roku, GZ izključuje fikcijo izdanega mnenja ter predpisuje drugačno posledico. Upravni organ v tem primeru pozove

---

<sup>68</sup> Pridobitev mnenja je obvezna, če je nameravana gradnja takšna, da je zanjo v skladu s predpisi treba pridobiti mnenje pristojnega mnenjedajalca ali če se gradnja nahaja v varovalnem pasu komunalne infrastrukture (glej drugi odstavek čl. 31 GZ).

<sup>69</sup> Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 196.

mnenjedajalca, naj poda mnenje v dodatnem roku. Če mnenje ni izdano tudi v tem roku, ga pristojni upravni organ pridobi sam od organa za nadzor nad mnenjedajalcem ali od izvedenca glede skladnosti s predpisi s področja mnenjedajalca – stroške izvedenca v celoti krije mnenjedajalec. GD torej ni mogoče izdati na podlagi fikcije izdanega mnenja, temveč se mnenje nadomesti z mnenjem nadzornega organa ali izvedenca.

Aktivno vlogo upravnega organa odraža tudi novo predpisana možnost ukrepanja v primeru neuskkljenih, nejasnih mnenj ali mnenj, ki nimajo ustrezne pravne podlage. Upravni organ lahko v teh primerih razpiše ustno obravnavo z namenom uskladitve ali spremembe mnenj, če to ni mogoče pa lahko odloči sam po opravljenem ugotovitvenem postopku ali s pomočjo nadzornega organa mnenjedajalca. Upravni organ lahko tudi v vsakem drugem primeru odloči v nasprotju z izdanim mnenjem, saj v skladu s pravili splošnega upravnega postopka organ na mnenje ni vezan. Temu primerno tudi kot pogoj za izdajo GD ni zahtevana pridobitev vseh predpisanih mnenj (kot je to veljalo za soglasja), temveč le zagotovitev, da je nameravana gradnja skladna s predpisi, ki so podlaga za izdajo mnenj. Ne glede na vsebino mnenja in dejstvo ali je bilo mnenje dejansko izdano (ali morda nadomeščeno) mora sam upravni organ paziti zgolj na skladnost s predpisi s področja mnenjedajalca. Postavlja se sicer vprašanje, ali bodo upravni organi za gradbene zadeve vsebinski presoji skladnosti s predpisi kos<sup>70</sup> – menim, da se bodo upravni organi v veliki meri zanašali na vsebino mnenj, na izdajo katerih bodo najbrž tudi počakali, če bo to le mogoče.

### **3.1.2 Informacije o pogojih za izvajanje gradnje in predodločba**

V postopek izdaje GD zakon uvaja dve novosti, ki naj bi izboljšali položaj investitorja – pristojni organi so izrecno zavezani k pomoči investitorju in zagotavljanju osnovnih informacij o pogojih za izvajanje gradnje. Zakon uvaja tudi nov upravni akt – predodločbo, ki bo izdana v posebnem upravnem postopku pred izdajo GD in bo že vsebovala odločitev o določenih vprašanjih, ki so sicer predmet GD. Navedeni novosti naj bi v postopku investitorju zagotavljali večjo pravno varnost in hkrati omogočali hitrejši postopek.

Zakon formalizira obveznost pristojnih organov – upravnih organov za gradbene zadeve, občin in mnenjedajalcev, da investitorjem že pred začetkom upravnega postopka pomagajo in svetujejo v zadevah, ki se nanašajo na upravne postopke po GZ, ter zagotovijo osnovne informacije o postopkih, potrebnih za izvedbo nameravane gradnje, o veljavnem PIA, o

---

<sup>70</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 196.

potrebnih mnenjih in dokumentaciji za pridobitev dovoljenj in druge osnovne podatke, potrebne za pripravo dokumentacije in pridobitev dovoljenj. Tovrstno dobro prakso so že doslej izvajale nekatere upravne enote in ministrstvo<sup>71</sup>, zahtevo po dajanju informacij pa vsebujejo tudi nekateri področni zakoni<sup>72</sup>. Obseg in vsebina informacij bosta odvisna od vprašanj in podatkov konkretnega investitorja, za dajanje informacij pa ni predpisana nobena dokumentacija ali ugotovitveni postopek, temveč bodo informacije temeljile na predpisih, posameznih evidencah in javnih podatkih<sup>73</sup>. Zakon zato izrecno določa, da svetovanje in dajanje informacij ni upravni postopek, ne vpliva na nastanek pravic in obveznosti ter ne more biti razlog za odškodninsko odgovornost organov.

Pomoč pristojnih organov bo investitorjem gotovo olajšala odločitev o začetku postopka in priprave na začetek postopka, omogočala pripravo popolnejše dokumentacije in zagotavljala hitrejši postopek. Informacije o pogojih za izvajanje gradnje bodo v pomoč posebej manj večjim investitorjem, in to zlasti pred začetkom upravnega postopka, ko praviloma še nimajo zagotovljene pomoči udeležencev pri graditvi. Uzakonitev te zahteve je pozitivna, ker investitor tako ne bo več prepuščen dobri volji (tipično preobremenjenih) upravnih delavcev.

Kot pomembno novost GZ v postopek graditve uvaja t.i. predodločbo (v nadaljevanju: PO). PO je upravna odločba, ki se lahko izda pred pridobitvijo GD in s katero pristojni organ za gradbene zadeve pravnomočno odloči o izpolnjevanju določenih pogojev, o katerih se sicer odloči z GD<sup>74</sup>. S PO lahko torej investitor doseže odločitev o določenih vsebinah GD, na katero je organ kasneje pri odločanju o izdaji tega dovoljenja vezan. Odločanje o teh vprašanih kasneje ne bo več možno, tveganje neuspeha investicije pa je zato manjše. Na podlagi odločitev iz PO se investitor npr. šele odloči o realizaciji investicije, prepriča o možnosti njene izvedbe, si razčisti dvome o vsebini posamezne določbe PIA ali se želi zavarovati pred spremembo pravne podlage<sup>75</sup>. Pridobitev PO je izbirna, možna pa je zgolj za gradnjo zahtevnega in manj zahtevnega objekta.

Ker se s PO konkretne gradnje še ne dovoljuje, temveč se zgolj odloči o določenih pogojih zanjo, se v tej fazi še ne zahteva izkazovanje pravice graditi. Iz enakega razloga lahko PO pridobi tudi več različnih oseb (npr. več potencialnih kupcev nepremičnine); o izdaji vsake PO

---

<sup>71</sup> Predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII (19.05.2017), str. 119.

<sup>72</sup> Glej npr. čl. 52 Zakona o varstvu okolja.

<sup>73</sup> Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 188 in Predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII (19.05.2017), str. 119.

<sup>74</sup> S predodločbo pristojni organ odloči glede izpolnjevanja pogojev za izdajo GD iz 1., 3., 4. ali 5. točke prvega odstavka čl. 43 GZ (glej drugi odstavek čl. 34 GZ).

<sup>75</sup> Predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII (19.05.2017), str. 119, 120.

je treba pisno obvestiti pridobitelje že izdanih PO, ob pravnomočnosti prvega GD pa se razveljavijo PO drugih pridobiteljev, in sicer s posebno odločbo – za razveljavitev že s samim GD se zakonodajalec najbrž ni odločil zaradi možnosti podaljševanja pravnomočnosti GD, če bi se lahko nanj pritožili tudi imetniki PO<sup>76</sup>.

Čeprav PO omogoča investitorju dodatno pravno varnost, se postavlja vprašanje o smotrnosti odločanja v isti zadevi z več odločbami. Čeprav je izdaja PO vezana na manj pogojev kot izdaja GD, in bi moral biti zato postopek njene izdaje krajši, utegne izdaja dveh odločb namesto ene same podaljšati postopek dovoljevanja gradnje, kar je v nasprotju s temeljnim zakonskim ciljem, t.j. skrajšanjem postopka. Pridobitev PO bo pomenila dodaten upravni postopek, odločbo pa bo mogoče samostojno izpodbijati s pravnimi sredstvi, zato je mogoče, da bo nova rešitev povzročila dodatno obremenitev upravnih organov in podaljšanje postopkov.

### **3.1.3 Integralni postopek izdaje gradbenega dovoljenja**

Za objekt z vplivi na okolje se postopek izdaje GD in postopek presoje vplivov na okolje združita v t.i. integralni postopek (v nadaljevanju: IP). GD, izdano v IP, tako združuje odločitev o izpolnjevanju pogojev za izdajo GD in okoljevarstvenega soglasja (v nadaljevanju: OVS). Za objekte z vplivi na okolje tako ne bo več najprej (kot pogoj za pridobitev GD) izdano OVS in nato GD, temveč bo izdana ena sama odločba. Enoten upravni postopek in odločba omogočata hitrejši postopek pridobitve GD, olajšujeta položaj investitorja in izpeljujeta princip »vse na enem mestu«.

Izpeljavo principa »vse na enem mestu« pomeni določba, da v IP investitorju ni treba pridobivati mnenj, kot to velja za redni postopek izdaje GD – mnenja v IP pridobi pristojni organ za gradbene zadeve. Če mnenje v predpisanem roku ni izdano, organ mnenjedajalcev ne poziva ponovno<sup>77</sup>, in pridobi mnenje od organa, pristojnega za nadzor nad mnenjedajalcem ali od izvedenca. Za izdajo GD za objekte z vplivi na okolje v IP je pristojno ministrstvo, pristojni organ za izdajo OVS po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1)<sup>78,79</sup> pa je v IP

---

<sup>76</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 190.

<sup>77</sup> Rok za izdajo mnenja se lahko na zahtevo mnenjedajalca podaljša (glej drugi odstavek čl. 52 GZ) – ta možnost za redni postopek izdaje GD ni predpisana.

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE.

<sup>79</sup> T.j. Agencija RS za okolje (ARSO).

obvezni mnenjedalalec. Zakon določa za IP nekatere specialne določbe glede na redni postopek izdaje GD. V IP denimo ni mogoče pridobiti predodločbe, saj to naj ne bi bilo skladno z evropsko zakonodajo. Menim, da bi bila predodločba potrebna tudi (oziroma še zlasti) pri objektih z vplivi na okolje, saj gre tudi tu za večje investicije<sup>80</sup>. Zdi se, da je namen predodločbe – t.j. večja pravna varnost investitorja – dosežen le mestoma.

