

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**SOGLASODAJALCI V NAČRTOVANJU IN
DOVOLJEVANJU GRADITVE OBJEKTOV**

Monika Peljhan

Ljubljana, februar 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

SOGLASODAJALCI V NAČRTOVANJU IN DOVOLJEVANJU
GRADITVE OBJEKTOV

Kandidatka: Monika Peljhan
Vpisna številka: 04039414
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor: mag. Dušan Blaganje

Ljubljana, februar 2015

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Monika Peljhan, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava 1. stopnja, z vpisno številko 04039414, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Soglasodajalci v načrtovanju in dovoljevanju graditve objektov.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Irena Šinkovec.

Ljubljana, februar 2015

Podpis avtorice:

POVZETEK

Osrednja tema diplomskega dela so soglasodajalci v načrtovanju in dovoljevanju graditve objektov. Med načrtovanjem in graditvijo objektov je potrebno pridobiti vsa dovoljenja in soglasja v skladu z veljavno zakonodajo. Pridobitev tega je namreč pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pridobivanja soglasij in projektnih pogojev urejajo različni in številni področni predpisi. Vsebina urejanja prostora in graditve objektov je določena z Zakonom urejanja prostora (ZUreP-1), Zakonom o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) in Zakonom o graditvi objektov (ZGO-1). Večina teh predpisov pogojuje izdajo gradbenega dovoljenja s predhodno pridobitvijo vseh potrebnih soglasij. Soglasje je potrditev pristojnega soglasodajalca, da je projektna dokumentacija izdelana skladno s pogoji, ki jih je predhodno določil za njeno izdelavo.

Pomembno vlogo pri načrtovanju graditve objektov ima tudi prostorsko načrtovanje in prostorski akti, s katerimi se določa namenska raba zemljišč in pogoji za graditev objektov ter posegi v prostor. Katera soglasja moramo pridobiti za gradnjo objekta, je odvisno od območja, vrste objekta in prostorskega akta občine, v kateri želi investitor graditi. Z ugotovitvijo o dopustnosti predvidene gradnje, to je glede na namembnost in vrsto gradnje, je treba preveriti, kakšni so pogoji, ki jih prostorski akt določa glede na lego, velikost in oblikovanje objekta. Skladnost nameravane gradnje s prostorskim aktom je, poleg ugotovitve, tisti pogoj, ki ga mora upravni organ natančno razčleniti.

Ključne besede: soglasodajalec, nosilec urejanja prostora, graditev objektov, soglasja, dovoljenja, prostorsko načrtovanje.

SUMMARY

THE ROLE OF CONSENT AUTHORITIES IN THE PROCESS OF PLANNING AND OBTAINING CONSTRUCTION PERMIT

The central theme of the thesis are the consent authorities in the process of planning and obtaining construction permit. Between planning and construction of works it is necessary to obtain all permits and consents in accordance with the legislation in force. The acquiring of all these documents is a precondition for acquiring a construction permit. The acquisition of consents and project conditions is subject to many different sectoral provisions. The content of spatial management and construction of the works is determined by the Spatial Management Act (Zakon o urejanju prostora), the Spatial Planning Act (Zakon o prostorskem načrtovanju) and with the Construction Act (Zakon o graditvi objektov). The majority of these regulations make the issue of building permit conditional upon the prior acquisition of all the necessary consents. A consent is a confirmation from the relevant consent authority that the project documentation has been produced in accordance with the conditions previously determined.

An important role in planning the construction of works is also played by spatial planning and spatial planning acts, which determine the intended land use, the conditions for construction and environmental impacts. Which consents need to be acquired for the construction of the works depends on the area, type of works and spatial planning act of the municipality in which an investor wishes to build. Once the planned construction has been declared to be admissible with reference to the use and type of works, the conditions that the spatial act determines according to the site, the size and the form of works shall be verified. In addition to the declaration of admissibility, the compliance of the intended construction with the spatial act is the condition that should be broken down carefully by the administrative body.

Key words: consent authority, spatial planning authority, construction of works, consents, permits, spatial planning.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAŽORITEV	ix
KAZALO SLIK	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	x
1 UVOD.....	1
2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE.....	3
2.1 NA SPLOŠNO O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU.....	3
2.2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE V SLOVENIJI.....	3
2.2.1 PREGLED ZAKONSKE PODLAGE.....	4
2.2.2 ZAKONSKA PODLAGA DANES	5
3 NOSILCI UREJANJA PROSTORA	7
3.1 MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO IN PROSTOR.....	9
3.1.1 DIREKTORAT ZA PROSTOR.....	9
3.1.2 DIREKTORAT ZA INFRASTRUKTURO.....	9
3.1.3 DIREKTORAT ZA PROMET IN DIREKTORAT ZA ENERGIJO	10
3.2 MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO IN OKOLJE	10
3.2.1 DIREKTORAT ZA GOZDARSTVO, LOVSTVO IN RIBIŠTVO TER ZAVOD ZA GOZDOVE SLOVENIJE	10
3.2.2 DIREKTORAT ZA KMETIJSTVO	10
3.2.3 ZAVOD RS ZA VARSTVO NARAVE	11
3.2.4 AGENCIJA RS ZA OKOLJE	11
3.3 MINISTRSTVO ZA OBRAMBO.....	11

3.3.1	UPRAVA RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE TER DIREKTORAT ZA LOGISTIKO	11
3.4	MINISTRSTVO ZA KULTURO.....	11
3.4.1	DIREKTORAT ZA KULTURNO DEDIŠČINO.....	11
4	PROJEKTNI SOGLASODAJALCI.....	13
5	RAZISKAVA O POTREBNIH SOGLASJIH IN PRISTOJNOSTIH SOGLASODAJALCEV V OBČINI VIPAVA.....	17
5.1	SOGLASJA ZA GRADITEV OBJEKTOV IN PRISTOJNI SOGLASODAJALCI	18
5.2	ZAKONSKI IN DEJANSKI ČAS PRIDOBITVE SOGLASIJ.....	20
5.3	PROSTORSKI IZVEDBENI POGOJI OPN OBČINE VIPAVA	20
6	UGOTOVITVE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PREGLEDNOSTI SOGLASIJ IN SOGLASODAJALCEV	26
7	ZAKLJUČEK	27
	LITERATURA IN VIRI.....	29

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Prikaz območja občine Vipava.....	17
Slika 2: Prikaz območja Natura 2000 za Občino Vipava.....	19

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
DPN	Državni prostorski načrt
EU	Evropska unija
KS	Krajevna skupnost
OdSPRS	Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije
OPN	Občinski prostorski načrt
PIS	Prostorski informacijski sistem
RS	Republika Slovenija
ZCes-1	Zakon o cestah
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZLet	Zakon o letalstvu
ZNDM-2	Zakon o nadzoru državne meje
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZSRib	Zakon o sladkovodnem ribištvu
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora
ZVKD-1	Zakon o varstvu kulturne dediščine

1 UVOD

V diplomskem delu smo se posvetili funkciji soglasodajalcev v načrtovanju in dovoljevanju graditve objektov.

Proces gradnje objekta se začne že pred pričetkom dejanske gradnje. Načrtovati moramo namreč vse začetne korake gradnje: zbiranje idej, skladnost z zakonodajo in s prostorskim načrtovanjem, projektiranje, pridobivanje ustreznih dovoljenj in soglasij, katerih rezultat bo gradnja objekta. Preden začnemo projektiranje, je smiselno pridobiti geodetski posnetek in lokacijsko informacijo, v kateri so navedeni osnovni prostorski plani. Arhitekt pripravi na podlagi projektne naloge idejno zasnovo in vodilno mapo. Pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja je pridobitev vseh potrebnih soglasij in dovoljenj. Katera soglasja je potrebno pridobiti za gradnjo objekta, je odvisno od območja, vrste objekta in prostorskega akta občine, v kateri želi investitor graditi. Pripravljena dokumentacija se pošlje vsem potrebnim soglasodajalcem.

Zakon o graditvi objektov¹ definira soglasodajalca kot državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila, za katerega je z zakonom določeno, da določa projektne pogoje in daje soglasja za graditev objektov (ZGO-1, 2. člen).

V fazi med načrtovanjem in graditvijo objektov je potrebno pridobiti vsa dovoljenja in soglasja, ki so v skladu z veljavnimi zakoni. Če je predvidena gradnja znotraj varovalnih pasov javne gospodarske infrastrukture ali znotraj varovanih območij, je potrebno od pristojnih soglasodajalcev pridobiti tudi vsa ustrezna soglasja k projektnim rešitvam.

V načrtovanju graditve objektov ima pomembno vlogo prostorsko načrtovanje, s katerim se usmerja prostorski razvoj. S prostorskimi akti se predpisuje namenska raba zemljišč, pogoji za graditev objektov in posegi v prostor.

Zakonska regulativa se nenehno spreminja in dopolnjuje ter je preobsežna na področju varstva okolja in urejanja prostora oziroma načrtovanja. Problematično je presojanje potrebe posameznih soglasij za posamezne objekte, saj so v zvezi z gradnjo objektov številne zahteve drugih zakonov. V Sloveniji obstaja problem nepreglednosti pridobivanja potrebnih soglasij gradnje objektov in pristojnih soglasodajalcev za določeno območje. V preteklosti se je, predvsem na lokalni ravni, za načrtovalce izkazalo za problematično identificiranje pravnih nosilcev urejanja prostora za podajanje smernic načrtovanja. Seznam soglasodajalcev in soglasij je objavljen na spletnih straneh Ministrstva za okolje in prostor, vendar pa ni nikjer točno določeno, kateri soglasodajalci so pristojni in katera soglasja je treba pridobiti v določeni občini.

Na podlagi poznavanja omenjene problematike in analize strokovne literature smo preverili naslednje hipoteze:

H1: Za gradnjo objektov v Občini Vipava je potrebno pridobiti tudi soglasje Ministrstva za obrambo, ker je območje pomembno za obrambo države.

H2: Priprava projektne dokumentacije povzroča investitorjem veliko težav, kajti večino časa porabijo za pridobitev potrebnih soglasij pristojnih soglasodajalcev.

H3: V prostorskih izvedbenih pogojih Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava je več odločb, ki so redundantne ali protislovne in pomenijo tveganje za arbitrarno

¹ Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Ur. list RS, št. 102/04, 14/05, 92/05, 93/05, 111/05, 126/07, 108/09, 61/10, 20/11, 57/12, 101/13, 110/13.

odločanje, za konfliktnost in za slabšo kakovost urejanja prostora v Občini Vipava.

Namen diplomskega dela je ustvariti pregled zakonskih osnov s področja gradnje objektov, predstaviti potek načrtovanja in gradnje objektov ter podati širšo informacijo o potrebnih soglasjih in pristojnih soglasodajalcih v načrtovanju in dovoljevanju graditve objektov. Poglavitni cilj diplomskega dela je podroben pregled in raziskava pridobivanja soglasij in gradbenih dovoljenj za objekte v Občini Vipava. To je:

- preveriti varovano območje in varovalni pas v omenjeni občini,
- raziskati, katera soglasja je potrebno pridobiti za gradnjo objektov,
- ugotoviti, kdo so pristojni soglasodajalci,
- preveriti, ali so soglasja izdana v predvidenem zakonskem času,
- preveriti Odlok Občinskega prostorskega načrta in ugotoviti popolnost prostorskih aktov ter usklajenost občinskih odlokov z državno zakonodajo.

Pri izdelavi diplomskega dela smo opisali posamezne pojme z metodo deskripcije. Opredelili smo naslednje: soglasje, soglasodajalec, nosilec urejanja prostora. Uporabili smo tudi metodo kompilacije, s katero smo združili stališča različnih avtorjev in spoznanja, pridobljena iz domače in tuje literature – strokovnih člankov, ustrezne zakonodajne literature in spletnih virov. Raziskovalni del diplomskega dela je raziskava soglasij za gradnjo objektov v posamezni občini, ki smo jo izvedli s pomočjo komparativne metode. Pri tem smo uporabili teoretično deskriptivno raziskavo. Tu smo uporabili opisno metodo za konkretno uporabo in študijo primerjave.

Diplomska naloga obsega 7 poglavij. V Uvodu je predstavljena vsebina obravnavane teme ter problem in predmet raziskovanja s postavljenimi hipotezami. Opisan je namen raziskovanja, cilji diplomskega dela, katere metode so bile uporabljene pri pisanju in struktura diplomskega dela.

V poglavju Prostorsko načrtovanje smo predstavili načrtovanje na splošno in v Sloveniji ter pregledali preteklo in današnjo zakonodajo.

Tretje poglavje podrobno opredeljuje nosilce urejanja prostora, kako jih določa zakon, kje so objavljeni, kateri so nosilci in kakšne so njihove poglavitne naloge.

V četrtem poglavju smo opredelili projektne soglasodajalce ter predstavili, kdo so in katera soglasja dajejo.

V petem poglavju smo raziskovali potrebna soglasja in pristojne soglasodajalce v Občini Vipava, preverili zakonski in dejanski čas pridobitve soglasij ter preučili prostorske izvedbene pogoje Občinskega prostorskega načrta Občine Vipava. V naslednjem poglavju smo podali ugotovitve in predloge za izboljšanje preglednosti soglasij in soglasodajalcev.