Če se v okviru presoje vplivov na okolje izvede tudi presoja sprejemljivosti, zakon omogoča izvedbo postopka prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave – to možnost za primer zavrnitve izdaje OVS predpisuje ZON. Izvedbo postopka prevlade po GZ lahko predlaga investitor, če je nameravana gradnja ocenjena negativno. O prevladi javne koristi odloči vlada pod pogoji in po postopku, ki je predpisan z ZON<sup>81</sup>. Prevlada predstavlja v IP predhodno vprašanje, zato se postopek prekine do odločitve vlade.

Poleg oseb, ki so lahko stranski udeleženci po pravilih rednega postopka izdaje GD, so lahko v IP udeležene tudi nekatere druge osebe: to so lahko lastniki nepremičnin in osebe s stalnim prebivališčem na vplivnem območju, prikazanem v poročilu o vplivih na okolje ali druge osebe, če izkažejo, da bi nameravana gradnja zaradi predvidenih obremenitev okolja lahko vplivala na njihove pravice in pravne koristi. Poleg tega je lahko stranski udeleženec tudi nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ali ohranjanja narave, ki ima poseben status v skladu z zakonom, ter civilna iniciativa (v nadaljevanju: CI). Slednje med udeleženci postopka izdaje OVS ZVO-1 ne ureja.

Po pravilih ZUP imajo lahko položaj stranke v upravnem postopku poleg (fizičnih in pravnih) oseb tudi drugi – npr. skupina oseb – če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v postopku<sup>82</sup> (torej, če imajo sposobnost biti stranka). Takšna skupina oseb ima položaj stranskega udeleženca, če vstopa v postopek zaradi varstva lastnih pravnih koristi, ki se torej nanašajo na samo skupino oseb, in ne na posameznike, ki skupino sestavljajo<sup>83</sup>. V tretjem odstavku čl. 54 GZ izrecno določa domnevo, da CI v IP skladnost nameravane gradnje s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, uveljavlja kot lastno pravno korist (in ne npr. kot korist podpisnikov) – ob priglasitvi udeležbe torej tega ni treba izkazovati.

Pri njeni uzakonitvi kot stranskega udeleženca v IP gre zanimivo tudi za nekakšno formalizacijo CI znotraj tega konkretnega postopka; CI delujejo praviloma preko

---

<sup>80</sup> Tako tudi Jereb, S.: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana 2018, str. 52.

<sup>81</sup> Glej čl. 101.f ZON.

<sup>82</sup> Glej čl. drugi odstavek čl. 42 v zvezi s tretjim odstavkom čl. 43 ZUP.

<sup>83</sup> Tako npr. sodišče v sodbi I U 1122/2016-23 z dne 23.10.2017.

neformalnega vplivanja, lahko pa se formalno oblikujejo kot pravna oseba. Glede na to, da se v IP dovoljuje gradnja na določenem območju, GZ določa udeležbo »lokalne« iniciative (podpisniki morajo imeti stalno prebivališče v občini, kjer je nameravana gradnja ali v sosednji občini). CI mora določiti skupnega predstavnika, ki jo zastopa. Skupni predstavnik CI ni primerljiv z enako poimenovanim institutom iz čl. 52 ZUP – skupni predstavnik več strank po tej določbi zastopa osebe (stranke), ki ohranijo možnost samostojnega nastopanja v postopku in možnost vlaganja pravnih sredstev. Posamezni podpisniki CI (samo zato, ker so podpisniki) nimajo položaja stranke in v IP iniciative ne morejo zastopati ali samostojno opravljati dejanj v postopku.

GD v IP se izda, če so izpolnjeni pogoji za izdajo GD iz rednega postopka in če nameravana gradnja nima pomembnih škodljivih vplivov na okolje. Izdano GD vsebuje poleg vsebin iz čl. 45 tudi npr. ukrepe in pogoje za preprečitev, zmanjšanje in odpravo škodljivih vplivov na okolje. Če je bilo GD izdano na podlagi odločitve o prevladi javne koristi, se v izreku GD navede tudi to dejstvo, skupaj z navedbo izravnalnih ukrepov. Sicer se v GD navede, da nameravana gradnja nima škodljivih posledic za naravo (če je seveda obvezna presoja sprejemljivosti). Zoper GD, izdano v IP, ni možna pritožba<sup>84</sup>, je pa mogoč upravni spor<sup>85</sup>. GZ izrecno določa, da lahko nevladna organizacija vloži tožbo v upravnem sporu kot zastopnik javnega interesa, četudi v postopku ni sodelovala. Za nevladne organizacije tudi ne velja domneva, da se strinja z nameravano gradnjo, če v določenem roku ne prihlasi udeležbe v IP; kljub temu se lahko v postopek vključi kasneje. Izjeme so najbrž določene z namenom večjega varstva javnega interesa (varstva okolja oziroma ohranjanja narave) pri dovoljevanju gradnje objektov z vplivi na okolje, ki ga v postopku uveljavljajo nevladne organizacije.

### **3.1.4 Prijava začetka gradnje**

Prijava začetka gradnje je nova obveznost investitorja v postopku graditve. Začetek gradnje je treba osem dni pred začetkom izvajanja gradnje prijaviti pri pristojnem upravnem organu za gradbene zadeve, kar je pogoj za začetek izvajanja gradnje. Obveznost je predpisana za gradnjo objekta, za katerega se zahteva GD, razen pri spremembi namembnosti. Prijaviti je torej treba začetek novogradnje in rekonstrukcije. Odstranitev objekta, za katero po novem ni več potrebno GD, se začne zgolj na podlagi prijave začetka gradnje. O prijavi je treba obvestiti mnenjedajalce in pristojne inšpektorje. S tem se omogoča pravočasno odkritje

---

<sup>84</sup> Glej drugi odstavek čl. 230 ZUP.

<sup>85</sup> Glej prvi odstavek čl. 47 GZ.



morebitnih nepravilnosti in ukrepanje. Zakon torej uvaja inšpekcijski nadzor nad prijavo začetka gradnje. S prijavo se tudi omogoča nadzor nad tem, katere gradnje se na podlagi GD realizirajo.

Prijavi mora biti priložena med drugim dokumentacija za izvedbo gradnje; slednja mora biti podpisana s strani projektanta in vodje projekta, ki morata predložiti tudi podpisano izjavo, da so v dokumentaciji v celoti izpolnjene bistvene in druge zahteve. Ker med temeljne cilje GZ spada čimprejšnja pridobitev GD, se zmanjšuje obseg dokumentacije za pridobitev GD, bistvene zahteve pa se podrobneje dokazujejo v dokumentaciji za izvedbo gradnje<sup>86</sup>. Če so bili zaradi prevlade javne koristi v GD (izdanem v integralnem postopku) določeni izravnalni ukrepi, morajo biti ob prijavi že izpolnjeni pogoji za njihovo delovanje<sup>87</sup>. Če je potrebna njihova izvedba, lahko investitor pred prijavo začetka gradnje prijavi zgolj pripravljala dela na gradbišču – prijavi se priloži le predpisane podatke in dokazila, ki se nanašajo na pripravljala dela.

V primeru odstranitve zahtevnega ali manj zahtevnega objekta je treba prijavi gradnje predložiti dokumentacijo za odstranitev (t.j. dokumentacijo za izvedbo gradnje s posebno predpisano vsebino<sup>88</sup>). Kljub opustitvi obveznosti pridobitve GD so torej za odstranitve še vedno predpisane nekatere varovalke. Poleg prijave začetka gradnje in izdelave dokumentacije za odstranitev je pri odstranitvi zahtevnega objekta tudi ohranjena obveznost imenovanja nadzornika.

Čeprav se zdi nova obveznost prijave začetka gradnje kot dodatna administrativna ovira v procesu graditve, gre zgolj za formalno zahtevo pred začetkom izvajanja gradnje; ta obveznost bo sploh olajšana z začetkom elektronskega vlaganja zahtev in prijav z vzpostavitvijo PIS<sup>89</sup>. Obveznosti, povezane s prijavo, so dejansko obstajale že doslej – izpolnjevanje bistvenih zahtev se je podrobneje dokazovalo v fazi izdaje GD (torej le v drugi fazi postopka), že doslej je veljala tudi obveznost izdelave dokumentacije za izvedbo gradnje, namesto dokumentacije za odstranitev pa je bilo potrebno pridobiti GD. Prijava omogoča večji nadzor nad gradnjami in to v zgodnejši fazi, s čimer bo zagotovljen učinkovitejši inšpekcijski nadzor.

---

<sup>86</sup> Projektno dokumentacijo ureja nov Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov (Uradni list RS, št. 36/18 in 51/18 – popr.).

<sup>87</sup> Skladno s šesto alinejo prvega odstavka čl. 63 GZ se zahteva mnenje organizacije, pristojne za ohranjanje narave, o izpolnjenosti pogojev.

<sup>88</sup> Vsebina dokumentacije za odstranitev je predpisana v čl. 21 zgoraj omenjenega Pravilnika.

<sup>89</sup> Začetek uporabe določb o elektronskem poslovanju (čl. 9 GZ) je vezan na vzpostavitev PIS (glej čl. 110 GZ).

### 3.1.5 Inšpekcijski nadzor

Bistvena novost v zvezi z inšpekcijskim nadzorom se nanaša na spremenjeno pristojnost za opravljanje inšpekcijskega nadzora. Doslej so izvajali gradbeni nadzor zgolj državni gradbeni inšpektorji, skladno s čl. 8 GZ pa opravljajo inšpekcijski nadzor nad:

- izvajanjem določb, ki se nanašajo na gradnjo, za katero je predpisano GD, še vedno državni gradbeni inšpektorji,
- gradnjo, za katero GD ni predpisano, v delu, ki se nanaša na skladnost s PIA in drugimi predpisi občine, sedaj v okviru izvirne pristojnosti občine občinski inšpektorji,
- izvajanjem določb glede izpolnjevanja bistvenih in drugih zahtev in nadzor v zvezi z izpolnjevanjem pogojev iz GD in UD, ki sodijo na delovno področje drugih ministrstev, inšpektorji, ki delujejo na tem delovnem področju.