V zadnjem poglavju smo strnili ugotovitve, do katerih smo prišli z raziskovanjem v diplomskem delu.

2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE

2.1 NA SPLOŠNO O PROSTORSKEM NAČRTOVANJU

S prostorskim načrtovanjem se usmerja prostorski razvoj. To je osrednja dejavnost na področju urejanja prostora (Blaganje, 2008, str. 85). Prostorsko načrtovanje natančno usmerja Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Ur. list RS, št. 33/07, 70/08, 108/09, 80/10, 43/11, 57/12, 109/12, 76/14), ki določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in predpisuje postopke za njihovo pripravo in sprejem.

Planiranje oziroma načrtovanje sodi v starejšo dejavnost. Človek je imel neke namere: načrtoval je svoj razvoj, nezavedno spreminjal prostorski okvir in ga tako tudi načrtoval (Novak, 1998, str. 56).

Urejanje prostora delimo na načrtovanje in na vzdrževanje prostora ter na njegovo rabo. Načrtovanje delimo na prostorsko planiranje in na projektiranje (oblikovanje posegov v prostor). Prostorsko planiranje tvorijo v osnovi tri strokovne discipline: regionalno prostorsko planiranje, urbanistično in krajinsko planiranje. Vsem trem je osnovni predmet proučevanja fizični prostor (Novak, 1998, str. 58). Prostorsko planiranje sestavljajo odločitve glede gospodarjenja s prostorom in ureditve družbeno-ekonomskega razvoja. Pri planiranju moramo upoštevati naravne razmere in tudi ekonomski in socialni razvoj. Prav tako moramo pri načrtovanju upoštevati krajinske značilnosti ter naravno in kulturno dediščino. Izoblikovati je potrebno zasnovo organizacije prostora. Zato se določi namenska raba prostora, kriteriji za spreminjanje rabe prostora ter merila za nove posege vanj. Danes ureja občina prostorsko načrtovanje s prostorskimi akti (Slonep, 2014).

Najpomembnejši instrumenti urejanja prostora in prostorskega načrtovanja so prostorski akti, s katerimi se načrtuje prostor (Dekleva, 2011, str. 63).

»Prostorski akti so posebna vrsta splošnih pravnih aktov, s katerimi se sprejemajo odločitve o načinu rabe prostora, ki se uresničujejo na eni strani z varovanjem zemljišč pred spreminjanjem, na drugi strani pa z odločanjem v upravnih postopkih o izdaji gradbenih dovoljenj, z gradnjo in drugimi posegi v prostor. Prostorski akti so podlaga za smotrno rabo prostora in za zagotavljanje reda v prostoru« (Blaganje, 2008, str. 85). S prostorskimi akti se predpisuje namenska raba zemljišč ter pogoji za graditev objektov in posege v prostor (Blaganje, 2008, str. 85).

Priprava prostorskih aktov se odvija po zakonsko predpisanih postopkih, ki jih morajo subjekti upoštevati v pripravi. V njej imajo pomembno vlogo pripravljavci prostorskih aktov, prostorski načrtovalci, državni in občinski organi ter nosilci javnih pooblastil. Ti delujejo pri pripravi prostorskih aktov kot nosilci urejanja prostora in s svojimi usmeritvami, zahtevami in predlogi varujejo javne interese (Dekleva, 2011, str. 63).

2.2 PROSTORSKO NAČRTOVANJE V SLOVENIJI

V Sloveniji predstavlja prostorsko načrtovanje problematično nepreglednost. V zadnjem desetletju sta bila novoustanovljena kar dva sistema prostorskega načrtovanja, in sicer Zakon o urejanju prostora (leta 2003) in Zakon o prostorskem načrtovanju (leta 2007). Področje prostorskega načrtovanja je še bolj nepregledno, saj se skozi nov sistem ohranjajo določene ureditve po prejšnjih predpisih (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, 2013, str. 1).

Na področju urejanja prostora je Slovenija od leta 1945 do 2014 doživela že ključnih šest sprememb sistema. Še preden preučimo in dojamemo pravni sistem, se spremeni. Zato ima Slovenija neučinkovit in nepregleden sistem urejanja prostora (Dekleva, 2011, str. 25).

2.2.1 PREGLED ZAKONSKE PODLAGE

Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. list LRS, št. 44/53) je bila prva pravna podlaga za urejanje prostora. Po drugi svetovni vojni so bila z odlokom definirana zemljišča za uporabo ob posebnih pogojih, zemljišča, ki se ne smejo uporabljati za graditev, in zavarovana zemljišča (Uredbe o uporabi zemljišč v gradbene namene, 2. člen).

Leta 1956 je stopil v veljavo Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. list LRS, št. 13/56), ki pa ni opredeljeval kakšnih posebnih dokumentov, povezanih z urejanjem prostora. Izpostaviti je treba, da so bila že takrat kmetijska zemljišča varovana in jih je bilo potrebno ščititi. Z Zakonom o uporabi zemljišč za gradbene namene se zemljišča delijo le na dve kategoriji, to je na zazidljiva in na nezazidljiva. Odlok sprejema po tem zakonu okraj in ne občina. Zakon je določal tudi, da so zemljišča nezazidljiva, če z odlokom ni bilo določeno, da so namenjena za gradbene zadeve (Dekleva, 2011, str. 29). Istega leta je stopil v veljavo tudi Zakon o racionalnem izkoriščanju kmetijskih zemljišč (Ur. list LRS, št. 49/57).

Ker z nobenim od omenjenih zakonov niso dosegli cilja, da se gradnja lahko izvaja na za to določenem ozemlju in ne kjerkoli, so sprejeli nov zakon – Zakon o urbanističnih projektih (Ur. list LRS, št. 22/58). To je bil prvi zakon, ki je določal tudi dokumente prostorskega načrtovanja in poudarjal, da je pomembna tudi skladnost z družbenimi plani (Dekleva, 2011, str. 30).

Predmet urejanja prostora do leta 1967 ni bil celoten teritorij občine, temveč samo območja, namenjena graditvi. Do spoznanja, da je smotrno rabo zemljišča za kmetijstvo in razvoj naselij mogoče doseči le s celovito strategijo prostorskega razvoja, zakonodaja tedaj še ni prišla (Dekleva, 2011, str. 31).

Zakon o regionalnem prostorskem planiranju in Zakon o urbanističnem planiranju (Ur. list SRS, št. 16/67) sta imela odločilen pomen za razvoj sistema urejanja prostora. Na podlagi prvega zakona je bilo mogoče sprejemati regionalni prostorski plan za teritorij celotne takratne SRS, kar je gotovo vplivalo na nadaljnji celovitejši razvoj urejanja prostora (Dekleva, 2011, str. 31).

Posledice neizvajanja regionalnega planiranja so naraščale prav tako, kot so naraščali problemi, povezani z urejanjem prostora. Do tega je prišlo zaradi težnje po avtonomnosti občin, projekti pa so nastajali brez njihovega sodelovanja. Vezala se je ekološka osveščenost o varovanju kmetijskih zemljišč. Pri tem pa se je občutila odsotnost regionalnega koncepta, predvsem razvoja Ljubljane (Dekleva, 2011, str. 32).

Od leta 1975 do 1990 je prevladovalo stališče, da je načelo samoupravljanja potrebno razširiti na vsa področja družbenega življenja. Tako bi zmanjšali vpliv države. V tem obdobju postane prostorsko planiranje sestavina družbenega planiranja (Dekleva, 2011, str. 34).

Oblastna dejanja, ki se praviloma oblikujejo s predpisi in zakoni (v pravni državi), so nadomestili z dogovarjanjem – temu bi lahko rekli z »notranjo prisilo«. V praksi pa ta sistem ni zaživel, se ni uveljavil (Dekleva, 2011, str. 36).

Po osamosvojitvi so bila ogromna pričakovanja tudi na področju sistema urejanja prostora. Leta 1990 je stopil v veljavo Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. list RS, 48/90), istočasno pa je bil preklican prejšnji zakon – Zakon o sistemu družbenega planiranja. Nov zakon je procesne določbe o pripravi in sprejemanju državnih in občinskih prostorskih planov posnel po prostorskih izvedbenih aktih (Dekleva, 2011, str. 36).

Med leti 1989 in 2002 je bilo obdobje priprave celovite reforme sistema urejanja prostora. V tem času je bilo sprejetih več zakonov, ki posredno segajo na področje urejanja prostora in okolja, to je: varstvo narave, varstvo kmetijskih zemljišč, gozdnih zemljišč, voda... Predlagatelj nove ureditve je menil, da je potrebno pri zakonu o urejanju prostora dosledno izvirati iz teze, da je prostorsko načrtovanje v bistvu usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami in drugimi interesi v prostoru (Dekleva, 2011, str. 37).

Iz primerov dobre prakse držav EU je razvidno, da bi se morali podrobno posvetiti razvoju regionalne ravni načrtovanja. Vendar smo v Sloveniji, poleg neučinkovitega sistema urejanja prostora, raje rekonstruirali veliko podobnih sistemov načrtovanja v njem. Ti sistemi pa uporabnikom le širijo netransparentnost in nepotrebne dodatne administrativne stroške (Dekleva, 2011, str. 38).

Med leti 2000 in 2010 sta veljala Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, Ur. list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03, 33/07, 108/09, 80/10) in Zakon o prostorskem načrtovanju. ZUreP-1 je uvedel vrsto novih inovacij, značilnih za razvita gospodarstva, odcepil je strateški del plana od izvedbenega, vpeljal prostorsko konferenco, poskušal skrčiti tveganja za investitorja z lokacijskim načrtom in urbanistično pogodbo ter istočasno zajamčiti javne koristi. Nekatere pomanjkljivosti tega zakona, ki so se pokazale že na začetku njegove uveljavitve, bi lahko odpravili in jih z dopolnitvami dogradili. Namesto tega so velik del zakona nadomestili z ZPNačrtom, saj naj bi občinam preskrbel hitrejši dostop do cenejših rešitev (Dekleva, 2011, str. 39).

2.2.2 ZAKONSKA PODLAGA DANES

Vsebina graditve objektov in urejanja prostora je danes zajeta v štirih krovnih zakonih. Zakon o graditvi objektov ureja področje graditve objektov; Zakon o urejanju prostora ureja prostorske ukrepe in opravlja aktivnosti na področju prostorskega načrtovanja; Zakon o prostorskem načrtovanju natančno ureja občinsko in državno prostorsko načrtovanje; Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. list RS, št. 80/10, 106/10, 57/12) pa ureja pripravo državnih prostorskih načrtov.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP) so bili že nekajkrat preurejeni in dopolnjeni. Vsebina predpisov, ki je po naravi celovita, je vpeljana v skupini krovnih zakonov. Njihova preglednost je zaradi mnogih določb še zmanjšana. Relativno prepogosto se krovni zakonodajni okvir spreminja. S skrajšanjem rokov in ukinjanjem nekaterih faz v zakonih so poskušali postopke priprave prostorskih aktov narediti hitrejše in racionalnejše. Vendar se ti ukrepi do danes še niso pokazali kot uspešni, ker še niso odpravili pravih in glavnih razlogov. Bolj bi se morali ukvarjati in se poglobiti v vsebinska vprašanja prostorskega načrtovanja ter združiti vsa pravila

načrtovanja na območju celotne Slovenije v zakonodajni okvir, da bi bilo vse na enem mestu (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, 2013, str. 1-2). S tem bi bilo načrtovanje razumljivo, pregledno in enostavno za načrtovalce in za občane, ki predvidevajo graditev objekta.

Prostorsko načrtovanje v Sloveniji posredno urejajo tudi t. i. »sektorski« zakoni, ki odredjajo način njihovega izpolnjevanja v prostorskih aktih (Blaganje, 2008, str. 89). V slovenski veljavni ureditvi so pomembni naslednji zakoni:

- Zakon o varstvu okolja (Ur. list RS, št. 39/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13) določa okoljevarstveno soglasje – o pogojih, vlogi in roku za izdajo soglasja;
- Zakon o ohranjanju narave (Ur. list RS, št. 96/04, 61/06, 8/10, 46/14) natančno predpisuje, kdaj in kako je potrebno pridobiti naravovarstvene pogoje in naravovarstveno soglasje od ministrstva;
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (Ur. list RS, št. 71/11, 58/12) določa, kdo je nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč v postopkih prostorskega načrtovanja, Zakon določa tudi, kakšna so merila za varovana kmetijska zemljišča, kaj je zanje dopustno in kaj je treba upoštevati, ter predpisuje, kaj se lahko v prostorskih aktih na območju varovanih zemljišč načrtuje;
- Zakon o vodah (Ur. list RS, št. 67/02, 2/04, 41/04, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14) z določbami ureja varstvena in ogrožena območja, ki bi lahko vplivala na varstvo voda in njihovo rabo. Zakon določa, na kaj mora biti pozoren pripravljavec prostorskih aktov, ter razlaga, kaj je vodovarstveno območje, kdaj se rabi vodovarstveno dovoljenje, kateri so projektni pogoji in kaj je vodno soglasje;
- Energetski zakon (Ur. list RS, št. 17/14) podrobno opredeljuje energetska dovoljenja in soglasja za priključitev na omrežje – kdaj ga je potrebno pridobiti, kdo ga izda, kaj se z njim določi, kateri so pogoji in način za priključitev na omrežje;
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (Ur. list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11, 90/12, 111/13) določa, kdaj je potrebno pridobiti in za kaj se izda kulturno-varstveno soglasje za posege, kaj se določi s kulturno-varstvenimi pogoji, kdo jih določi in vse o izdaji kulturno-varstvenega soglasja.