Skladno s čl. 97 GZ je inšpekcija, ki je pristojna za nadzor nad izvajanjem ustreznih določb zakona, pristojna za vodenje inšpekcijskega postopka in izrekanje glob. Določene pristojnosti se torej prenašajo z državne gradbene inšpekcije na druge inšpekcijske službe, s čimer se prvo razbremenjuje – gradbena inšpekcija zaradi kadrovskega pomanjkanja in velikega števila nerešenih zadev ni mogla izvajati učinkovitega nadzora z zgodnjim odkrivanjem kršitev<sup>90</sup>. Ugotovimo lahko, da je zagotovljeno financiranje občin iz sredstev, pridobljenih iz naslova glob in nadomestila za degradacijo in uzurpacijo; sredstva, pridobljena v vplačili slednjih nadomestil na podlagi odločbe občinskega inšpektorja, so po novem v celoti prihodek proračuna občine<sup>91</sup>. Na drugi strani GZ inšpekcijam določa nove pristojnosti: inšpektorji po novem izvajajo nadzor nad prijavo začetka gradnje (s prijavo mora pristojni upravni organ inšpektorje seznaniti). S tem se poudarja zgodnejše oziroma preventivno delovanje inšpekcije, ne le nakladno odkrivanje obstoječih kršitev.

Zakon prinaša tudi nekaj manjših sprememb v zvezi z izvajanjem inšpekcijskega nadzora in inšpekcijskimi ukrepi. Pri inšpekcijskih ukrepih so glavna novost ukrepi v zvezi s prijavo začetka gradnje, ki so posledica omenjenega nadzora nad prijavo začetka gradnje. Pri tem se nadzira ali se gradnja izvaja na podlagi (popolne) prijave, na podlagi dokumentacije za

---

<sup>90</sup> Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 175.

<sup>91</sup> Sredstva, pridobljena v vplačili nadomestil za degradacijo in uzurpacijo prostora na podlagi odločbe, ki jo izda pristojni upravni organ za gradbene zadeve (tretji odstavek čl. 92 GZ), ostaja prihodek proračuna občine v višini 50% in prihodek državnega proračuna v višini 50%.

izvedbo gradnje, z nadzornikom, in seveda, če je ogroženo izpolnjevanje BZ – temu primerno inšpektor ukrepa smiselno enako kot pri nevarni gradnji.

Po novem so predpisana merila<sup>92</sup>, ki jih je treba upoštevati pri določanju vrstnega reda obravnavanja zadev. Merila za določanje prioritet so sedaj poenotena na zakonski ravni in zato ne morejo biti stvar diskrecije oziroma občutka inšpektorjev. Po novem se lahko v določenih primerih<sup>93</sup> inšpekcijski ukrep za nevaren objekt izreče državi. Na ta način bo lahko zagotovljena takojšnja sanacija škodljivega stanja. Država ima na predmetni nepremičnini zakonito zastavno pravico, dokler niso poplačani vsi stroški, nastali zaradi izvrševanja ukrepa.

GZ ni odpravil protiustavnosti, ki jo je Ustavno sodišče (manj kot dva tedna pred sprejetjem GZ) ugotovilo v delu ZGO-1, ki se nanaša na inšpekcijsko ukrepanje pri nelegalni gradnji<sup>94</sup>. Sodišče je ugotovilo, da pomeni poseg v ustavno pravico do spoštovanja doma (prvi odstavek čl. 36 Ustave) ureditev, ki pred odstranitvijo nelegalnega objekta ne omogoča sodne presoje (ne)sorazmernosti posega v pravico do spoštovanja doma. Ker GZ enako kot ZGO-1 ureja inšpekcijsko ukrepanje v primeru nelegalnega objekta<sup>95</sup>, odloga izvršbe pa več ne ureja, bo v prihodnosti potrebna dopolnitev zakona in odprava protiustavnosti.

### **3.1.6 Problematika 93. člena**

Zakon razširja posebne prepovedi, ki veljajo za nedovoljen objekt in neskladno uporabo. Skladno s prvim odstavkom čl. 93 GZ so za te objekte prepovedane tudi overitve pogodb in določitev hišne številke<sup>96</sup>. Po novem je za vsa dovoljenja, soglasja, vpise, pravne posle in druge pravne akte, ki so s posebnimi prepovedmi v nasprotju, predpisana huda sankcija – ničnost. Zakon določa tudi, da morajo upravljavci, notarji, pooblaščen inženirji s področja geodezije in druge osebe javnega ali zasebnega prava ter drugi organi, pristojni za izvedbo prepovedanih dejanj, pred izvedbo teh dejanj preveriti, ali je za objekt izdano GD, kadar je to dovoljenje predpisano, in ali je v zemljiški knjigi vpisana zaznamba prepovedi iz čl. 94.

---

<sup>92</sup> To so: stopnja javnega interesa, faza izvajanja gradnje, vrsta kršitve ter lastnosti in namen objekta (glej čl. 77 GZ).

<sup>93</sup> T.j. v primerih, če je inšpekcijski zavezanec umrl in postopek dedovanja še ni končan, če organu nista znana zavezanec oziroma njegovo prebivališče ali ob prenehanju pravne osebe (glej četrti odstavek čl. 79 GZ).

<sup>94</sup> Glej odločbo št. U-I-64/14 z dne 12.10.2017.

<sup>95</sup> Glej čl. 82 GZ.

<sup>96</sup> Med posebne prepovedi še vedno spadajo izvedba komunalnih priključkov na gospodarsko javno infrastrukturo, vpisi in spremembe vpisov v zemljiški knjigi, uporaba ali opravljanje gospodarskih ali drugih dejavnosti, promet z zemljišči, na katerih so, in sklepanje (kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih) pravnih poslov (primerjaj prvi odstavek čl. 158 ZGO-1).

Določbe čl. 93 so v pravnem prometu z nepremičninami povzročile kopico zmede in negotovosti. Subjektom, ki so pristojni za izvedbo dejanj, prepovedanih za nedovoljen objekt ali neskladno uporabo – npr. notarjem pri overitvi zemljiškoknjižnega dovolila in bankam pri sklepanju kreditnih pogodb – zakon torej nalaga preveritev, ali je v zemljiški knjigi vpisana zaznamba prepovedi in ali je za objekt izdano GD. Da bi izpolnili slednjo obveznost, morajo naslovniki ugotoviti sledeče: ali na predmetni nepremičnini stoji objekt, ali je zanj predpisano GD in ali je to dovoljenje izdano. Za ugotavljanje teh dejstev večina naslovnikov (notarji, banke idr.) nima potrebnega znanja, prav tako ne obstaja ustrezna javna evidenca, iz katere bi potrebni podatki izhajali. Poleg tega se postavlja vprašanje smiselnosti takšne določbe, saj dejstvo, da je za objekt izdano GD, še ni zagotovilo, da objekt ni zgrajen z njim v nasprotju, se ne uporablja brez oziroma v nasprotju z izdanim UD ali da na objektu naknadno ni prišlo do sprememb brez dovoljenja. Obravnavano določbo nekateri razlagajo tako, da morajo naslovniki opraviti le pregled zemljiškoknjižnega stanja (torej se prepričati, da v zemljiški knjigi ni vpisana zaznamba prepovedi), ne pa tudi preveriti, ali je bilo izdano GD<sup>97</sup>. Zaradi različnih interpretacij pa npr. notarji in banke v praksi pred izvedbo dejanj iz prvega odstavka čl. 93 zahtevajo predložitev GD in včasih tudi UD.

Glede na to, da zakon predpisano posledico – ničnost, določa za vsa prepovedana dejanja, ki se nanašajo na nedovoljen objekt in neskladno uporabo, se postavlja vprašanje, ali so nični zgolj pravni posli, sklenjeni potem, ko so posebne prepovedi odrejene in zaznamovane v zemljiški knjigi, ali velja ničnost za nazaj, torej za vse pravne posle, sklenjene v zvezi z nepremičnino, na kateri stoji nedovoljen objekt in za katero je kasneje izrečen inšpekcijski ukrep. Glede na to, da se inšpekcijski ukrep odredi z odločbo, s katero se ukrep izreče, in torej takrat nastane prepoved, ki dobi učinek *erga omnes* z vpisom zaznambe prepovedi v zemljiško knjigo, se zdi primerna razlaga, da so nični zgolj pravni posli, sklenjeni po vpisu zaznambe v zemljiško knjigo<sup>98</sup>. Nasprotna razlaga bi v pravni promet z nepremičninami vnašala ogromno mero negotovosti.

Pravna ureditev posebnih prepovedi sproža pomisleke tudi pri prisilni prodaji nepremičnine, pri kateri je vpisana zaznamba prepovedi. Skladno s četrto alinejo prvega odstavka čl. 93 je prepovedan pravni promet z nedovoljenim objektom in neskladno uporabo objekta oziroma z nepremičnino, na kateri tak objekt stoji. Postavlja se vprašanje, ali čl. 93 prepoveduje tudi

---

<sup>97</sup> Plavšak in Vrenčur denimo navajata, da obveznost preverjanja, ali je bilo za objekt izdano GD, zavezuje le tiste naslovnike, ki imajo na področju graditve in uporabe objektov z zakonom določene pristojnosti, kar ne velja v primeru bank in notarjev (Plavšak, N.; Vrenčur, R.: Uporaba 93. člena Gradbenega zakona v pravnem prometu z nepremičninami, Odvetnik, 2018, št. 87, str. 22-27).

<sup>98</sup> Tako izhaja tudi iz dopisa Ministrstva za okolje in prostor št. 007-312/2018/10 z dne 16.7.2018, Združenju bank Slovenije (ZBS).

prodajo nepremičnine v postopku izvršbe ali stečaja. Zlasti za kreditne institucije, ki bi kredit zavarovale z ustanovitvijo hipoteke na nepremičnini, bi takšna razlaga pomenila praktično izničenje zavarovanja in veliko negotovost pri opravljanju dejavnosti. Za odpravo opisane dileme se pojavljajo pozivi k spremembi zakona na način, da posebne prepovedi ne bi veljale za primere poplačila upnikov v izvršilnih in stečajnih postopkih s prodajo nepremičnine<sup>99100</sup>. Do takšne rešitve je sicer mogoče priti že z razlago zakonskega besedila – pravni promet z nepremičnino tako zajema zgolj primere (prostovoljnega) razpolaganja z lastninsko pravico, ne pa tudi prisilne prodaje nepremičnine; zakonodajalčev namen v zvezi z razširitvijo posebnih prepovedi je bil namreč omejitev lastnika pri prostovoljnem razpolaganju z nedovoljenim objektom, ne pa omejevanje možnosti poplačila upnikov iz naslova prisilne prodaje nepremičnine<sup>101</sup>. Menim, da je takšna razlaga zakona pravilna.

Nejasnosti v zvezi s tretjim in petim odstavkom čl. 93 povzročajo precej zadrege. Odgovore bo sčasoma izoblikovala sodna praksa, zaradi čimprejšnje odprave težav pa bi bila primernejša sprememba zakona. Predlagana novela zakona ni bila sprejeta v nadaljnjo obravnavo, saj je bil zakonodajalec mnenja, da je z noveliranjem smiselno počakati do izoblikovanja celovitega nabora potrebnih sprememb<sup>102</sup> – med slednjimi bo gotovo tudi odprava ugotovljene protiuustavnosti ureditve inšpekcijskih ukrepov pri nelegalni gradnji, ki je bila opisana v poglavju o inšpekcijskem nadzoru.

---

<sup>99</sup> Tovrstno pripombo k besedilu predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah GZ (GZ-A) je dne 20.9.2018 vložilo Združenje bank Slovenije (ZBS) ([https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125830F001F6F91&db=kon\\_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125830F001F6F91&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc)).

<sup>100</sup> Na podlagi šestega odstavka obravnavanega člena so prepovedi izključene že v primerih, če so dejanja potrebna zaradi izvršitve izrečenih inšpekcijskih ukrepov ali pridobitve dovoljenj in drugih predpisanih dejanj po GZ.

<sup>101</sup> Tako za primer stečaja tudi Cvetko, Ž.: Posebne prepovedi po Gradbenem zakonu in prisilna prodaja nepremičnine v postopku stečaja, *Pravna praksa*, 2019, št. 4, str. 19-20.

<sup>102</sup> Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah GZ, EPA 164-VIII ([https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12583070044E709&db=kon\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12583070044E709&db=kon_zak&mandat=VIII)).

## 3.2 Ostale novosti

### 3.2.1 Bistvene zahteve

Bistvene zahteve (v nadaljevanju: BZ) so po novem podrobneje opredeljene na zakonski ravni in ne šele v gradbenih (podzakonskih) predpisih, kot do sedaj. Ker je ZGO-1 BZ zgolj našteval, nekatere BZ pa na podzakonski ravni niso bile podrobneje razdelane, naj bi bilo z njihovo zakonsko ureditvijo zdaj jasno, da zavezujejo vse udeležence pri graditvi<sup>103</sup>. Podrobno opredelitev BZ za posamezne vrste objektov pa tudi GZ prepušča podzakonskim aktom. Za posamezne vrste objektov lahko pridejo v poštev tudi druge zahteve – posebne funkcionalne, okoljske in druge lastnosti, ki so določene v področnih predpisih.

V četrtem odstavku čl. 15 GZ izrecno določa, da se v primerih rekonstrukcije, vzdrževanja ali spremembe namembnosti preverjanje izpolnjevanja bistvenih in drugih zahtev omeji zgolj na tiste zahteve, ki so predmet spreminjanja objekta; v teh primerih torej ni treba preverjati izpolnjenosti vseh zahtev. Preverja se izpolnjevanje bistvenih in drugih zahtev, ki veljajo v času spreminjanja objekta (ne tistih, ki so veljale v času gradnje). Izpolnjevanje (posameznih!) bistvenih in drugih zahtev sicer ni potrebno, če je to tehnično neizvedljivo ali povezano z nesorazmernimi stroški; na ta način se omogoča zagotovitev sodobnih rešitev vsaj na področjih, kjer je to mogoče, »odpustki« pa se nanašajo zgolj na skrajne primere. Vsekakor pa se pri spreminjanju objekta njegovo gradbenotehnično stanje ne sme poslabšati, torej pasti pod standarde zahtev, ki jim je moral objekt ustrezati v času gradnje.

GZ povzema BZ iz ZGO-1, nekatere vsebinsko razširja, nova pa je zahteva po trajnostni rabi naravnih virov. Slednjo je treba zagotoviti pri projektiranju, gradnji, vzdrževanju in odstranjevanju objektov. Tako je npr. treba zagotavljati dolgo življenjsko dobo objektov, ponovno uporabo oziroma recikliranje, ki naj ima prednost pred rušenjem objekta, ter uporabo okoljsko sprejemljivih surovin in sekundarnih materialov v objektih. Med BZ je po novem uvrščena tudi univerzalna graditev in uporaba objekta. ZGO-1 je poznal zahtevo zagotavljanja neoviranega gibanja funkcionalno oviranih oseb, ki pa ni bila uvrščena med BZ<sup>104</sup>. Nova BZ univerzalne graditve in uporabe pomeni razširitev navedene zahteve, saj je treba omogočiti enakopraven dostop in uporabo objektov vsem ljudem, in to ne glede na vrsto njihove oviranosti. Ne glede na njihovo začasno ali trajno oviranost morajo biti vsem ljudem dostopni objekti v javni rabi oziroma vsaj eno stanovanje na vsakih deset stanovanj

---

<sup>103</sup> Jereb, S.: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana 2018, str. 28.

<sup>104</sup> Glej čl. 17 ZGO-1.

in skupni deli večstanovanjskih stavb z projektirane in grajene na način, ki brez nesorazmernih stroškov omogoča prilagoditev objekta trajni ali začasni funkcionalni oviranosti uporabnikov (t.i. prilagodljivi objekti).

### 3.2.2 Udeleženci pri graditvi objektov

Udeleženci pri graditvi so še vedno investitor, projektant, nadzornik in izvajalec<sup>105</sup>. Pogoji za opravljanje dejavnosti izvajalca so določene v GZ, pogoje za projektanta in nadzornika pa ureja ZAIID. Po novem morajo udeleženci pri graditvi v fazah izdaje GD, prijave začetka gradnje in izdaje UD podati izjavo, da so izpolnjene predpisane bistvene zahteve. Uzakonitev takšne obveznosti pomeni krepitev odgovornosti udeležencev, kar je eden temeljnih ciljev GZ. Izpolnjevanja BZ tako ne preverja pristojni upravni organ za gradbene zadeve, temveč se zanese na izjavo strokovnjaka. Za resničnost teh izjav so udeleženci kazensko odgovorni.

Zakon določa nekatere nove obveznosti udeležencev pri graditvi. Temeljna nova obveznost investitorja je prijava začetka gradnje. Če sklene pogodbo za istočasno projektiranje, nadzor ali izvajanje z več pogodbeniki, mora investitor tudi določiti vodilnega pogodbenika, ki ima obveznosti projektanta, nadzornika ali izvajalca. Določba je v prid investitorju, saj bo s tem najverjetneje olajšano uveljavljanje odgovornosti pogodbenikov. V primeru spremembe investitorja pri izvajanju gradnje v času veljavnosti GD ni več potrebna sprememba GD, temveč se navedeno zgolj prijavi pri pristojnem organu<sup>106</sup>. S tem je odpravljena – menim, da nepotrebna – administrativna in časovna ovira v postopku graditve. GZ še naprej dopušča gradnjo v lasti režiji, tj. gradnjo brez izvajalca kot posebnega udeleženca<sup>107</sup>, ki pa je investitorjem dopuščena brez posebnih omejitev, kot so veljale doslej<sup>108</sup>. Po eni strani se zdi primernejša kot omejevanje možnosti samogradnje zgolj na določene primere, dopustitev gradnje v lastni režiji vsem investitorjem, ki so tega dejansko sposobni – investitor mora v primeru samogradnje imeti ustrezno strokovno znanje in mora sam izpolnjevati zakonske obveznosti, ki sicer veljajo za izvajalca. Na drugi strani liberalizacija gradnje v lastni režiji zagotovo povečuje možnost nastajanja nedovoljenih objektov. V uteho gre dejstvo, da je nadzor nad (samo)gradnjami po novem zagotovljen preko prijave začetka gradnje.

---

<sup>105</sup> Ker zakon ne pozna več revizije (tako kot je ni poznal ZGO-1 od novele D), GZ tudi ne ureja več revidenta.

<sup>106</sup> Glej tretji odstavek čl. 66 GZ.

<sup>107</sup> Da lahko investitor gradnjo izvaja v lastni režiji izhaja iz tč. 11. prvega odstavka čl. 3 GZ, po katerem lahko investitor »...[gradnjo] za lastne potrebe izvaja sam«.

<sup>108</sup> Gradnja za lastne potrebe je bila doslej omejena zgolj na določene investitorje in določene vrste objektov (primerjaj tč. 8.2 čl. 2 in čl. 79 ZGO-1).

Pred izvedbo t.i. manjših dopustnih odstopanj od GD pri izvajanju gradnje, za katera ni potrebno pridobiti spremenjenega oziroma novega GD<sup>109</sup>, mora projektant pisno potrditi, da gre res za takšna dopustna odstopanja, nadzornik pa jih mora vpisati v gradbeni dnevnik. GZ poudarja vlogo nadzornika kot »pomočnika« inšpektorjem pri odkrivanju nepravilnosti. Nadzornik mora biti redno prisoten na gradbišču, o ugotovljenih kršitvah pa mora obvestiti udeležence pri graditvi; če kršitve niso odpravljene, mora nadzornik napake prijaviti gradbenemu in drugim inšpektorjem, in po novem tudi ustaviti gradnjo. Menim, da bi bila še večja neodvisnost nadzornikov zagotovljena, če bi jih imenoval pristojni upravni organ za gradbene zadeve, in ne investitor<sup>110</sup>. Za izvajalca je na novo določen pogoj, da mora imeti z vodjo del sklenjeno pogodbo o zaposlitvi (njuno sodelovanje torej ne sme temeljiti na drugi podlagi). Utrditev (notranjega) razmerja med tema subjektoma bo najbrž prispevala k trajnejšemu sodelovanju in zmanjšanju verjetnosti sporov med njima, s čimer bo zagotovljeno enotnejše nastopanje v razmerju do investitorja.