Prostorske akte delimo na državne in občinske. Država je pristojna za načrtovanje prostorskega razvoja države in za nadzorovanje prostorskega načrtovanja občin. Občina pa je pristojna za prostorski razvoj občine in določanje rabe prostora. Pri načrtovanju prostorskih aktov pa imajo pomembno vlogo tudi nosilci urejanja prostora, ki podajajo svoje smernice k prostorskim aktom in mnenje o tem, ali so bile njihove smernice upoštevane (Kmetijsko gospodarska zbornica Slovenije, 2014). Nosilci urejanja prostora so podrobno opredeljeni v naslednjem poglavju (poglavje 3).

3 NOSILCI UREJANJA PROSTORA

Definicija in vloga nosilcev urejanja prostora v postopkih priprave prostorskega načrtovanja je izpostavljena kot ena pomembnejših in kompleksnejših. Kljub nenehnim spremembam in dopolnitvam zakonodaje so vsebine, naloge in smernice za pripravo prostorskih aktov nosilcev urejanja prostora še vedno pereč problem (Prelog, 2011, str. 119).

Nosilci urejanja prostora so definirani z Zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor in z Zakonom o prostorskem načrtovanju.

ZUPUDPP razlikuje državne in lokalne nosilce urejanja prostora. V postopku priprave državnega prostorskega načrta so ministrstva državni nosilci urejanja prostora. Njihova naloga je sodelovanje v postopkih priprave načrta s predlogi, smernicami, mnenji, podatki in strokovnimi podlagami iz svojega strokovnega področja. Lokalni nosilci urejanja prostora v postopku priprave načrta pa je občina, njen teritorij je vsebovan v območju načrta. Dolžnost občine je enovito zastopanje vseh lokalnih javnih interesov v postopku priprave načrta (ZUPUDPP, 13.- 14. člen).

Zakon o prostorskem načrtovanju pa nosilce urejanja prostora opredeljuje ministrstva, organe lokalne skupnosti, izvajalce javnih služb in nosilce javnih pooblastil. Njihova dolžnost je sodelovanje v procesu priprave prostorskih aktov (ZPNačrt, 2. člen). Funkcija nosilcev urejanja prostora pri pripravi prostorskih aktov je tudi predaja razvojnih potreb iz svoje delovne pristojnosti ter izdajanje smernic² in mnenj³ k prostorskim aktom (ZPNačrt, 11.a člen).

Smernice pa imajo v praksi dvojni položaj, kar povzroča velike težave v postopku priprave prostorskih aktov, posledično zahteva njihovo usklajevanje prostorskih rešitev s pogoji tudi veliko časa. Po eni strani so smernice strokovna podlaga nosilcev urejanja prostora in pomenijo vhodni podatek za prostorsko načrtovanje. Po drugi strani pa predstavljajo smernice konkretizacijo določb veljavnih predpisov s področja posameznih nosilcev v obliki pogojev in zahtev. Te pa je potrebno pri pripravi prostorskih aktov izrecno upoštevati. Po ZPNačrt naj bi smernice pomenile izključno konkretizacijo določb veljavnih predpisov in se jih ne ocenjuje kot vhodni podatek za prostorsko načrtovanje. Odprava dvojnosti bi pomenila tudi manj administrativnih in finančnih stroškov, saj bi z njo dosegli predvsem zmanjšanje števila nosilcev urejanja prostora, vključenih v postopek priprave prostorskih aktov. Problem pa je: katere smernice nosilcev urejanja prostora veljajo za konkretizacijo določb veljavnih predpisov. ZPNačrt samo definira nosilce urejanja prostora, nikjer pa ne določa, kdo so. Zakon je natančen samo glede faz v postopku. To predstavlja velik problem (Prelog, 2011, str. 119).

Z dopolnitvijo ZPNačrt so podrobno opredelili način sodelovanja nosilcev urejanja prostora pri pripravi prostorskih aktov. Ti lahko k prostorskim aktom predložijo razvojne potrebe s svojega področja, zagotovijo njihove strokovne podlage, sodelujejo pri usklajevanju načrtovanih prostorskih ureditev ter izdajajo smernice. Pripravljalcem prostorskih aktov⁴

² Smernice so dokumenti. V njih nosilci urejanja prostora pojasnjujejo določbe predpisov s svojega področja za območja načrtovanega posega v prostor ali prostorske ureditve (ZPNačrt, 2. člen).

³ Mnenja so dokumenti, s katerimi nosilci urejanja prostora ugotavljajo, ali so upoštevane njihove smernice pri pripravi prostorskega akta (ZPNačrt, 2. člen).

⁴ Pripravlavec prostorskega akta je državni organ ali organ lokalne skupnosti, pristojen za njegovo pripravo (ZPNačrt, 2. člen).

pa so nosilci urejanja prostora dolžni posredovati na njihovo zahtevo vse podatke, ki se nanašajo na prostor, ter druga morebitna priporočila in pojasnila s svojega področja. Določba o posredovanju podatkov pripravljavcem je pripomogla k bistveno boljši komunikaciji med nosilci urejanja prostora in pripravljavci prostorskega akta (Prelog, 2011, str. 120).

Priprava prostorskih aktov mora temeljiti na ažurnih in popolnih podatkih. Z vzpostavitvijo ustreznega prostorskega informacijskega sistema (PIS) bi bili zbrani na enem mestu vsi relevantni podatki za prostorsko načrtovanje. Tako bi bilo načrtovanje in delo bolj usklajeno in veliko enostavnejše. Nekateri nosilci urejanja prostora pa še vedno uporabljajo zgolj smernice, v katerih se sklicujejo na področne zakone in na predpise, izdane na njihovi podlagi. Nosilci urejanja prostora bi morali občinam posredovati svoje smernice, s katerimi bi jih opozorili na interese s svojega področja, občina pa bi morala že pri pripravi osnutka prostorskega akta upoštevati morebitne omejitve, ki so v prostoru (Prelog, 2011, str. 120-121).

Nosilce urejanja prostora se potrdi s sklepom o začetku priprave prostorskega akta, ki ga sprejme župan in objavi v uradnem listu ter na svetovnem spletu. V primeru občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN) pa ga posreduje tudi ministrstvu in sosednjim občinam, kar je določeno z zakonom (Prelog, 2011, str. 121).

Ker je bil izraz »nosilci urejanja prostora« v ZPNačrt nejasno opredeljen, so definicijo dopolnili z novelo leta 2009. Kljub dopolnitvi prihaja še vedno do dvomljivosti, saj zakon izrecno ne določa, kdo konkretno so ti nosilci urejanja prostora, kateri so obvezni in po kakšnih kriterijih bi jih bilo mogoče opredeliti. Do težav prihaja tudi, ker pripravljavci prostorskih aktov navajajo v sklepih o pripravi prostorskih aktov državne organe in druge organe lokalnih skupnosti, ki nimajo niti s predpisi določenega statusa nosilca urejanja prostora. Do tega prihaja zaradi nejasne in dvomljive določitve teh nosilcev urejanja prostora, določenih s področnimi predpisi. Posledično so zaradi nepravilnih navedb po nepotrebnem obremenjene občine in ministrstva, ki so se prisiljeni dodatno ukvarjati z nejasnostmi. Zaradi tega se je z ZPNačrtom določilo, da seznam nosilcev urejanja prostora vodi ministrstvo (Prelog, 2011, str. 121). Ministrstvo za infrastrukturo in prostor objavlja seznam državnih nosilcev urejanja prostora na svojih spletnih straneh, in sicer na podlagi 11.a člena (nosilci urejanja prostora) ZPNačrt. Dolžnost državnih nosilcev urejanja prostora je, da podajajo smernice in mnenja k občinskim prostorskim aktom.

Vendar tudi ta seznam ni najboljša možna rešitev, ki so jo z dopolnitvijo zakona poskušali rešiti. Vsi nosilci urejanja prostora, objavljeni na spletni strani, namreč ne ustrezajo zakonski opredelitvi. Na seznamu se pojavljajo tudi nosilci urejanja prostora, ki pa za tak položaj sploh nimajo pravne podlage v veljavnih predpisih. Seznam ponazarja le nek splošen nabor državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, ki so se verjetno pojavili v preteklosti kot nosilci urejanja prostora ali pa bi po mnenju ministrstva bila njihova vključitev v pripravo prostorskih aktov primerna (Prelog, 2011, str. 121-122).

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS, Ur. list RS, št. 76/04, 33/07) ima pri naboru nosilcev urejanja prostora tudi pomembno vlogo, saj so v njem na splošno opisana njihova delovna področja. Vendar tudi odlok ne navaja tega, kateri državni organi so konkretno nosilci urejanja prostora (Prelog, 2011, str. 122).

Potrebo po določenih nosilcih urejanja prostora bi morala biti naloga pripravljavca prostorskega akta, določil bi jih s podrobno preučitvijo. Na podlagi strokovnih podlag bi presodil, katere smernice in mnenja so neposredno zahtevana s področnimi zakoni.

Seveda pa predstavlja presoja o določitvi nosilcev urejanja prostora neko tveganje (Prelog, 2011, str. 122). »Tveganje pri OPN se lahko izkaže kot problem v fazi izdelave podrobnih prostorskih načrtov pri pridobivanju mnenj ali v fazi graditve, ko se lahko pojavijo zahteve, katerega izmed soglasodajalcev po ZGO-1B (njihov seznam je ministrstvo objavilo na svojih spletnih straneh), ki bi morda nasprotoval sprejetim odločitvam v OPN, pa v postopku ni bil udeležen« (Prelog, 2011, str. 122).

Še eno vprašanje, ki se ga do danes še ni učinkovito razrešilo, je, kako bi določili nosilce urejanja prostora, ki nimajo pravne podlage v predpisih za izdajanje smernic, vendar razpolagajo s pomembnimi podatki za prostorsko načrtovanje. Kakšen status bi tem nosilcem prisodili? Rešitev predstavlja PIS, ki je predviden v informacijski pomoči urejanja prostora, in sicer vse od priprave načrtovanja in strokovnih podlag do končne faze gradnje objekta. V sistemu so zbrani vsi podatki dejanskega stanja prostora: podatki o javni infrastrukturi, omrežjih, o ogroženih in drugih območjih, ki imajo poseben status po področnih predpisih ter drugi podatki, pomembni za pripravo in sprejem prostorskih aktov. V sistemu bi morali sodelovati pristojni nosilci urejanja prostora, saj vsebuje sistem določene povezave s področnimi predpisi. Zbiranje podatkov za namene prostorskega načrtovanja je dejavnost vseh subjektov, vezanih na področje urejanja prostora. Njihovo spremljanje in evidentiranje podatkov s svojega področja je nujno v pripravah prostorskega akta (Prelog, 2011, str. 122).

Koga se šteje za nosilca urejanja prostora, je prepuščeno zakonski ureditvi. Samo občina pa bo določila, koga iz nabora nosilcev urejanja prostora iz ZPNačrt bo vključila v postopek priprave prostorskega akta (Prelog, 2011, str. 122).

V nadaljevanju diplomskega dela bomo predstavili nosilce urejanja prostora, objavljene na spletnih straneh ministrstva, področja, za katere so pristojni, in njihove naloge v postopku priprave in sprejemanja prostorskih aktov.

3.1 MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO IN PROSTOR

3.1.1 DIREKTORAT ZA PROSTOR

Za področje razvoja poselitve je pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Ta je zadolžen za izvajanje nalog s področja prostora in graditve objektov (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014). Ministrstvo, pristojno za prostor, kot nosilec urejanja prostora daje smernice in mnenja s področja razvoja poselitve k občinskim prostorskim aktom (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, 2013, str. 3).

Smernice so konkretizacija predpisov in drugih pravnih aktov ter tudi dokumentov, ki dajejo usmeritve za ravnanje v prostoru in predstavljajo podlogo za pripravo osnutka prostorskega akta. Ministrstvo pripravlja smernice za razvoj poselitve, in sicer glede omrežja ter razvoja naselij in razpršene poselitve, skrb za ohranjanja posameznih značilnosti prostora, razmestitve dejavnosti v prostoru in območij namenske rabe prostora. Področja, za katera je kot nosilec urejanja prostora pristojno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, so določena tudi z ZPNačrt-B, v četrtem odstavku 11.a člena (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, 2013, str. 3).