### **3.2.3 Pogoji za začetek izvajanja gradnje**

GD je treba pridobiti za novogradnjo, rekonstrukcijo in spremembo namembnosti, dovoljenje pa se ne zahteva več za odstranitev objekta. Tako kot doslej GD ni potrebno za enostaven objekt, vzdrževanje objekta in vzdrževalna dela v javno korist. Po novem pridobitev GD tudi ni več potrebna za začasen objekt, zakon pa izrecno določa, da tudi ne za izvrševanje izrečenega inšpekcijskega ukrepa. Kot je bilo že pojasnjeno, GZ v nekaterih primerih pogojuje začetek izvajanja gradnje tudi s prijavo začetka gradnje.

Za začetek izvajanja gradnje je treba imeti pravnomočno GD – zakon ne dopušča več možnosti začetka gradnje že po dokončnosti GD. ZGO-1 je v drugem odstavku čl. 3 določal, da lahko investitor začne z gradnjo že na podlagi dokončnega GD »na lastno odgovornost«. Investitor je torej začel z gradnjo kljub tveganju odprave dokončnega GD v upravnem sporu. Opustitev možnosti gradnje na podlagi dokončnega GD naj bi torej povečala pravno varnost investitorja. Menim, da graditev na podlagi dokončnega GD tudi sicer ne bi več zagotovila hitrejšega začetka gradnje, saj mora investitor pred začetkom njenega izvajanja začetek gradnje prijaviti.

---

<sup>109</sup> Več o dopustnih manjših odstopanjih od GD v nadaljevanju naloge.

<sup>110</sup> Takšna rešitev je bila vsebovana v Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, št. 35001-76/2013/27 z dne 13.11.2013 (glej str. 15 Izhodišč).



### 3.2.4 Novosti v postopku izdaje gradbenega dovoljenja

#### 3.2.4.1 Postopek izdaje gradbenega dovoljenja

GD se lahko izda v rednem postopku, poleg tega pa v skrajšanem ali integralnem postopku. Možnosti vodenja skrajšanega postopka izdaje GD zakon razširja, na novo pa uvaja integralni postopek, ki je bil že opisan.

Zahteva za izdajo GD v rednem postopku se po novem vloži na obrazcu, kar je predpisano tudi za prijavo začetka gradnje in zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja<sup>111</sup>. Predpisano je, da bo zahteva za izdajo GD na obrazcu poslana po elektronski poti v PIS, do vzpostavitve le-tega pa se zahteva vloga še vedno pisno. Oddaja zahteve na obrazcu s predpisano strukturo in kasneje oddaja zahteve po elektronski poti bo investitorjem gotovo olajšala začetne korake pridobitve GD.

Zahtevi za izdajo GD morajo biti priložena dokumentacija za pridobitev GD, mnenja pristojnih mnenjedajalcev in dokazilo o pravici graditi. Pravico graditi je mogoče izkazati s stvarno (lastninsko ali drugo) pravico<sup>112</sup>, ne pa več tudi z obligacijsko pravico. Le izjemoma je mogoče pravico graditi izkazati na podlagi obligacijske pravice, in sicer če gre za nepremičnine, na katerih so predvidene začasne ureditve za potrebe gradnje. Zakonodajalec je očitno ocenil, da obligacijska pravica, ki se vpisuje v zemljiško knjigo<sup>113</sup> (relevantni sta predvsem najemna in zakupna pravica) ni dovolj močan temelj, da bi omogočal gradnjo.

Zaradi težav in različne prakse pri ugotavljanju popolnosti vloge<sup>114</sup> zakon izrecno določa, da se zahteva za izdajo GD šteje za popolno, če sta ji priložena dokumentacija za pridobitev GD in dokazilo o pravici graditi (ne pa tudi mnenja). Na zahtevo vlagatelja pristojni organ po novem celo izda sklep o popolnosti vloge. Vse navedeno naj bi zagotovilo večjo pravno varnost investitorja, saj od vložitve popolne vloge npr. teče rok za izdajo GD.

---

<sup>111</sup> Glej prvi odstavek čl. 63 in prvi odstavek čl. 68 GZ. Vsebino in obliko teh obrazcev določa že omenjeni Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov.

<sup>112</sup> Če te pravice nima vpisane v zemljiški knjigi, mora investitor predložiti notarsko overjeno pogodbo o pridobitvi pravice, ki je predlagana za vpis v zemljiško knjigo, sodno ali upravno odločbo, sklep o določitvi investitorja kot upravljavca nepremičnine ali drugo listino, ki v skladu z zakonom omogoča gradnjo oziroma izvajanje del (glej tretjo točko drugega odstavka čl. 35 GZ).

<sup>113</sup> Obligacijske pravice, ki se vpisujejo v zemljiško knjigo, so naštetje v drugem odstavku čl. 13 ZZK-1.

<sup>114</sup> Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 192.

GZ na novo ureja tudi stranske udeležence (v nadaljevanju: SU) v postopku izdaje GD. Ustavno sodišče je razveljavilo določbe ZGO-1 glede določanja SU, saj je kot protiustavno spoznalo ureditev, po kateri je bil položaj SU priznan na podlagi računsko določenega območja za določitev SU, in ne na podlagi obstoja pravno varovanega interesa<sup>115</sup>. Skladno z drugim odstavkom čl. 36 GZ je lahko SU med drugim oseba, ki izkaže, da bi nameravana gradnja lahko vplivala na njene pravice in pravne koristi oziroma na njeno nepremičnino. Zakon primeroma našteva okoliščine, ki se štejejo za takšno pravno korist – te okoliščine so povzete tudi po omenjeni odločbi Ustavnega sodišča<sup>116</sup>. Obsega SU tako GZ ne omejuje na neko točno določeno območje, temveč poudarja možnosti dejanskega izkazovanja pravnega interesa.

Upravni organ po potrebi od investitorja zahteva, da v določenem roku predloži dodatna dokazila, če iz zahteve ni mogoče ugotoviti ali nameravana gradnja izpolnjuje pogoje za izdajo GD. Zakon po novem predpisuje, da mora organ v zahtevi za dopolnitev navesti vse potrebne dopolnitve, ki se nanašajo na celotno dokumentacijo in dejansko stanje, in tudi, da se v primeru nedopolnitve s strani investitorja v določenem roku šteje, da je bila zahteva umaknjena. S tem je želel zakonodajalec na eni strani odpraviti neustrezno prakso upravnih organov, ki so investitorje k dopolnitvam pozvali po delih, na drugi strani pa preprečiti zlorabe s strani investitorjev, ki bi vlagali zgolj formalno popolne vloge »na zalogo«, in s tem podaljševali postopke<sup>117</sup>.

#### 3.2.4.2 Pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja

GD se izda, če so izpolnjeni pogoji iz čl. 43 zakona. Še vedno je določeno, da mora biti gradnja v skladu s PIA, vendar natančneje: zgolj z delom PIA, ki se nanaša na graditev objektov, po novem pa je določeno tudi, da mora biti gradnja skladna s predpisi o urejanju prostora. GD mora biti v skladu s tistimi določbami ZUreP-2, ki se uporabljajo neposredno, torej ne glede na določbe PIA – te možnosti so bile opisane v delu naloge o ZUreP-2.

Dokumentacija za pridobitev GD mora biti podpisana s strani projektanta in vodje projekta, njen sestavni del pa mora biti tudi podpisana izjava teh dveh udeležencev, da so na ravni

---

<sup>115</sup> Glej odločbo št. U-I-165/09-34 z dne 3.3.2011.

<sup>116</sup> Glej 29. točko obrazložitve odločbe.

<sup>117</sup> Predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII (19.05.2017), str. 125.

dokumentacije izpolnjene predpisane bistvene zahteve<sup>118</sup>. Izpolnjevanje zahtev je treba izkazati glede na raven obdelave v dokumentaciji za pridobitev GD; podrobnejše izkazovanje sledi na ravni dokumentacije za izvedbo gradnje. Pogoji za pridobitev GD je tudi skladnost nameravane gradnje s predpisi, ki so podlaga za izdajo mnenj (in ne več pridobitev predpisanih soglasij). Zahteva, da pri gradnji, ki se nanaša na obstoječi objekt, slednji ni zgrajen brez GD, je z GZ izrecno opredeljena kot pogoj za izdajo GD<sup>119</sup>. Če je obstoječi objekt nelegalen, se lahko postopek izdaje GD za gradnjo na tem objektu po novem združi s postopkom legalizacije objekta, s čimer se investitorja razbremenjuje tega dodatnega postopka.

Še vedno je mogoče izdati GD le za del objekta, in sicer, če predstavlja funkcionalno enoto ali za gradnjo linijskih gradbenih inženirskih objektov. Če je za takšen objekt kot celoto potrebna presoja sprejemljivosti, jo je treba opraviti za celoten objekt; s tem je želel zakonodajalec preprečiti t.i. »project splitting«, s katerim bi se investitor s pridobivanjem GD po posameznih delih objekta izognil presoji sprejemljivosti, ki bi jo bilo treba opraviti za celoten objekt<sup>120</sup>. GZ za večnamenske stavbe omogoča izdajo GD z določitvijo pretežne namenske rabe celotnega objekta, ter določitve podrobnega namena, določenega s podrazredom po klasifikaciji vrst objektov za najmanj 75 odstotkov površine posameznih delov in določitve podrobnega namena, določenega s skupino po klasifikaciji vrst objektov<sup>121</sup> za največ 25 odstotkov površine preostalih posameznih delov objekta, če podroben namen slednjih v času izdaje GD še ni znan (t.i. pridržek namembnosti)<sup>122</sup>. Kasneje, ko bo podrobna namembnost posameznih delov s pridržkom znana, je treba za te dele objekta pridobiti dopolnilno GD za opredelitev podrobne namembnosti.