3.1.2 DIREKTORAT ZA INFRASTRUKTURO

Za cestni promet, pomorski in železniški promet ter za zračni promet je pooblaščen Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za infrastrukturo (Ministrstvo za

infrastrukturo, 2013). Kot nosilec urejanja prostora podaja smernice s področja infrastrukture in sodeluje pri pripravi prostorskih aktov (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

Naloga ministrstva za infrastrukturo in prostor je skrb za zagotavljanje povezave med naselji in evropskimi prometnimi kolodvori, skrb za zagotovitev večje varnosti za pešce, za mirujoči promet v mestnem jedru in v naselju ter skrb za razvoj kolesarskih poti. Nosilec urejanja prostora za področje prometa spodbuja razvoj mestnega javnega prometa zaradi boljše dostopnosti do javnih storitev in dela. Za pomorski promet si prizadeva za kvaliteten razvoj pristanišč. Za zračni promet pa spodbuja h gradnji in razvoju javnih letališč (OdSPRS, 2014).

3.1.3 DIREKTORAT ZA PROMET IN DIREKTORAT ZA ENERGIJO

Za področje trajnostne mobilnosti je pristojen Direktorat za promet, za področje rudarstva in energetike pa Direktorat za energijo. Oba delujeta v okviru Ministrstva za infrastrukturo in prostor (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Naloga Direktorata za energijo je sodelovanje in priprava zakonskih aktov za področje energetike in rudarstva (Ministrstva za infrastrukturo, 2014).

Za področje energetike je naloga nosilca urejanja prostora, da zagotavlja oskrbo z energijo, spodbuja k izkoriščanju različnih vrst virov energije in k izkoriščanju obnovljivih virov energije (OdSPRS, 2014).

Nosilec urejanja prostora za področje rudarstva določa nahajališča mineralnih surovin in spremlja, kakšne so potrebe po njih, vodi evidenco kopov ter spremlja izdajanje dovoljenj za izvedbo rudarskih del (OdSPRS, 2014).

3.2 MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO IN OKOLJE

3.2.1 DIREKTORAT ZA GOZDARSTVO, LOVSTVO IN RIBIŠTVO TER ZAVOD ZA GOZDOVE SLOVENIJE

Za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo sta pooblaščenca Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, ter Zavod za gozdove Slovenije (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Poglavitna naloga Direktorata za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo je poskrbeti za trajnostni razvoj gozdov, lovstva in ribištva. Direktorat pripravlja na področju gozdarstva in gozdov systemske izboljšave za zagotavljanje trajnostnega razvoja gozdov, predvsem z namenom njihove biotske raznovrstnosti. Na področju lovstva je v interesu zlasti ohranitev divjadi in njenega naravnega okolja. Zavod za gozdove Slovenije, poleg varstva gozdov, sodeluje pri načrtovanju in pripravi prostorskega načrta, izdaja soglasja za graditev objektov na gozdnih površinah in za posege v gozdni prostor (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

3.2.2 DIREKTORAT ZA KMETIJSTVO

Za področje kmetijstva je pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Direktorat za kmetijstvo (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Njihova naloga je podajanje smernic in mnenj dosledno s predpisi o varovanju kmetijskih zemljišč v postopkih prostorskega načrtovanja ter predlaganje ukrepov za dolgoročno zaščito in rabo kmetijskih zemljišč (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

3.2.3 ZAVOD RS ZA VARSTVO NARAVE

Zavod Republike Slovenije za varstvo narave je odgovorno za področje ohranjanja narave (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). V skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju (47. člen) Zavod objavlja splošne naravovarstvene smernice za urejanje prostora, v katerih so podana območja z naravovarstvenim statusom, varstvo naravnih vrednot in splošne varstvene usmeritve pri umeščanju posega v prostor, ki se jih upošteva pri prostorskem načrtovanju (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

3.2.4 AGENCIJA RS ZA OKOLJE

Za rabo in upravljanje z vodami je pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Agencija Republike Slovenije za okolje (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Agencija kot nosilec urejanja prostora izdaja smernice s področja upravljanja z vodami, ki se jih upošteva pri načrtovanju in pripravi prostorskih aktov, ter druge omejitve pri načrtovanju v zvezi z vodami (Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje, 2014).

Poleg tega je naloga nosilca urejanja prostora za področje oskrbe, odvajanja in čiščenja voda, da poleg zagotavljanja oskrbe s pitno vodo tudi spodbuja k njeni varčni rabi ter skrbi za razvoj integralnega vodovodnega in kanalizacijskega omrežja (OdSPRS, 2014).

3.3 MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

3.3.1 UPRAVA RS ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE TER DIREKTORAT ZA LOGISTIKO

Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, je kot nosilec urejanja prostora zadolžena za področje zaščite in reševanja, za področje obrambe pa Direktorat za logistiko (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Ministrstvo za obrambo izdaja splošne smernice s področja obrambe za pripravo prostorskih aktov. Te se nanašajo in zajemajo območja, izključno uporabljena za potrebe obrambe (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

3.4 MINISTRSTVO ZA KULTURO

3.4.1 DIREKTORAT ZA KULTURNO DEDIŠČINO

Ministrstvo za kulturo, Direktorat za kulturno dediščino, kot nosilec urejanja prostora skrbi za področje varstva kulturne dediščine (Ministrstvo za infrastrukturo, 2013). Z upoštevanjem mnenj in smernic Direktorata za kulturno dediščino in z upoštevanjem presoje vplivov na dediščino se v postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov zatrjuje varstvo kulturne dediščine. Ministrstvo za kmetijstvo sodeluje pri pripravi državnega, občinskega in podrobnega občinskega prostorskega načrta (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

Splošne smernice Ministrstva za kulturo so podlaga za pripravo prostorskega načrta. Smernice vsebujejo usmeritve za celotno ohranjanje varstva kulturne dediščine. Kot nosilec urejanja prostora ministrstvo predlaga rešitve in ukrepe varstva, podaja usmeritve za presojanje vplivov prostorskega načrta na kulturno dediščino in predlaga smernice, priporočilne narave. Poleg splošnih smernic pa ministrstvo za kulturo, s pomočjo koordinatorja, ki jim posreduje pobudo, izda tudi posebne smernice, ki pripomorejo k načrtovanju prostorskega akta. S posebnimi smernicami se iz pobude razvijejo konkretne variante in podajo konkretne usmeritve za varstvo kulturne dediščine. Pregleda se

območje načrtovanih variant in vplivno območje kulturne dediščine ter opredeli konkretne vidike do načrtovanih ureditev glede na vrsto dediščine (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

Ministrstvo poskrbi na konferenci pri sprejemanju prostorskega akta, da se področje kulturne dediščine uvrsti v obravnavo in tudi z njo povezane aktivnosti, kot so naloge, predvideni roki in financiranje. Ministrstvo sodeluje v medresorskem usklajevanju pri sklepu priprave prostorskega načrta, ki ga sprejme Vlada RS. Prav tako sodeluje pri sprejemu državnega oziroma občinskega prostorskega načrta, ki ga Vlada sprejme z uredbo (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

V primeru, da je treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje za prostorski načrt, ministrstvo za kmetijstvo poda svoje mnenje o ustreznosti okoljskega poročila. Pri prvem mnenju državnega oziroma občinskega prostorskega načrta predlaga ministrstvo ustreznejše variante in poda svoje mnenje k stališču (Ministrstvo za infrastrukturo, 2014).

4 PROJEKTNI SOGLASODAJALCI

ZGO-1 definira soglasodajalca kot državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila. Soglasodajalec določa projektne pogoje in daje soglasja iz svoje pristojnosti za graditev objektov (ZGO-1, 2. člen).

Seznam vseh soglasodajalcev vodi in objavlja na svojih spletnih straneh ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve (ZGO-1, 49.č člen). Seznam obsega državne in občinske soglasodajalce, sestavljen pa je na podlagi podatkov, pridobljenih iz različnih javno dostopnih zbirk predpisov in podatkov, prejetih od pristojnih resornih ministrstev in občin. V seznamu so navedeni soglasodajalci, ki dajejo projektne pogoje in soglasja ter soglasja za priključitev na projektno dokumentacijo, povezano z graditvijo objektov (Ministrstvo za okolje in prostor, 2014).

V nadaljevanju diplomskega dela bomo predstavili soglasodajalce in soglasja, ki jih dajejo.

Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije izdaja kot soglasodajalec kulturno-varstveno soglasje (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Kulturno-varstveno soglasje je potrebno pridobiti, če predvidena gradnja objekta posega v območje kulturne dediščine (Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, 2014). Podlaga za soglasje je določena v 28. členu (kulturno-varstveno soglasje za posege), ki določa, kdaj je treba soglasje pridobiti, in v 30. členu (izdaja kulturno-varstvenega soglasja) Zakona o varstvu kulturne dediščine, ki določa, kaj je treba predložiti k vlogi za izdajo soglasja.

Soglasje za raziskavo in odstranitev dediščine daje Ministrstvo za kulturo (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Soglasje se izda pod pogojem, da raziskava ali odstranitev poteka pod nadzorom zavoda in jo opravi strokovno usposobljena oseba za izvajanje arheoloških raziskav (ZVKD-1C, 31. člen).

Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje, izda naravovarstvene pogoje in naravovarstveno soglasje ter dovoljenje za posege v naravo. Podlaga za naravovarstveno soglasje je določena s 104. členom (dovoljenje za posege v naravo) in s 105. členom (naravovarstveno soglasje) Zakona o ohranjanju narave. Agencija RS za okolje izdaja tudi naslednja soglasja in dovoljenja: vodno soglasje in dovoljenje, okoljevarstveno soglasje in dovoljenje, dovoljenje z vidika varstva podzemnih jam in izdaja projektne pogoje z vidika varstva izvajanja meteorološke dejavnosti (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013).

Vodno dovoljenje ima podlago v Zakonu o vodah, in sicer v 125. členu (vodno dovoljenje), v 126. členu (vloga za pridobitev vodnega dovoljenja) in v 127. členu (izdaja in podaljšanje vodnega dovoljenja). Vodno soglasje pa ima podlago v 150. členu (poseg v prostor, ki lahko vpliva na vodni režim ali stanje voda), ki določa, katere posege se lahko izvede na podlagi vodnega soglasja, in v 153. členu (izdaja vodnega soglasja) Zakona o vodah, ki določa, kdo mora vložiti vlogo, kaj predložiti k njej, kdo soglasje izda in v kakšnem roku. V členu je obrazloženo tudi, kaj pomeni, če soglasodajalec ne izda soglasja v predvidenem roku in kdaj soglasje preneha veljati.

Okoljevarstveno dovoljenje in soglasje je podrobno določeno v Zakonu o varstvu okolja, in sicer v 50. členu (presoja vplivov na okolje in okoljevarstveno soglasje), v 57. členu (vloga za izdajo okoljevarstvenega soglasja), 61. členu (okoljevarstveno soglasje), 68. členu (okoljevarstveno dovoljenje), 82. členu (druge naprave in dejavnosti) in v 86. členu (okoljevarstveno dovoljenje za obrat).

Zakon o varstvu podzemnih jam (Ur. list RS, št. 2/04, 61/06, 46/14) določa s 17. členom (varstveni režim glede vstopa v jamo), 18. členom (varstveni režim jam), 19. členom (izjeme) in 21. členom (uničenje ali poškodovanje jame zaradi gradnje objektov), kdaj je potrebno pridobiti dovoljenje z vidika varstva podzemnih jam.

Agencija RS za okolje izdaja projektne pogoje z vidika varstva izvajanja meteorološke dejavnosti na podlagi 32. člena (gradnja objektov) Zakona o meteorološki dejavnosti (Ur. list RS, št. 49/06). V členu je določeno, da mora investitor pridobiti projektne pogoje, ki se nanašajo na upoštevanje vremena in podnebja, ter v skladu z zakonom postaviti meteorološko postajo. Projektne pogoje izda izvajalec meteorološke službe.

Za soglasje za gradnjo sevalnega in jedrskega objekta sta pristojni Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za jedrsko varnost in Ministrstvo za zdravje, Uprava RS za varstvo pred sevanji (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Z Zakonom o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrskimi varnosti (Ur. list RS, št. 102/04, 70/08, 60/11) je v 68. členu (soglasje h gradnjam, ki vplivajo na jedrsko varnost) in 69. členu (soglasje h gradnjam, ki vplivajo na sevalno varnost) določeno, kdaj je treba predložiti soglasje za gradnjo sevalnega in jedrskega objekta.

Zavod za gozdove Slovenije izdaja soglasje za gradnjo v gozdnem prostoru, dovoljenje za postavitev ograje, namenjene za ograditev dela gozda, in soglasje z vidika varstva divjadi in lovstva (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Podlaga za soglasje in dovoljenje za posege na gozdnem območju je v 21. in 24. členu Zakona o gozdvih (Ur. list RS, št. 30/93, 56/99, 67/02, 110/02, 115/06, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13, 17/14). Podlaga za soglasje z vidika divjadi pa v 30. členu (soglasje za posege v okolje divjadi) Zakona o divjadi in lovstvu (Ur. list RS, št. 16/04, 120/06, 17/08, 46/14).

Zavod za ribištvo je pristojno za izdajo soglasja za gradnjo na vodnem zemljišču z vidika ribištva (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Podlaga za pridobitev soglasja je določena v 19. členu (gradnje in drugi posegi na območju ribiškega okoliša) Zakona o sladkovodnem ribištvu (Ur. list RS, št. 61/06). Predvidena gradnja objektov na vodnih zemljiščih se lahko opravi po predhodni pridobitvi soglasja (ZSRib, 19. člen).