---

<sup>118</sup> Podpisa nista potrebna pri nezahtevnih objektih in spremembi namembnosti (glej drugo alinejo prvega odstavka čl. 43 GZ).

<sup>119</sup> Če se je nameravana gradnja nanašala na obstoječi objekt, je bilo doslej potrebno navesti številko in datum GD, na podlagi katerega je bil objekt zgrajen, pri zahtevi za izdajo GD (glej tretji odstavek čl. 54 ZGO-1).

<sup>120</sup> Jereb, S.: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana 2018, str. 68.

<sup>121</sup> Na ravni dokumentacije za pridobitev GD je treba določiti podroben namen objekta, določen s podrazredom po klasifikaciji vrst objektov (kar je najpodrobnejša klasifikacijska raven). Za preostali odstotek površin objekta v primeru pridržka namembnosti pa zadošča določitev podrobnega namena objekta zgolj z določitvijo skupine (torej z določitvijo manj podrobne klasifikacijske ravni). Klasifikacijske ravni objektov glede njihove uporabe so določene v prvem odstavku drugega člena Uredbe o razvrščanju objektov (Uradni list RS, št. 37/18).

<sup>122</sup> Možnost pridržka namembnosti pride v poštev npr. pri gradnji poslovno-stanovanjskega objekta, kjer bo podrobnejši namen poslovnih objektov znan šele kasneje, ob prodaji.

### 3.2.4.3 Gradbeno dovoljenje in posebnosti pri pravnih sredstvih

Zaradi novosti, ki jih prinaša GZ, so drugačne vsebine predpisane tudi za izrek GD. Izrek mora po novem vsebovati navedbo izdanih mnenj, določitev gradbene parcele, podatke o veljavnosti GD in navedbo, da se z dnem pravnomočnosti GD razveljavi predodločba, ki je bila izdana investitorju (kot je bilo pojasnjeno v poglavju o predodločbi, se morebitne predodločbe, izdane drugim osebam, razveljavijo ob pravnomočnosti prvega GD, in sicer s posebno odločbo). Če je za objekt obvezna presoja sprejemljivosti, vsebuje izrek tudi ugotovitev, da nameravana gradnja nima škodljivih posledic na naravo oziroma omilitvene ukrepe. V izreku se ne navaja več podatkov iz pete do osme alineje prvega odstavka čl. 68 ZGO-1<sup>123</sup>, saj so razvidni iz zahteve za izdajo in dokumentacije za pridobitev GD, ki sta sestavni del dovoljenja.

Nekatere specialne določbe so predpisane za pravna sredstva. Dejstvo, da bi morala biti oseba udeležena v postopku kot stranski udeleženec, pa ji možnost udeležbe ni bila dana, skladno z drugim odstavkom čl. 47 GZ ni razlog za obnovo postopka samo po sebi (tako velja skladno z deveto točko čl. 290 ZUP), temveč se obnova postopka dovoli le, če bi lahko pripeljala do drugačne odločitve. S tem je želel zakonodajalec odpraviti zlorabe v praksi, ko se stranski udeleženci – pogosto sosedje, ki so v slabih odnosih, namenoma ne vključijo v postopek, po pravnomočnosti GD pa zahtevajo obnovo in dokazujejo, da za postopek niso mogli vedeti<sup>124</sup>. Obnovo je mogoče predlagati v dveh mesecih od dejanskega začetka gradnje (po ZUP se lahko obnova predlaga v subjektivnem roku enega meseca odkar je oseba izvedela, da je bila izdana odločba, znotraj objektivnega roka treh let od dokončnosti GD).

Če je objekt na podlagi pravnomočnega GD zgrajen vsaj do faze izvedbenih grobih gradbenih del in bi razveljavitev ali odprava GD nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi lastnika objekta<sup>125</sup>, se v postopku obnove oziroma odprave ali razveljavitve po nadzorstveni pravici ugotovi le nezakonitost GD – zaradi ugotovitve nezakonitosti ni mogoča uvedba inšpekcijskega postopka, mogoče pa je uveljavljati morebitne odškodninske

---

<sup>123</sup> Gre za podatke o odmikih nameravane gradnje od meje sosednjih zemljišč, navedbo dimenzij, gabaritov in etažnosti objekta, način zagotovitve minimalne komunalne oskrbe in opis drugih značilnosti objekta.

<sup>124</sup> Glej Jereb, S.: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana 2018, str. 72.

<sup>125</sup> Zakon določa, da je poseg nesorazmeren, če je teža posega v pravice in pravne koristi lastnika objekta močnejša od javnega interesa preprečevanja ali odvratanja neposredne nevarnosti za zdravje in življenje ljudi ali neposredne nevarnosti za dele objekta v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja (glej tretji odstavek čl. 47 GZ). Ali je poseg nesorazmeren, bo torej potrebno presojati v vsakem konkretnem primeru.

zahtevke. Obe opisani novosti pri pravnih sredstvih sta očitno namenjeni krejitvi pravne varnosti investitorja, ne veljata pa v integralnem postopku.

Z GZ je predpisana tudi možnost, da se GD razveljavi na podlagi zahteve investitorja. Po razveljavitvi GD lahko investitor zahteva vračilo komunalnega prispevka, izbriše pa se tudi evidentirana gradbena parcela<sup>126</sup>. Sicer GD neha veljati, če investitor ne vloži popolne prijave začetka gradnje v petih letih od njegove pravnomočnosti. Dolžina tega roka ni več odvisna od vrste objekta, začetek veljavnosti pa ni več vezan na začetek gradnje<sup>127</sup>. Zakon glede prenehanja veljavnosti GD ničesar ne določa za spremembo namembnosti, za katero je (praviloma) potrebno GD, ni pa prijave začetka gradnje. Menim, da v tem primeru veljavnost GD preneha, če v predpisanem roku ne pride do začetka izvajanja del v zvezi s spremembo namembnosti<sup>128</sup>. Prijava začetka gradnje, na katero je sicer vezano prenehanje veljavnosti GD, naj bi namreč časovno ustrezala začetku izvajanja gradnje. Poleg tega je bila veljavnost GD na začetek gradnje vezana že doslej.

#### 3.2.4.4 Skrajšani postopek izdaje gradbenega dovoljenja

V prvi točki prvega odstavka čl. 144 ZUP določa, da se lahko o zadevi odloči v skrajšanem postopku, če se dejansko stanje lahko v celoti ugotovi na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je predložila stranka v svoji zahtevi. GZ omogoča izdajo GD po skrajšanem ugotovitvenem postopku v vsakem primeru (razen v integralnem postopku), ko investitor zahtevi za izdajo GD predloži vso predpisano dokumentacijo. S tem je bistveno razširjena možnost vodenja skrajšanega postopka, ki je bil doslej vezan zgolj na določene primere<sup>129</sup>. Možnost pridobitve GD po skrajšanem postopku bo investitorju omogočala hitrejšo pridobitev GD, bo pa tudi zahtevala z njegove strani večji angažma, saj bo moral npr. pridobiti vsa predpisana mnenja in izjave stranskih udeležencev.

---

<sup>126</sup> Glej četrti odstavek čl. 185 ZUreP-2.

<sup>127</sup> Primerjaj prvi odstavek čl. 71 ZGO-1.

<sup>128</sup> Tako tudi Jereb, S.: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana 2018, str. 70, 71.

<sup>129</sup> V skrajšanem postopku se je izdalo GD na območjih, ki se urejajo z DPN ali OPPN, na zahtevo investitorja pa tudi na območju, ki se ureja z OPN, če gre za gradnjo manj zahtevnega objekta in če so izpolnjeni določeni pogoji, ter za rekonstrukcijo stanovanjske stavbe ali za spremembo namembnosti (glej čl. 60 in 61 ZGO-1). Skrajšan postopek je bil določen še v nekaterih drugih primerih, npr. v primeru spremembe GD zaradi odstopanj od GD (glej čl. 73 ZGO-1).

### 3.2.4.5 Dopustna manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja in sprememba gradbenega dovoljenja zaradi večjih odstopanj

GZ pri izvajanju gradnje po novem dopuša manjša odstopanja od GD in potrjene dokumentacije za pridobitev GD, za katera ni potrebno pridobiti spremenjenega oziroma novega GD. Dopustna so odstopanja, ki kumulativno izpolnjujejo pogoje iz prvega odstavka čl. 66. Kot je bilo že pojasnjeno, mora dejstvo, da gre res za dopustna odstopanja, pisno potrditi projektant. V primeru, da odstopanja presegajo predpisana dopustna odstopanja, je treba pridobiti spremenjeno GD – če pa se z odstopanji v samem bistvu spremenita objekt in njegova namembnost, mora investitor pridobiti novo GD. Pri spremembi GD se upoštevata že izdelana dokumentacija<sup>130</sup>, izveden postopek za pridobitev GD in se preveri zgolj skladnost odstopanj od potrjene dokumentacije.

Za spremembo GD zakon določa širše pogoje, saj je bila možnost spremembe GD po ZGO-1 v praksi redko uporabljiva; v skladu z drugim odstavkom čl. 73 ZGO-1 je bila sprememba GD mogoča v primeru odstopanj, s katerimi se ne spreminjajo lokacijski pogoji, določeni v GD, ob vsakršni spremembi lokacijskih pogojev pa je bilo potrebno novo GD. Razširitev možnosti za pridobitev spremenjenega (in ne novega) GD in manjša dopustna odstopanja, za katera sprememba GD ni potrebna, bodo omogočila hitrejši postopek in olajšala položaj investitorju, ki bi moral sicer pridobivati novo GD.