Za soglasje za obnove, nadgradnje in gradnje z vidika varovanja železnic, zagotavljanja interoperabilnosti in varnosti železniškega prometa ter za soglasje za gradnjo z vidika zavarovanja železnic sta pooblaščenca Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije in Slovenske železnice d.o.o. (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Podlaga za pridobitev soglasja je v Zakonu o varnosti v železniškem prometu (Ur. list RS, št. 56/13, 91/13).

Javna agencija za civilno letalstvo RS izda soglasje za gradnjo z vidika varovanja letališč (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Zakon o letalstvu (Ur. list RS, št. 81/10) v 97. členu (predhodno soglasje v območju izključne rabe letališča) določa, da je potrebno predhodno pridobiti soglasje od agencije za gradnjo letališča ali v primeru postavitve objekta na območju, ključnem za rabo letališča. Prav tako je potrebno predhodno soglasje od agencije v primeru gradnje v območju omejene ali nadzorovane rabe letališča (ZLet, 98. člen). Soglasje je potrebno pridobiti tudi v primeru postavitve ovire v coni civilnega letališča (ZLet, 112. člen) ter za gradnjo ali postavitev infrastrukturnih in drugih objektov in naprav na vplivnih območjih (ZLet, 119. člen). Za postavitev naprave v bližini letališča, ki bi kakorkoli motile delovanje zračnega prometa, je treba pridobiti dovoljenje agencije (ZLet, 114. člen).

Za soglasje za gradnjo velikih obratov za rejo živine je pristojno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Veterinarska uprava RS, izdaja soglasje z vidika varstva izvajanja veterinarske dejavnosti (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Z Zakonom o veterinarskih merilih skladnosti (Ur. list RS, št. 93/05, 90/12, 23/13, 40/14) je v 78. členu (upravne naloge) določeno, da uprava izdaja soglasje k projektni dokumentaciji za rekonstrukcijo, nadomestno gradnjo ali gradnjo novega objekta pod veterinarskim nadzorom.

Soglasje za gradnjo na območju prostih con in prostih skladišč izda Generalni carinski urad (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti (Ur. list RS, št. 25/04, 28/06, 111/07) v 52. členu (soglasje za posege v prostor ali gradnjo objektov) določa, da mora vloga za soglasje vsebovati podatke o prosti coni ali prostem skladišču, podatke o vložniku zahtevka, navedbo dejavnosti, za katero se bo objekt uporabljal, ter druge navedbe, ki jih urejajo predpisi o graditvi objektov.

Soglasje za gradnjo na območju mejnega prehoda izda Generalna policijska uprava (direktor pristojne policijske uprave) in Carinska uprava Republike Slovenije (direktor pristojnega carinskega urada) (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). V 25. členu (gradnja in postavitve objektov na območju mejnega prehoda) Zakona o nadzoru državne meje (Ur. list RS, št. 35/10, 15/13) je določeno, da je potrebno pridobiti soglasje direktorja pristojne policijske uprave in direktorja pristojnega carinskega urada v primeru gradnje objektov na območju mejnega prehoda. Soglasje je treba pridobiti, če bi nameravana gradnja ovirala opravljanje mejne kontrole ali zmanjševala preglednost. Soglasje velja največ dve leti (ZNDM-2, 25. člen).

Ministrstvo za obrambo je pristojno za izdajo soglasja za gradnjo nekaterih objektov z vidika upoštevanja obrambnih potreb. Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, izdaja požarno soglasje ter soglasje za objekte z vnetljivimi tekočinami in plini, za gradnjo plinovodov in naftovodov (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013).

Za soglasje v zvezi z avtocestami je pristojna Družba za avtoceste RS d.d., za soglasje za gradnjo z vidika varovanja javnih cest pa je pooblaščen upravljavec javne ceste, in sicer za državne ceste je pristojno Ministrstvo za promet, Direkcija RS za ceste, in občinska uprava za občinske ceste (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Zakon o cestah (Ur. list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14) med drugim določa tudi, kdaj direkcija lahko izda soglasje, in določa globo za primer prekrška. Soglasje upravljavca javne ceste je potrebno pridobiti v naslednjih primerih:

- če gradnja železniških naprav poteka nad javno cesto ali ob njej (ZCes-1, 24. člen);
- če območje pridobivanega prostora mineralnih surovin sega v varovalni pas javne ceste (ZCes-1, 25. člen);
- za opravljanje različnih del na zemljiščih ali na objektu, ki je v območju javne ceste in bi lahko oviralo promet (ZCes-1, 27. člen);
- če gradimo objekt ali izvajamo druga dela na zemljiščih, ki segajo v varovalni pas državne ceste (ZCes-1, 66. člen);
- če gradimo gospodarske javne infrastrukture v območju državne ceste (ZCes-1, 67. člen);
- če gradimo priključek iz občinske ali iz ceste, ki ni kategorizirana, na glavno ali regionalno cesto (ZCes-1, 70. člen);
- če s katerikoli delom ali z gradnjo posegamo v varovalni pas ob občinski cesti, potrebujemo soglasje upravljavca občinske ceste (ZCes-1, 97. člen);

- prav tako potrebujemo soglasje upravljavca občinske ceste za priključitev s cest, ki niso kategorizirane, na občinsko cesto (ZCes-1, 99. člen).

Ministrstvo za promet, Uprava RS za pomorstvo, izdaja soglasje za gradnjo z vidika varnosti plovbe (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Zakon o plovbi po celinskih vodah (Ur. list RS, št. 30/02) v 10. členu (gradnja ali obnova objektov) določa, da je za morebitno gradnjo objekta ali njegovo obnovo, ki bi vplivala na varnost plovbe, potrebno pridobiti soglasje Uprave. Poleg pridobitve soglasja pa Pomorski zakonik (Ur. list RS, št. 120/06, 88/10, 59/11) v 64. členu določa tudi, da mora izvajalec gradbenih del Upravi poročati o spremembah meja obale vsake tri mesece in ob zaključku dela.

Za soglasje z vidika varovanja energetskega objekta in za soglasje so pristojni Sistemski operaterji prenosnih in distribucijskih omrežij za soglasje za priključitev (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Z Energetskim zakonom so v 48. členu določene naloge, ki jih opravljajo sistemski operaterji prenosnih in distribucijskih omrežij. Kot soglasodajalec dajejo soglasja k projektnim rešitvam za načrtovane posege v območje varovanih pasov prenosnih in distribucijskih omrežij ter smernice in mnenja iz svoje pristojnosti v postopkih priprave prostorskih aktov. Uporabnik omrežja mora za vsako priključitev na energetska omrežja pridobiti tudi soglasje za priključitev, kar določa Energetski zakon v 71. členu. Soglasje izdajajo pristojni soglasodajalci za izdajo soglasja za priključitev na elektroenergetsko omrežje.

Za soglasje z vidika varstva vojnih grobišč je pristojno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Podlaga za izdajo soglasja je v Zakonu o vojnih grobiščih (Ur. list RS, št. 65/03, 72/09).

Na podlagi Zakona o rudarstvu (Ur. list RS, št. 14/14) Ministrstvo za gospodarstvo, Direktorat za energijo, izdaja soglasje za gradnjo v mejah rudniškega prostora (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013).

Upravljevec žičniške naprave je pristojen za izdajo soglasja za gradnjo z vidika varovanja železnic (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013). Z Zakonom o žičniških napravah za prevoz oseb (Ur. list RS, št. 126/03, 56/13, 33/14) je v 61. členu (pravice upravljavca na nepremičninah tretjih oseb) določeno, da upravljevec žičniške naprave sodeluje v postopku določanja projektnih pogojev in izdaja soglasje, potrebno za posege v varovalni pas žičniške naprave.

Upravljevec hidromelioracijskega sistema izdaja soglasje v zvezi z gradnjami na območju hidromelioracijskih sistemov (Ministrstvo za okolje in prostor, 2013).

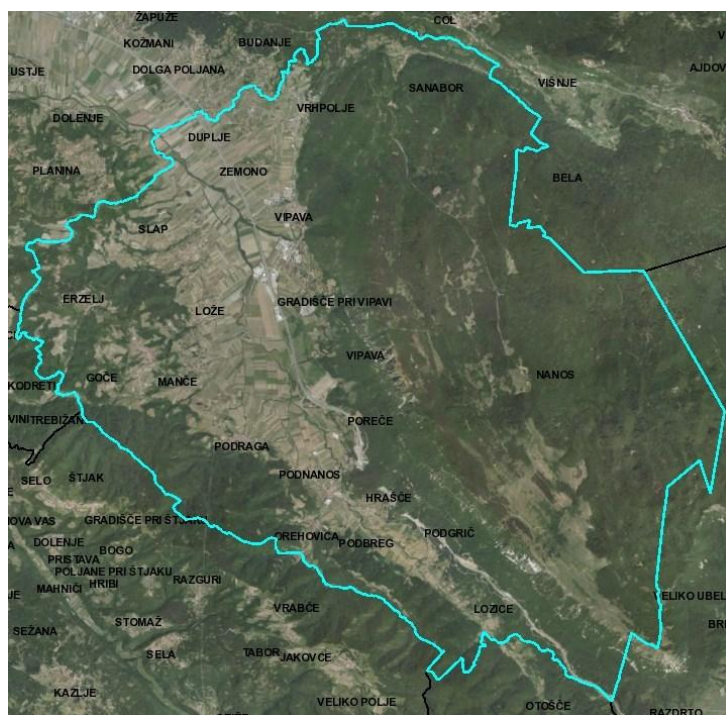
5 RAZISKAVA O POTREBNIH SOGLASJIH IN PRISTOJNOSTIH SOGLASODAJALCEV V OBČINI VIPAVA

Z raziskavo diplomskega dela smo želeli ugotoviti, katera soglasja je potrebno pridobiti za gradnjo v Občini Vipava in kdo so pristojni soglasodajalci. Skušali smo preveriti, ali soglasodajalci izdajajo soglasja v predvidenem zakonskem roku, ter ugotoviti, ali soglasodajalcem in upravni enoti daje Občinski prostorski načrt Občine Vipava jasne in nedvoumne predloge za njihovo odločanje, ali prispeva k zmanjšanju konfliktov, povezanih z rabo prostora, in k njegovi boljši urejenosti v prihodnosti.

Občina Vipava se razprostira na območju zgornjega dela Vipavske doline in je samoupravna lokalna skupnost na območju dvajsetih naselij (Duplje, Erzelj, Goče, Gradišče pri Vipavi, Hrašče, Lozice, Lože, Manče, Nanos, Orehovica, Podbreg, Podgrič, Podnanos, Podraga, Poreče, Sanabor, Slap, Vipava, Vrhpolje, Zemono). Občina Vipava je samostojna občina od leta 1994, v času Jugoslavije pa je bila del Občine Ajdovščina. Občino tvori enajst krajevnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: KS):

- KS Erzelj (obsega naselje Erzelj),
- KS Goče (naselje Goče),
- KS Gradišče pri Vipavi (naselje Gradišče pri Vipavi),
- KS Lozice (naselji Lozice in Podgrič),
- KS Lože (naselje Lože),
- KS Manče (naselje Manče),
- KS Podnanos (naselja Orehovica, Podbreg, Podnanos, Poreče in Hrašče),
- KS Podraga (naselje Podraga),
- KS Slap (naselje Slap),
- KS Vipava (naselje Nanos, Zemono in Vipava),
- KS Vrhpolje (naselje Vrhpolje) (Občina Vipava, 2014).

Slika 1: Prikaz območja občine Vipava



Vir: Atlas okolja, ARSO (2014)

5.1 SOGLASJA ZA GRADITEV OBJEKTOV IN PRISTOJNI SOGLASODAJALCI

V okviru raziskave nas je zanimalo, katera soglasja je potrebno pridobiti za gradnjo objektov v občini Vipava, in ugotoviti, kdo so pristojni soglasodajalci.

Katera soglasja je potrebno pridobiti, je odvisno od lokacije in odmikov načrtovanega objekta od morebitnih infrastrukturnih koridorjev ter zaščitenih in varovanih območij. V postopkih marsikdaj manjkajo predvsem soglasja za varovana območja (kulturno-varstvena in naravovarstvena soglasja), ker upravljavci teh območij najprej izdajo projektne pogoje in nato še soglasja (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013, str. 33-36).

S spremembo Zakona o graditvi objektov (ZGO-1D) se ukinja pridobitev projektnih pogojev, odločitev o tem se prepušča investitorju. Obvezno je pridobiti le soglasja k projektnim rešitvam. Investitor mora zagotoviti in izpolniti vse pogoje, ki jih za izdajo objekta določa prostorski akt, kar pomeni, da je treba k vsaki gradnji pridobiti vodno soglasje, če je po OPN celotno območje občine opredeljeno kot erozijsko območje. Preveriti je torej potrebno skladnost gradnje z izvedbenimi prostorskimi akti. Obstoječi kataster pogosto ne ustreza stanju v naravi, kar je danes možno ugotoviti z vpogledom v foto-posnetke iz zraka (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013, str. 28-29). Ugotovitev skladnosti z določili prostorskih aktov je tudi s tega vidika problematična, na kar opozarjajo tudi na Občini Vipava, ki uporabljajo aplikacijo Atlas okolja, v katerem naj bi bili podatki za vsa varovana območja s področja narave in okolja.

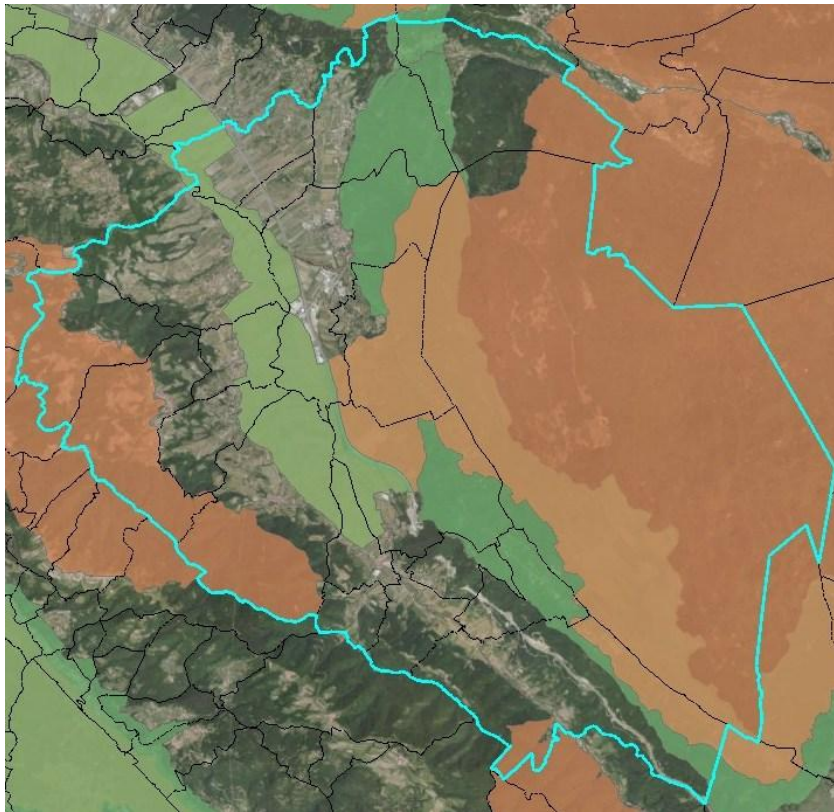
»Predvsem se poraja dilema o smiselnosti, da mora stranka pri gradnji objektov za lastne potrebe pridobivati vsa soglasja, ki jih je morala pridobiti že pri gradnji osnovnega objekta. Problematična so predvsem območja, ki so varovana s področja varstva kulturne dediščine« (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013, str. 29). Eden od pglavitnih namenov in ciljev prostorskega načrtovanja je tudi varstvo in ohranitev kulturne dediščine, kar je določeno z Zakonom o varstvu kulturne dediščine. Za kakršnekoli posege v enote kulturne dediščine je potrebno pridobiti kulturno-varstvene pogoje in soglasje (ZVKD-1, 28. člen). Za strokovne zasnove, dovoljenja in soglasja za graditev v Občini Vipava je pristojen Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Območna enota Nova Gorica.

Zakon o ohranjanju narave (Ur. list RS, št. 96/04, 61/06, 8/10, 46/14) določa, da je naravovarstvena soglasja potrebno pridobiti za gradnjo objektov na območjih, ki imajo poseben status na podlagi predpisov s področja ohranjanja narave (ZON, 105. člen). To so:

- območja Natura 2000 – posebna varstvena območja, urejena z Uredbo o posebnih varstvenih območjih;
- zavarovana območja, opredeljena z akti o zavarovanjih;
- območje naravnih vrednot, državnega ali lokalnega pomena (Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje, 2014).

Za naravovarstveno in okoljevarstveno soglasje je pristojna Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO) Ljubljana. ARSO, Območna enota Nova Gorica, je pristojna tudi za varovalni pas vodotoka ali poplavno območje.

Slika 2: Prikaz območja Natura 2000 za Občino Vipava



Vir: Atlas okolja, ARSO (2014)

Občinski soglasodajalci za območje Občine Vipava so naslednji:

- Elektro Primorska Nova Gorica je pristojna za priključitev na električno omrežje,
- Občina Vipava je pristojna za priključitev na cesto in varovalni pas ceste,
- Komunala Ajdovščina je pristojna za vodovod, fekalno in meteorno kanalizacijo.

Preučevali smo naslednjo hipotezo: Za gradnjo objektov v Občini Vipava je potrebno pridobiti tudi soglasje Ministrstva za obrambo, ker je območje pomembno za obrambo države.

S Pravilnikom o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči, namenjenimi za poselitev (Ur. list RS, št. 89/03), je v katastrski občini, v kateri se nahajajo strateški pomembni objekti, pomembnega pomena za obrambo države (objekti za vzdrževanje oborožitve in vojaške opreme, vojašnice s pripadajočimi objekti ter vojaška vadišča, strelišča in poligoni), potrebno preveriti, ali je za sklenitev pravnega posla potrebno pridobiti predhodno soglasje Ministrstva za obrambo.

Uredba o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so pomembnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje (Ur. list RS, št. 7/99, 67/03, 26/10) določa, da je potrebno pri prometu z zemljišči, ki so v prostorskih aktih opredeljena kot kmetijska zemljišča, gozdovi ali kot območja, namenjena za poselitev, predhodno pridobiti soglasje ministrstva. Hkrati je v uredbi tudi seznam katastrskih občin, v katerih je potrebno za promet z nepremičninami pridobiti soglasje. V Občini Vipava je potrebno pridobiti soglasje za naslednji krajevni skupnosti: Vipavo in Podnanos.

Za pridobitev soglasja je potrebno pri pristojni Upravi za obrambo, Ministrstvo za obrambo, ali njeni izpostavi, na območju katere je zemljišče, na posebnem obrazcu vložiti prošnjo za izdajo soglasja. Tej pa je potrebno predložiti lokacijsko informacijo za promet z nepremičninami in kopijo osebnega dokumenta kupca (Pravilnik o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči, namenjenimi za poselitev, 2. člen).

Soglasje Ministrstva za obrambo je potrebno pridobiti le pri prodaji nepremičnine in ne za graditev objektov, kot smo predpostavili v diplomski nalogi, zato hipotezo 1 zavrnamo.

5.2 ZAKONSKI IN DEJANSKI ČAS PRIDOBITVE SOGLASIJ

V okviru raziskave smo želeli preveriti, ali soglasodajalci dajejo potrebna soglasja za graditev objektov v predvidenem zakonskem času, in sicer na podlagi naslednje hipoteze: Priprava projektne dokumentacije povzroča investitorjem veliko težav, kajti večino časa porabijo za pridobitev potrebnih soglasij pristojnih soglasodajalcev.

V področnih predpisih so določeni postopki in roki za izdajo projektnih pogojev in soglasij, ki so praviloma daljši od rokov, določenih v zakonu, prav tako so tudi nekatere odločitve pristojnih soglasodajalcev dovršene s prekoračitvijo rokov. Največ časa je še vedno porabljenega za ugotavljanje pomanjkljivosti in napak ter ustreznosti v predloženih projektih in opozarjanja investitorjev nanje, kar pomeni zamudo časa in preobsežno delo Občine Vipava, ki je soglasodajalec. Dejstvo, da projektanti sledijo predvsem željam investitorjev in ne javnemu interesu, ki se odraža v sprejetih prostorskih aktih, predstavlja problem učinkovitosti odločanja v zakonitih rokih (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013, str. 32).

Na Občini Vipava smo se pozanimali, koliko časa je potrebnega in če soglasja izdajo v predvidenem roku, določenem z zakonom. Ugotovili smo, da se uslužbenci na Občini Vipava posvetijo tistim projektним dokumentacijam, ki že na prvi pogled niso narejena v skladu z zakonom in niso skladna s prostorskimi akti, za katere morajo napisati poziv za odpravo njihovih pomanjkljivosti. Za sprejeta soglasja in dokumentacije pa investitorje ne obvestijo v predvidenem roku, kar posledično pomeni dolgotrajnost pridobivanja potrebnih soglasij. ZGO-1B v drugem odstavku 50. a člena določa, da mora pristojni soglasodajalec poslati soglasje v 30 dneh od prejema popolne vloge, razen če poseben zakon ne določa drugače, sicer se šteje, da je soglasje dano. Pri tem je potrebno opozoriti na peti odstavek 50. a člena, ki določa, da če soglasodajalec v roku iz drugega odstavka prejšnjega člena ne določi projektnih pogojev ali v roku iz drugega odstavka tega člena ne odloči o izdaji soglasja, po poteku roka izda odločbo o zavrnitvi soglasja in o tem obvesti pristojni upravni organ za gradbene zadeve. Ta prekine postopek do pravnomočnosti odločitve o izdaji soglasja. Škodo in stroške, ki jih je imel investitor v zvezi s tem, nosi soglasodajalec.

Na podlagi teh ugotovitev hipotezo 2 delno zavrnamo.

5.3 PROSTORSKI IZVEDBENI POGOJI OPN OBČINE VIPAVA

V okviru raziskave smo preverili Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava (Ur. list RS, št. 9/14). Preverili smo popolnost prostorskih aktov ter usklajenost občinskega odloka z državno zakonodajo. Preučevali smo naslednjo hipotezo: V prostorskih izvedbenih pogojih Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava je več določb, ki so redundantne ali protislovne in pomenijo tveganje za arbitrarno določanje, za konfliktnost in za slabšo kakovost urejanja prostora v Občini Vipava.

Zadeva je glede na vlogo soglasodajalcev problematična, ker nejasne in redundantne določbe odpirajo prosto pot za to, da soglasodajalci pri določanju projektnih pogojev in izdajanju soglasij ter upravni organi pri presoji izpolnjenosti pogojev za izdajo gradbenih dovoljenj odločajo arbitrarno, po prostem preudarku. S tem pa se strankam lahko, v nasprotju z zakonom, dodeljujejo ali pa odrekajo pravice.

To pojasnujemo v naslednjih primerih:

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 56. člen (splošni dopustni posegi)

V posameznih enotah urejanja prostora so ob upoštevanju zakona o prostorskem načrtovanju in drugih predpisov dovoljene gradnje in posegi, poleg navedenih v členih, ki se nanašajo na podrobnejšo namensko rabo prostora (58. do 82. člen tega odloka), tudi gradnje in posegi:

1. objektov, ki so:

- 12730 kulturna dediščina, ki se ne uporablja v druge namene, razen na kmetijskih zemljiščih,
- 21 objekti prometne infrastrukture, razen na kmetijskih zemljiščih, kjer so dovoljene samo rekonstrukcije,
- 22 cevovodi, komunikacijska omrežja in elektroenergetski vodi,
- 23020 elektrarne in drugi energetske objekti: samo male hidroelektrarne do 10MW, razen na kmetijskih zemljiščih.

Mnenje: ZPNačrt ne določa konkretno, katere vrste gradenj po namembnosti se smejo načrtovati oziroma dovoljevati v posameznih enotah urejanja prostora, zato je sklicevanje nanj v tem primeru odveč (redundantno).

Četrta alineja ali dopušča zgraditev male hidroelektrarne kjerkoli, ne glede na namensko rabo prostora v posamezni enoti urejanja, ali pa je ta določba v nasprotju z vsako določbo, ki ureja namensko rabo prostora v posamezni enoti urejanja, kjer je dovoljena gradnja samo nekaterih vrst objektov, male hidroelektrarne med njimi niso izrecno našteje.

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 57. člen (enostavni in nezahtevni objekti)

(2) Opisi enostavnih in nezahtevnih objektov in pogoji za njihovo gradnjo, ki jih dovoljuje ta odlok, so navedeni v Uredbi o vrstah objektov glede na zahtevnost (Uradni list RS, št. 37/08), ne glede na njeno morebitno spremembo ali ukinitvev.

Mnenje: določba drugega odstavka je nezakonita. V trenutku prenehanja veljavnosti, spremembe oziroma dopolnitve predpisa, na katerega se sklicuje, to je na Uredbo o vrstah objektov glede na zahtevnost (Ur. list RS, št. 37/08), ki tudi dejansko ne velja več, občinski odlok preseže pristojnosti lokalne samouprave s tem, da na območju občine ohranja v veljavi ureditev, ki jo za celotno državo z Uredbo predpisuje Vlada RS. V celotnem OPN se sklicujejo na definiranje objektov po prejšnji, stari Uredbi (Ur. list RS, št. 37/08) in ne po sedanji. Pravila izreka določbe odloka bi se morala glasiti: »(2) Opisi enostavnih in nezahtevnih objektov in pogoji za njihovo gradnjo so določeni s predpisom, ki ureja vrste objektov glede na zahtevnost.«

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 58. člen (stanovanjske površine)

(1) Prostorsko izvedbeni pogoji v tem členu veljajo za enote urejanja prostora stanovanjskih površin s podrobnejšo namensko rabo oznake SS.

(2) Dovoljene dejavnosti v teh EUP, ki niso stanovanjske, se lahko izvajajo samo tako, da ne poslabšujejo bivalnih pogojev v EUP.