### 3.2.5 Novosti v postopku izdaje uporabnega dovoljenja

Tako kot ZGO-1, tudi GZ ne predpisuje obveznosti pridobitve uporabnega dovoljenja (v nadaljevanju: UD) za nezahteven in enostaven objekt. Po GZ je treba pridobiti UD tudi za enostanovanjske stavbe<sup>131</sup>. Če so bila izvedena določena dopustna odstopanja od GD, se ta označijo v dokumentaciji za pridobitev UD, ki mora biti priložena zahtevi. Priložijo se tudi izjave projektanta, nadzornika in izvajalca, da so dela dokončana, skladna z izdanim GD in da so izpolnjene predpisane bistvene zahteve. Če so bili v GD določeni izravnalni ukrepi, je treba v zahtevi za izdajo UD že izkazati njihovo delovanje<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Dokumentacija za pridobitev GD mora biti dopolnjena s spremembami, če je to potrebno zaradi večje preglednosti, pa se izdela novo dokumentacijo (glej drugi odstavek čl. 67 GZ).

<sup>131</sup> Zanje na podlagi izjeme iz drugega odstavka čl. 5 ZGO-1 doslej pridobitev UD ni bila potrebna.

<sup>132</sup> Tako kot pri prijavi začetka gradnje se zahteva mnenje organizacije, pristojne za ohranjanje narave, o delovanju izravnalnih ukrepov (četrti alineja drugega odstavka čl. 68 GZ).

V primeru smrti udeležencev pri graditvi, starosti objekta ali drugih izjemnih okoliščin, zaradi katerih ni mogoče predložiti dokumentacije, s katero se dokazuje izpolnjevanje bistvenih in drugih zahtev iz GD, zakon omogoča, da se te dokazujejo drugače – izpolnjevanje zahtev potrdi drug subjekt, ki izpolnjuje pogoje za ustreznega udeleženca pri graditvi. GZ s tem dosledno izpeljuje pravilo iz drugega odstavka čl. 164 ZUP, na podlagi katerega se lahko dejstva, na katerih temelji odločba, dokazuje z vsemi dokazi, ki so primerni za ugotavljanje stanja zadeve in ustrezajo posameznemu primeru (zlasti listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogled)<sup>133</sup>. V navedenih izrednih primerih angažiranje strokovnjaka bistveno olajša oziroma omogoča pridobitev UD, je pa za te »zunanje« strokovnjake verjetno neugodno prevzemanje odgovornosti, da so zahteve izpolnjene, ker v postopku graditve niso sodelovali.

UD za zahtevni objekt in objekt z vplivi na okolje se izda na podlagi opravljenega tehničnega pregleda, za ostale vrste objektov pa tehnični pregled ni več potreben – pogoj za izdajo UD je zgolj popolna zahteva, namesto tehničnega pregleda pa se izpolnjevanje predpisanih BZ dokazuje z izjavo udeležencev. S tem se povečuje odgovornost udeležencev pri graditvi. Z ukinitvijo tehničnega pregleda za določene vrste objektov se postopek izdaje UD poenostavlja. GZ po novem tudi določa, da je pridobitev UD pogoj za določitev hišne številke, kar je najbrž določeno kot spodbuda k pridobivanju UD.

Po izdaji UD za objekte, za katere je obvezno evidentiranje, pristojni upravni organ o tem obvesti pristojni organ za geodetske zadeve, ki na podlagi dokumentacije za pridobitev UD objekt ustrezno evidentira. Evidentiranje objekta torej ne bo več dolžnost investitorja, temveč bo za to poskrbel sam upravni organ. S tem zakon skladno s principom »vse na enem mestu« omogoča investitorju komunikacijo zgolj z enim organom brez podvajanja dokumentacije, ter se v večji meri zagotavlja evidentiranje objektov. Določba se sicer začne uporabljati z vzpostavitvijo PIS.

### **3.2.6 Legalizacija**

Eden od glavnih ciljev nove prostorske zakonodaje je omogočanje večje prožnosti pri načrtovanju in umeščanju objektov v prostor. Na drugi strani GZ stremi k čim večji legalizaciji

---

<sup>133</sup> Tako tudi Ljubič, G. (ur.): Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018, str. 220.

obstoječih neskladnih objektov<sup>134</sup>. Skladno s tem namenom zakon širi možnosti legalizacije objektov, zgrajenih pred njegovo uveljavitvijo.

Neskladen ali nelegalen objekt se lahko legalizira v rednem postopku pridobitve GD in UD. Za primere, ko to ni mogoče<sup>135</sup>, določa GZ med končnimi določbami druge možnosti legalizacije. Če je bila gradnja v okviru dopustnih odstopanj od GD po GZ izvedena še pred uveljavitvijo zakona (ko takšna odstopanja torej še niso bila dopustna), je mogoče neskladen objekt legalizirati v okviru dopustnih odstopanj – za takšen objekt se izda UD. Zakon določa, da se za pripravo dokumentacije, ki se priloži zahtevi za izdajo UD, uporabljajo predpisi, ki so veljali v času gradnje objekta oziroma v času izdaje UD, če je to za vlagatelja zahteve za legalizacijo ugodneje. Zakon omogoča tudi legalizacijo neskladnih objektov zunaj okvirov dopustnih odstopanj, nelegalnih objektov ali neskladne uporabe objekta. Legalizirati je mogoče objekte, ki so bili zgrajeni do 30.4.2004, če ne gre za objekt z vplivi na okolje ali, če za objekt ni potrebna presoja sprejemljivosti, in sicer v petih letih od uveljavitve GZ. Objekt mora biti skladen z veljavnimi predpisi ali predpisi, ki so veljali v času začetka gradnje. Zakon ohranja domnevo izdanega GD in UD po ZGO-1<sup>136</sup>.

### 3.2.6.1 Dovoljenje za objekt daljšega obstoja

Posebnost, ki jo prinaša zakon, je možnost legalizacije objektov, zgrajenih brez GD pred 1.1.1998 z izdajo t.i. dovoljenja za objekt daljšega obstoja. S pridobitvijo tega dovoljenja se šteje, da objekt ni nelegalen ali neskladen in da ima UD. V postopku izdaje se preverja zgolj, če gre za objekt daljšega obstoja<sup>137</sup>, ki od presečnega datuma obstaja v enakem obsegu in bistveno enake namembnosti, če je objekt evidentiran ter če je plačan komunalni prispevek in izkazana pravica graditi. Predmet postopka pa ni ugotavljanje skladnosti objekta s predpisi. Iz tega razloga morebitni stranski udeleženci v postopku ne morejo zatrjevati neobstoja teh dejstev, temveč lahko izpodbijajo le dejstva, ki se ugotavljajo v postopku. Preko tega instituta se torej omogoča legalizacija tudi za objekte, ki ne izpolnjujejo pogojev po predpisih, torej gre za nekakšen spregled te neskladnosti.

---

<sup>134</sup> Tako izhaja iz predloga zakona (predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII (19.05.2017), str. 18).

<sup>135</sup> GD v rednem postopku se lahko izda, če je objekt na dan odločanja skladen s predpisi (PIA, predpisi, ki so podlaga za izdajo mnenj, tehnični predpisi na podlagi katerih projektanti podajo izjave o usklajenosti z njimi).

<sup>136</sup> O tem se (na zahtevo stranke) ne izda več potrdilo, temveč odločba.

<sup>137</sup> Torej za objekt, ki je starejši od 20 let.



Za dovoljenje za objekt daljšega obstoja zakon zanimivo določa, da velja »pogojno« in da ga pristojni upravni organ za gradbene zadeve razveljavi na zahtevo vlade ali občine brez odškodninske odgovornosti, če je to potrebno zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, in sicer ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja skladno s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Zakon torej določa nekakšen razvezni pogoj, z izpolnitvijo katerega odločba preneha veljati z učinkom *ex nunc* – dokler pogoj ne nastopi, pa je odločba veljavna.

Ker se skladnosti s predpisi v postopku izdaje dovoljenja ne ugotavlja, teh dejstev tudi ne bo mogoče uveljavljati kot razloga za razveljavitev ali odpravo dovoljenja v postopku s pravnimi sredstvi, ki splošno veljajo za upravni postopek. Menim, da iz tega razloga GZ v šestem odstavku čl. 117 določa posebno pravno sredstvo, s katerim se doseže razveljavitev odločbe, in sicer zaradi naknadno ugotovljenih okoliščin, ki sploh niso bile predmet ugotovitvenega postopka. Tak zaključek izhaja tudi iz četrtega odstavka čl. 225 ZUP, ki določa, da je mogoče pravnomočno odločbo razveljaviti zgolj na podlagi pravnih sredstev, določenih z zakonom.

Ureditev, po kateri je mogoče legalizirati objekte brez preverjanja skladnosti s predpisi, sproža nekatere pomisleke. Namen zakonodajalca je bil očitno čim širša legalizacija, za primer, da bi se naknadno ugotovilo, da je kršitev dovolj huda, je mogoč »umik« danega odpustka. V primeru nevarnega objekta, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep izdaja dovoljenja ni mogoča. Kljub temu obstaja bojazen, da možnost skoraj brezpogojne legalizacije investitorjem pošilja sporočilo, da gradnja brez GD vendarle ni tako usodna, saj bo morda zakonodajalec podelil odpustek ob naslednji sistemski legalizaciji. Poleg tega se pod vprašaj postavlja pravna varnost lastnika nepremičnine, saj lahko z razveljavitvijo dovoljenja objekt v prihodnosti spet postane nelegalen oziroma neskladen. Zakon sicer določa, da razveljavitev dovoljenja ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi. Tretjim osebam pa bo vpogled v dejstvo, da je za objekt izdano pogojno dovoljenje, omogočen na podlagi zaznambe, ki se vpiše v zemljiški kataster.

## 4. SKLEP

Obravnavana zakona sta v prostorsko ureditev vnesla mnogo dobrodošliih novosti, hkrati pa nekatere nove rešitve sprožajo številna vprašanja. Zakona sta prej razdrobljeno in nepregledno prostorsko ureditev poenotila. Zakonodajalec je pri oblikovanju sprememb v veliki meri izhajal iz želje odpraviti možne vire zastojev v postopkih sprejemanja prostorskih aktov in postopkih pridobivanja z graditvijo povezanih dovoljenj. Del zakonskih rešitev na drugi strani izhaja iz želje po neposrednem izboljšanju položaja posameznika znotraj teh postopkov, naj bo to preko okrepljenega sodelovanja v postopkih sprejemanja prostorskih aktov in učinkovitejšega pravnega varstva zoper te akte ali preko razbremenitve stranke znotraj postopka in združevanja postopkov. Zaradi izboljšanja učinkovitosti nadzora, ki je ključnega pomena pri odkrivanju nedovoljenih gradenj, zakon uvaja kontrolne faze v postopek graditve in razbremeni nadzorstvene organe. Zaradi odsotnosti ustreznega informacijskega sistema prostorskih podatkov v Sloveniji bo ključnega pomena vzpostavitev PIS.