(3) Dovoljeni objekti in posegi:

- 111 enostanovanjske stavbe;
- 11210 dvostanovanjske stavbe;
- 11301 stanovanjske stavbe z oskrbovanimi stanovanji;
- 12721 stavbe za opravljanje verskih obredov;
- 24110 športna igrišča - samo igrišča za športe na prostem;
- 24122 drugi gradbeni inženirski objekti za šport, rekreacijo in prosti čas - samo otroška in druga javna igrišča, javni vrtovi, parki, trgi, ki niso sestavni deli javne ceste, zelenice in druge urejene zelene površine;
- uporaba in gradnja nadomestnega kmetijskega objekta na obstoječi lokaciji objekta, ki se odstrani; površina nadomestnega objekta lahko presega površino odstranjenega objekta do 20 %;
- uporaba objektov za proizvodne dejavnosti v okvirih tistih površin, ki imajo pridobljeno uporabno dovoljenje za proizvodno dejavnost;
- uporaba objektov za proizvodne dejavnosti v objektih ali v delih objektov, ki ne presegajo 30 m² uporabne površine;
- uporaba objektov za potrebe mirnih pisarniških in poslovnih dejavnosti;
- urejanje odprtih površin, kot so: zelenice, parki, športne površine, otroška igrišča, pešpoti, ploščadi in parkirišča.

(4) Dovoljeni nezahtevni objekti: objekti za lastne potrebe in ograje.

(5) Dovoljeni enostavni objekti: objekti za lastne potrebe, razen nadzemnih rezervoarjev, začasni objekti in večnamenski kioski.

Mnenje: zgradba tega člena je nelogična, zato nepregledna. Najprej bi morala biti urejena splošna pravila (kar je dovoljeno) in potem izjeme (kar ni dovoljeno).

Izreka prvega odstavka je nerodna.

Drugi odstavek je nezakonit: Odlok o prostorskem načrtu določa pogoje za graditev objektov, kamor po ZGO-1 spada tudi spreminjanje namembnosti objektov. Z njim ni mogoče določati pogojev za opravljanje dejavnosti. Če se želi na enotah urejanja prostora z oznako SS preprečiti graditev novih ali spreminjanje namembnosti obstoječih objektov za opravljanje določenih dejavnosti, je to treba urediti posebej s sklicevanjem na standardno klasifikacijo objektov CC-SI z določitvijo deležev, ki jih smejo v dovoljenih stavbah zavzemati površine za določene dejavnosti.

Pojma »nadomestni objekt«, še natančnejše »nadomestni kmetijski objekt« veljavna pravna ureditev ne pozna. Gre za odstranitev obstoječega in gradnjo novega objekta na istem mestu. To, kar hoče urediti ta določba, je uresničljivo z določbami o pozidavi, etažnosti, gradbenih črtah in gradbenih mejah, in ne z uvajanjem pojmovnih novosti, ki jih zaradi neskladnosti s predpisi o graditvi objektov ni mogoče izvrševati.

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 59. člen (stanovanjske površine urbanih središč)

(1) Prostorsko izvedbeni pogoji v tem členu veljajo za enote urejanja prostora stanovanjskih površin s podrobnejšo namensko rabo oznake SSc.

(2) Dovoljene dejavnosti v teh EUP, ki niso stanovanjske, se lahko izvajajo samo tako, da ne poslabšujejo bivalnih pogojev.

(3) Dovoljeni objekti in posegi:

- 111 enostanovanjske stavbe;
- 112 večstanovanjske stavbe;
- 113 stanovanjske stavbe za posebne namene;
- 121 gostinske stavbe;
- 122 upravne in pisarniške stavbe;
- 123 trgovinske in druge stavbe za storitvene dejavnosti;
- 12420 garažne stavbe;
- 126 stavbe splošnega družbenega pomena;
- 12721 stavbe za opravljanje verskih obredov;
- 12740 druge stavbe, ki niso uvrščene drugje;
- 24110 športna igrišča – samo igrišča za športe na prostem;
- 24122 drugi gradbeni inženirski objekti za šport, rekreacijo in prosti čas – samo otroška in druga javna igrišča, javni vrtovi, parki, trgi, ki niso sestavni del javne ceste, zelenice in druge urejene zelene površine;
- uporaba in gradnja nadomestnega kmetijskega objekta na obstoječi lokaciji objekta, ki se odstrani; površina nadomestnega objekta lahko presega površino odstranjenega objekta do 20 %;
- uporaba objektov za proizvodne dejavnosti v okviru tistih površin, ki imajo pridobljeno uporabno dovoljenje za proizvodno dejavnost;
- uporaba objektov za proizvodne dejavnosti v objektih ali delih objektov, ki ne presegajo 30 m² uporabne površine;
- uporaba objektov za potrebe mirnih pisarniških in poslovnih dejavnosti, dejavnosti osebnih storitev, trgovine na drobno in druge storitvene dejavnosti;
- urejanje odprtih površin, kot so: zelenice, parki, športne površine, otroška igrišča, pešpoti, ploščadi in parkirišča.

(4) Dovoljeni nezahtevni objekti: objekti za lastne potrebe in ograje.

(5) Dovoljeni enostavni objekti: objekti za lastne potrebe, razen nadzemnih rezervoarjev, začasni objekti in večnamenski kiosk.

Mnenje: zgradba tega člena je nelogična, zato je nepregledna. Najprej bi morala biti urejena splošna pravila (kar je dovoljeno) in potem izjeme (kar ni dovoljeno).

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 79. člen (kmetijska zemljišča)

(1) Prostorsko izvedbeni pogoji v tem členu veljajo za enote urejanja prostora območij kmetijskih zemljišč s podrobnejšo namensko rabo oznak K1 in K2.

(2) Dovoljena namembnost: kmetijske dejavnosti.

(3) Dovoljeni objekti in posegi:

- posegi za potrebe izvajanja kmetijske dejavnosti;
- urejanje odprtih površin, kot so: zelenice, parki, otroška igrišča in pešpoti.

(3) Dovoljeni nezahtevni objekti, v skladu in za potrebe osnovne namembnosti površin: zbiralnik gnojnice ali gnojevke, obore za rejo divjadi.

(4) Dovoljeni enostavni objekti, v skladu in za potrebe osnovne namembnosti površin: zbiralnik za kapnico, krmišče, ograje za pašo živine in rastlinjak.

(5) Dovoljena je gradnja podzemnih enostavnih in nezahtevnih pomožnih kmetijsko-gozdarskih objektov za potrebe kmetijske dejavnosti, in sicer ob pogojih glede vhodne fasade:

- da ni krajinsko izpostavljena,
- da mora biti obdelana v lokalnem kamnu ali v lesu naravne barve,
- da vključno z vrhom morebitnega napušča ne presega višine 3,0 m in dolžine 7,0 m; dopustna je izvedba napušča globine 1,2 m.

(6) Dovoljene so mrežne in žične ograje, vendar samo za zaščito poljščin pred divjadjo.

(7) V teh enotah urejanja prostora se površine, v primerih večjih naravnih in drugih nesreč, lahko uporabljajo kot območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in sicer kot:

- območja za evakuacijo prebivalstva in njegovo nastanitev,
- območja za pokop večjega števila ljudi in živali,
- območja za deponijo ruševin,
- območja za dekontaminacijo ljudi, živali in drugih dobrin,
- območja možnih letališč, vzletno pristajalnih stez in heliodromov.

Mnenje: po predpisih, ki urejajo kmetijstvo, zemljišča, primerna za kmetijsko obdelavo in niso vključena v poselitvena območja oziroma ni z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih gradnja dopustna, se ocenjuje za varovana območja. Na kmetijskih zemljiščih je mogoče graditi pomožne kmetijsko-gozdarske objekte, med katere spadajo: čebelnjak, gnojišče, gnojna jama, gozdna cesta, gozdna učna pot, gozdna vlaka, gozdna žičnica, kašča, kozolec, kmečka lopa, poljska pot, rastlinjak, ribnik kot vodno zajetje, silos in skedenj. V drugi alineji določbe, in sicer v tretjem odstavku, je omenjeno otroško igrišče, ki nima nikakršne povezave s kmetijskimi zemljišči. Ta določba je nerodna. Urejanje odprtih in zelenih površin bi bilo bolj smiselno opredeliti v drugo določbo.

V zvezi s členom o kmetijskih zemljiščih je mogoče izpostaviti še napačno številčenje odstavkov, saj sta dva različna odstavka označena s številko (3), kar lahko privede do nejasnosti in nepravilne interpretacije zakonodaje.

Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava, 84. člen (odmiki)

(1) Novogradnje objektov se gradijo na odmiku najmanj 2,0 m od tujih zemljišč in najmanj 4,0 m od tujih stanovanjskih objektov.

(2) V soglasju z lastnikom tujega zemljišča oziroma stanovanjskega objekta se nov objekt lahko gradi tudi v manjšem odmiku, kot je določeno v tem členu.

(3) Določbe glede odmikov ne veljajo tudi:

- za nadzidave obstoječih objektov;
- za gradnjo ograj, mejnih in podpornih zidov, prometne in komunalne ureditve ter za gradnjo objektov pod obstoječim nivojem zemljišča; ob pogoju, da niti pri gradnji niti pri uporabi ne prihaja do posegov na tuje zemljišče;
- ko gre za strnjeno gradnjo, torej ko so tudi sosednji objekti načrtovani ali grajeni v zmanjšanem odmiku; pri tem novogradnja ne sme biti grajena v manjšem odmiku od sosednjega objekta;
- ko gre za novogradnjo na lokaciji odstranjenega objekta, to je ob pogoju, da je bilo za rušitev odstranjenega objekta pridobljeno gradbeno dovoljenje;
- za talno zunanjo ureditev, ki ne presega nivoja obstoječega terena;
- za gradnjo enostavnih in nezahtevnih objektov, kjer je odmik najmanj 1,0 m od tujega zemljišča.

(4) Odmik se meri od najbolj izpostavljenega dela stavbe.

Mnenje: v drugih občinah imajo običajno opredeljen odmik 4,0 m, v OPN Vipava pa je opredeljen odmik 2,0 m. V tretjem odstavku so opredeljene tudi izjeme, ki omogočajo gradnjo z manjšim odmikom. Po zadnji alineji bi bilo za gradnjo enostavnih in nezahtevnih objektov mogoče graditi v odmiku do 1 metra od tujega zemljišča, brez soglasja sosedu, kar je sporno. Pravilnik o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja, in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči, določa pri objektih za lastne potrebe (enostavni objekt), da mora biti meja sosednjega zemljišča oddaljena najmanj 1,5 m; če je odmik manjši, pa je potrebno pridobiti pisno soglasje lastnika sosednjega zemljišča. V nekaterih primerih tudi odmiki ne veljajo, kot je naštetu v tem členu. Odmik 1 m, določen v zadnji alineji tretjega odstavka, je bolj primeren za predele z izrazito strnjeno poselitvijo, medtem ko za druge predele, z manj strnjeno poselitvijo, ta alineja ne pride v poštev. Pri tem bi bilo seveda treba natančno določiti področja, kjer bi bilo to alinejo smiselno aplicirati.

Na podlagi rezultatov raziskave hipotezo 3 potrdimo. OPN Občine Vipave namreč soglasodajalcem in upravni enoti ne daje jasnih in nedvoumnih podlag za njihovo odločanje, kar predstavlja tveganje za arbitrarno odločanje, za konfliktnost, to pomeni slabšo kakovost urejanja prostora v Občini Vipava.

6 UGOTOVITVE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PREGLEDNOSTI SOGLASIJ IN SOGLASODAJALCEV

OPN so pravna podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja. Kljub temu pa se še vedno prepočasi spreminjajo in so pogosto neustrezni. Občinski odloki o prostorskih aktih so velikokrat nejasni, prostorski akti še vedno niso dostopni v elektronski obliki, predpisi s področja okolja in prostora so medsebojno neusklajeni. Prostorska in okoljska zakonodaja je pogosto nepregledna in med seboj izključujoča. Posplošeni prostorski akti občin predstavljajo omejitve za investitorje. Zaradi takšne abstraktnosti prostorskih aktov pa pogosto prihaja do diametralno nasprotnih razlag med projektanti in referenti (Ministrstvo za notranje zadeve, 2013, str. 29-31).

Gradivo je s tekstualnim in grafičnim delom usklajeno z vsemi zahtevami in pogoji, ki so jih določili nosilci urejanja prostora za OPN Občine Vipava. Pridobljena so bila tudi vsa potrebna soglasja. Od županovega podpisanega sklepa o pripravi OPN je minilo že skoraj 5 let. Župan Občine Vipava se zaveda, da obstoječi odlok ni najboljši. Želi si boljšega, vendar bi to pomenilo nove zaplete. V naslednjih dveh letih Občinskega prostorskega načrta v Občini Vipava še vedno ne bi imeli. Župan Ivan Princes je izpostavil problem Nature 2000 in poplavna območja, ki so nedotakljiva. ARSO zelo točno opredeljuje poplavna območja. Zakonodaja namreč predvideva, da je potrebno fizično izvršiti sanacijo poplavnih območij, ne samo projektno, kot je veljalo prej. Fizično pa Občina Vipava tega ne more narediti, ker ne vedo, ali kompus bo ali ne. Poti so bile vzpostavljene na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, kjer bodo v prihodnje poskušali spremeniti izvedbo sanacije poplavnih površin (Občina Vipava, Občinski svet, 2013, str. 17-18). Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava je stopil v veljavo 20. 02. 2014.