Na uspešno vzpostavitev slednjega je vezano izvajanje številnih zakonskih novosti; v primeru neuspeha bo njihovo izvajanje bistveno oteženo ali celo onemogočeno. Za neustrezno se je v praksi že izkazala ureditev posebnih prepovedi iz čl. 93 GZ, zaradi česar bi bilo potrebno zakon v tem delu čimprej spremeniti. Ustreznost nekaterih drugih rešitev bo praksa še pokazala. Čeprav je želel z uzakonitvijo upravnega spora zoper PIA zakonodajalec zagotoviti učinkovito pravno varstvo zoper te akte, se zaradi pomanjkanja vsebinskih pravil na ravni zakona (oziroma pretežno postopkovne narave ZUreP-2) in ozkih možnosti izpodbijanja s strani fizičnih in pravnih oseb postavlja vprašanje, če bo sodno varstvo dejansko učinkovito. Na drugi strani je v zakonu dobrodošel institut prevlade javne koristi, ki pa prinaša nevarnost rahljanja instrumentov varstva posameznih javnih koristi, predvsem v okviru reševanja trenutnih družbenih problematik. Prav tako je vprašljiv učinek prekvalifikacije soglasij v mnenja na dolžino postopkov izdaje GD, saj se zdi verjetno, da bodo postopki izdaje mnenj še vedno dolgi, upravni organi pa bodo v izogib lastni presoji skladnosti nameravane gradnje s predpisi s področja mnenjedajalca še vedno čakali na mnenja. Pozitivna se zdi tudi uzakonitev širokih možnosti legalizacije, ki pa po drugi strani bodočim investitorjem zagotovo pošilja napačno sporočilo.

V kolikšni meri bosta ZUreP-2 in GZ vplivala na stanje v praksi, bo pokazal čas, pri vsakokratnih prenovah zakonodaje pa se je treba zavedati, da je del razlogov za težave v praksi sistemske narave, kar presega vsakokratno prostorsko ureditev. Upamo, da bo nova

prostorska zakonodaja izpolnila pričakovanja vsaj v tolikšni meri, da še nekaj časa ne bo potrebna nova reforma in da se bodo lahko z njo uskladili vsi zavezanci.

## **5. VIRI IN LITERATURA**

### **Knjige**

Breznik, Janez; Duhovnik, Janez; Kmecl, Andrej: Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem, Čebulj, Janez; Blaganje, Dušan; Knez, Rajko; Štritof-Brus, Mojca: Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2010.

Jereb, Sabina: Gradbeni zakon (GZ) z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2018.

Juhart, Miha; Tratnik Matjaž; Vrenčur Renato: Stvarno pravo, GV Založba, Ljubljana 2007.

Ljubič, Gordana; Pličanič, Senko; Škraba, Barbara; Tekavc, Janez; Štritof-Brus, Mojca; Rutar, Sandi; Ristanović, Sonja; Velkovrh, Aleksandra: Uvodna pojasnila Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Gradbeni zakon (GZ), Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Nebra, Ljubljana 2018.

Štritof-Brus, Mojca: Zakon o urejanju prostora, Gradbeni zakon ter Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti z razširjenimi uvodnimi pojasnili, GV Založba, Ljubljana 2019.

Turk, Boštjan J.; Mesojedec, Nina: Gradbeno pravo: osnovna pojasnila, vprašanja in odgovori z izvlečki Gradbenega zakona, Inštitut za civilno in gospodarsko pravo - zavod, Ljubljana 2018.

### **Članki**

Cvetko, Žiga: Posebne prepovedi po Gradbenem zakonu in prisilna prodaja nepremičnine v postopku stečaja, Pravna praksa, 2019, št. 4, str. 19-20.

Gračanić, Sonja: Vpliv nove gradbene zakonodaje na zavarovanja z nepremičninami, Bančni vestnik, 2018, št. 9, str. 2-8.

Harb, Ana; Samardžić, Marko: Novi Gradbeni zakon notarjem povzroča sive lase, Pravna praksa, 2018, št. 24/25, str. 16-17.

Ivanič, Luka: Temeljna izhodišča, cilji in načela nove prostorske in gradbene zakonodaje, Podjetje in delo, 2016, št. 6-7, str. 1283.

Juhart, Miha: NEPREMIČNINE IN PROSTOR: Omejitev lastninske pravice na nepremičninah zaradi doseganja prostorskih ciljev, Podjetje in delo, 2003, št. 6-7, str. 1531-1540.

Kovač, Matjaž: Aktivnosti upravnih enot in občin po novi gradbeni zakonodaji, Pravna praksa, 2018, št. 34, str. 17-19.

Mlakar, Aleš: Ključni poudarki procesa urejanja prostora, Podjetje in delo, 2016, št. 6-7, str. 1307.

Pirnat, Rajko: Lokacijska preveritev med diskrecijo in pravno vezanim odločanjem, Pravniki, 135 (2018) 7-8, str. 531-551.

Plavšak, Nina; Vrenčur, Renato: Uporaba 93. člena Gradbenega zakona v pravnem prometu z nepremičninami, Odvetnik, 2018, št. 87, str. 22-27.

Pličanič, Senko: Pomanjkljivosti zakonske ureditve postopka priprave občinskega prostorskega načrta, Podjetje in delo, 2015, št. 8, str. 1564.

Velkoverh, Aleksandra: Legalizacije po Gradbenem zakonu, Javna uprava, 2018, št. 1/2, str. 93-105, 119-120.

Zobec, Jan: Pravni interes kot procesna predpostavka (drugi odstavek 162. Člena Ustave), Podjetje in delo, 2012, št. 6-7, str. 1088.

## **Predpisi**

Gradbeni zakon (GZ), Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS), Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2.

Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov, Uradni list RS, št. 36/18 in 51/18 – popr.

Pravilnik o projektni dokumentaciji, Uradni list RS, št. 55/08, 61/17 – GZ in 36/18.

Predlog gradbenega zakona - prva obravnava, EPA: 1985 – VII, URL: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1258125004B0D4B&db=kon\\_zak&mandat=VII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1258125004B0D4B&db=kon_zak&mandat=VII&tip=doc) (19.5.2017).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah gradbenega zakona, EPA: 164 – VIII, URL: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125830700581D52&db=kon\\_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125830700581D52&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc) (12.9.2018).

Predlog zakona o urejanju prostora - prva obravnava, EPA: 2001 - VII, URL: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125812C0042D86C&db=kon\\_zak&mandat=VII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125812C0042D86C&db=kon_zak&mandat=VII&tip=doc) (26.5.2017).

Stvarnopravni zakonik (SPZ), Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13.

Uredba o prostorskem redu Slovenije, Uradni list RS, št. 122/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2.

Uredba o razvrščanju objektov, Uradni list RS, št. 37/18.

Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID), Uradni list RS, št. 61/17.

Zakon o društvih (ZDru-1), Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg.

Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN), Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US, 79/12 – odl. US, 61/17 – ZAID in 7/18.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US.

Zakon o nevladnih organizacijah (ZNOrg), Uradni list RS, št. 21/18.

Zakon o ohranjanju narave (ZON), Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg in 31/18.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2), Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP), Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr., 57/12 in 61/17 – ZUreP-2.

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C, 80/10 – ZUPUDPP in 61/17 – ZUreP-2.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Uradni list RS, št. 61/17.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE.

Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v Občini Hoče-Slivnica (ZZPISI), Uradni list RS, št. 85/16.

Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1), Uradni list RS, št. 58/03, 37/08 – ZST-1, 45/08, 28/09, 25/11, 14/15 – ZUUJFO, 69/17 in 11/18 – ZIZ-L.

## **Sodna praksa**

Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-64/14 z dne 12.10.2017.

Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-165/09-34 z dne 3.3.2011.

Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-330/05-10, U-I-331/05-9, U-I-337/05-9 z dne 18.10.2007.

Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-86/04 z dne 22.9.2005.

Sodba Upravnega sodišča RS I U 1122/2016-23 z dne 23.10.2017.

## **Drugi viri**

Dopis Ministrstva za okolje in prostor št. 007-312/2018/10 z dne 16.7.2018, Združenju bank Slovenije (ZBS).

GZ pogosta vprašanja in odgovori, ministrstvo za okolje in prostor – prva izdaja št. 007-435/2017/7 z dne 31.5.2018, druga izdaja št. 007-435/2017/15 z dne 23.7.2018, tretja izdaja št. 007-435/2017/29 z dne 8.11.2018.

Ivanič, Luka: Nove pristojnosti občin v skladu s prostorsko in gradbeno zakonodajo, posvet SOS, 20.junij 2018 (powerpoint prezentacija).

Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, št. 35001-76/2013/27 z dne 13.11.2013.

Pličanič, Senko: Urejanje prostora, Dnevi javnega prava, 4.junij 2018, Ljubljana (powerpoint prezentacija).

Predstavitev Gradbenega zakona, ministrstvo za okolje in prostor (powerpoint prezentacija).

Predstavitev Zakona o urejanju prostora, ministrstvo za okolje in prostor (powerpoint prezentacija).

Ristanović, Sonja: Bistvene novosti gradbenega zakona, Dnevi javnega prava, 4.junij 2018, Ljubljana (powerpoint prezentacija).

Velkovich, Aleksandra: Vodenje novogradnje ali obnove objekta od ideje do uporabe v javnem sektorju po novi gradbeni zakonodaji, Dnevi javnega prava, 4.junij 2018, Ljubljana (powerpoint prezentacija).

ZUreP-2 pogosta vprašanja in odgovori, ministrstvo za okolje in prostor – prva izdaja št. 007-435/2017/6 z dne 31.5.2018, druga izdaja št. 007/435/2017/33 z dne 3.12.2018.