Ker so nekatere določbe OPN Občine Vipava nejasne in redundantne, obstaja tveganje, da soglasodajalci pri določanju projektnih pogojev in izdajanju soglasij ter upravni organi pri presoji izpolnjenosti pogojev za izdajo gradbenih dovoljenj odločajo arbitrarno. Zato obstaja večja možnost, da pride do konfliktnosti in slabše kakovosti urejanja prostora v Občini Vipava. Strankam se tako lahko, v nasprotju z zakonom, dodeljujejo ali odrekajo pravice. Zaradi navedenega predlagamo, da se OPN Vipava spremeni oziroma popravi tiste nejasne določbe, ki so v nasprotju z zakoni.

Problem predstavlja tudi preobsežna zakonska regulativa na območju varstva okolja in urejanja prostora oziroma načrtovanja. V zvezi z graditvijo objektov so številne zahteve drugih zakonov. Problem nepreglednosti pridobivanja ustreznih soglasij pomeni težavo za investitorje in tudi za soglasodajalce. K reševanju omenjene problematike bi bilo treba pristopiti s preureditvijo področne zakonodaje. Smiselno bi bilo združiti relevantno zakonodajo v Okoljski zakonik in bistveno zmanjšati število podzakonskih predpisov. Proces načrtovanja bi moral biti z vsemi okoljskimi vidiki in soglasji enotno urejen, pregleden in postopkovno enovit. Razumno bi bilo slediti tisti primerjalni pravni ureditvi, ki je enotna tako, da so v enem postopku združeni načrtovanje, okoljevarstveni vidiki in dovoljenja ter vsa potrebna soglasja (Mreža za prostor, 2013).

7 ZAKLJUČEK

Za pridobitev gradbenega dovoljenja je potrebno pridobiti vsa potrebna soglasja in dovoljenja. Ključno nalogo pri tem imajo soglasodajalci, za katere je z zakonom ali s predpisom določeno, da postavljajo projektne pogoje in dajejo soglasja za graditev objektov. Pridobivanje potrebnih soglasij in projektnih pogojev urejajo različni in številni področni predpisi. Večina teh izdajo gradbenega dovoljenja pogojujejo s predhodno pridobitvijo vseh potrebnih soglasij. Vsebina urejanja prostora in graditve objektov je določena z Zakonom urejanja prostora, z Zakonom o prostorskem načrtovanju in z Zakonom o graditvi objektov.

V Sloveniji predstavlja problem nepreglednosti pridobivanja potrebnih soglasij za določeno območje, gradnja objektov in pristojnih soglasodajalcev. Soglasodajalstvo je bilo že v preteklosti vedno nevrvalgična točka gradnje objektov. Težave pri izvajanju sistema soglasodajalstva se najpogosteje pojavijo predvsem zaradi monopolnega položaja upravljavcev gospodarskih javnih služb, v zvezi z zahtevami po plačilu stroškov za izdajo projektnih pogojev in soglasij, v nekaterih primerih pa tudi v zvezi z zahtevami, da se izdelava projektne dokumentacije zaupa soglasodajalcu. Zaradi nepreglednosti in neenotnosti določb področnih predpisov za izdajo soglasij se je poskušalo enotno urediti področje delovanja soglasodajalcev predvsem na procesni ravni. Zato se je uredil enoten postopek pridobivanja projektnih pogojev in soglasij, določil enotne roke za izdajo soglasij, na enoten način uredil zaračunavanje projektnih pogojev in soglasij ter določil enotno pravno podlago glede pravnega varstva pri izdaji soglasij.

Seznam soglasodajalcev in soglasij je sicer objavljen na spletnih straneh Ministrstva za okolje in prostor, kjer so naštetih soglasodajalci, ki dajejo projektne pogoje in soglasja ter soglasja za priključitev v zvezi z gradnjo objektov. Nosilci urejanja prostora v postopkih priprave in sprejemanja prostorskih načrtov so objavljeni na spletnih straneh Ministrstva za infrastrukturo in prostor. V preteklosti se je za načrtovalce (posebno na lokalni ravni) izkazalo za problematično identificiranje pravnih nosilcev urejanja prostora za podajanje smernic ob načrtovanju.

Nikjer ni točno določeno, kateri soglasodajalci so pristojni in katera soglasja je potrebno pridobiti v določeni občini. Katera soglasja je potrebno pridobiti, je odvisno od lokacije in odmikov bodočega objekta od morebitnih infrastrukturnih koridorjev, od zaščitenih in varovanih območij, prostorskega akta občine in vrste objekta. Pri tem ima pomembno vlogo tudi prostorsko načrtovanje in prostorski akti, s katerimi se določa namenska raba zemljišč in pogoji za gradnjo objektov in posegi v prostor. Preveriti je potrebno skladnost gradnje z izvedbenimi prostorskimi akti glede na lego, velikost in oblikovanje objekta. Obstoječi kataster pogosto ne ustreza stanju v naravi, kar je danes možno ugotoviti z vpogledom v foto-posnetke iz zraka. Ugotovitev skladnosti z določili prostorskih aktov je torej tudi s tega vidika problematična, na kar opozarjajo tudi na Občini Vipava, ki uporabljajo aplikacijo Atlas okolja, v katerem naj bi bili podatki za vsa varovana območja s področja narave in okolja.

V okviru raziskave smo preverili, katera morebitna soglasja potrebujemo za gradnjo objektov v Občini Vipava, in ugotovili, kdo so pristojni soglasodajalci. Zelene informacije smo pridobili na Občini Vipava.

Preučevali smo naslednjo hipotezo: Za gradnjo objektov v Občini Vipava je potrebno pridobiti tudi soglasje Ministrstva za obrambo, ker je območje pomembno za obrambo države.

Po pregledu vseh zakonskih določil, smo hipotezo zavrnil. Preverili smo vsa soglasja, ki jih je potrebno pridobiti za gradnjo objekta v Občini Vipava. Soglasje Ministrstva za obrambo je potrebno pridobiti le pri prodaji nepremičnin in ne za gradnjo objektov.

V področnih predpisih in zakonih so določeni tudi postopki in roki za izdajo projektnih pogojev in soglasij. V okviru raziskave smo preverili, ali soglasodajalci dajejo potrebna soglasja za graditev objektov v predvidenem zakonskem času, na podlagi naslednje hipoteze: Priprava projektne dokumentacije povzroča investitorjem veliko težav, kajti večino časa porabijo za pridobitev potrebnih soglasij pristojnih soglasodajalcev.

Zakon o gradnji objektov določa, da mora pristojni soglasodajalec preskrbeti soglasje v 30 dneh od prevzema popolne vloge, sicer se šteje, da je soglasje dano. Na Občini Vipava razlagajo, da se posvetijo tistim soglasjem, ki niso v skladu z zakonom ali s prostorskim aktom. Za soglasja, ki so v skladu z zakonom, pa investitorje ne obvestijo v predvidenem roku, kar posledično pomeni dolgotrajnost pridobivanja soglasij. Predvsem občine so preobremenjene, poleg svojega dela svetujejo investitorjem in projektantom in jim pojasnjujejo v zvezi z dovoljenimi gradnjami in prostorskimi akti. Hipotezo smo delno zavrnil.

V okviru raziskave smo preverili tudi Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava: v prostorskih izvedbenih pogojih Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava je več odločb, ki so protislovne in pomenijo tveganje za arbitrarno odločanje, za konfliktnost in za slabšo kakovost urejanja prostora v Občini Vipava.

Hipotezo smo na podlagi rezultatov potrdili. OPN Občine Vipava namreč soglasodajalcem in upravni enoti ne daje jasnih in nedvoumnih podlag za njihovo odločanje. Glede na vlogo soglasodajalcev je zadeva problematična, ker nejasne in redundantne odločbe odpirajo prosto pot soglasodajalcem pri določanju projektnih pogojev in izdajanju soglasij ter upravni enoti, ki pri presoji izpolnjenosti pogojev za izdajo gradbenih dovoljenj odločajo arbitrarno, po prostem preudarku. S tem pa obstaja nevarnost, da se strankam v postopku lahko, v nasprotju z zakonom, dovoljujejo ali pa odrekajo pravice.

Zakonska regulativa je na področju urejanja prostora preobsežna. Številne so tudi zahteve drugih zakonov v zvezi z gradnjo objektov, kar predstavlja težavo investitorjem, soglasodajalcem in upravni enoti. Zakonodaja je na področju graditve objektov precej nepregledna in se zelo hitro spreminja oziroma dopolnjuje. Vsebina zakonov, ki je po naravi celovita, je vpeljana v množici krovnih zakonov, katerih preglednost je zaradi številnih določb še zmanjšana. Iz danih predpisov je težko izluščiti še obveznost pridobitve soglasij. Relativno prepogosto se spreminja krovni zakonodajni okvir. Proces načrtovanja bi moral biti z vsemi okoljskimi vidiki in soglasji enotno urejen, pregleden in postopkovno enovit. Področno zakonodajo bi bilo potrebno drugače prirediti in v enem postopku združiti okoljevarstvene vidike, načrtovanje, dovoljenja in vsa potrebna soglasja.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Blaganje, D. (2008). *Uvod v urejanje prostora in gradbene zadeve*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Dekleva, J. (2011). Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu. V L. Štravs (Ured.), *Urejanje prostora na občinski ravni (str. 25-60)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Novak, J. (1998). *Prostorsko planiranje na državni in regionalni ravni*. Ljubljana: Urad RS za prostorsko planiranje.
- Prelog, M. (2011). Postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega akta. V L. Štravs (Ured.), *Urejanje prostora na občinski ravni (str. 113-137)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

VIRI

- (1953). Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene. Ur. list LRS, št. 44/53.
- (1956). Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene. Ur. list LRS, št. 13/56.
- (1957). Zakon o racionalnem izkoriščanju kmetijskih zemljišč. Ur. list LRS, št. 49/57.
- (1958). Zakon o urbanističnih projektih. Ur. list LRS, št. 22/58.
- (1967). Zakon o urbanističnem planiranju. Ur. list SRS, št. 16/67.
- (1990). Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Ur. list RS, 48/90.
- (1993). Zakon o gozdovih (ZG). Ur. list RS, št. 30/93, 56/99, 67/02, 110/02, 115/06, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13, 17/14.
- (1996). Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Ur. list RS, št. 71/11, 58/12.
- (1999). Uredba o določitvi objektov in okolišev objektov, ki so pomembnega pomena za obrambo, in ukrepih za njihovo varovanje. Ur. list RS, št. 7/99, 67/03, 26/10.
- (1999). Zakon o ohranjanju narave (ZON). Ur. list RS, št. 96/04, 61/06, 8/10, 46/14.
- (2001). Pomorski zakonik (PZ). Ur. list RS, št. 120/06, 88/10, 59/11.
- (2001). Zakon o letalstvu (ZLet). Ur. list RS, št. 81/10.
- (2002). Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Ur. list RS, št. 102/04, 14/05, 92/05, 93/05, 111/05, 126/07, 108/09, 61/10, 20/11, 57/12, 101/13, 110/13.
- (2002). Zakon o plovbi po celinskih vodah (ZPCV). Ur. list RS, št. 30/02.
- (2002). Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrskimi varnosti (ZVISJV). Ur. list RS, št. 102/04, 70/08, 60/11.
- (2002). Zakon o vodah (ZV-1). Ur. list RS, št. 67/02, 2/04, 41/04, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14.
- (2003). Pravilnik o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči, namenjenimi za poselitev. Ur. list RS, št. 89/03.
- (2003). Zakon o vojnih grobiščih (ZVG). Ur. list RS, št. 65/03, 72/09.
- (2003). Zakon o žičniških napravah za prevoz oseb (ZŽNPO). Ur. list RS, št. 126/03, 56/13, 33/14.
- (2004). Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS). Ur. list RS, št. 76/04, 33/07.
- (2004). Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1). Ur. list RS, št. 16/04, 120/06, 17/08, 46/14.

- (2004). Zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti (ZICPES). Ur. list RS, št. 25/04, 28/06, 111/07.
- (2004). Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Ur. list RS, št. 39/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13.
- (2004). Zakon o varstvu podzemnih jam (ZVPJ). Ur. list RS, št. 2/04, 61/06, 46/14.
- (2005). Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (ZVMS). Ur. list RS, št. 93/05, 90/12, 23/13, 40/14.
- (2006). Zakona o meteorološki dejavnosti (ZMetD). Ur. list RS, št. 49/06.
- (2006). Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib). Ur. list RS, št. 61/06.
- (2007). Zakon o nadzoru državne meje (ZNDM-2). Ur. list RS, št. 35/10, 15/13.
- (2007). Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Ur. list RS, št. 33/07, 70/08, 108/09, 80/10, 43/11, 57/12, 109/12, 76/14.
- (2007). Zakon o varnosti v železniškem prometu (ZVZelP). Ur. list RS, št. 56/13, 91/13.
- (2008). Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1). Ur. list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11, 90/12, 111/13.
- (2010). Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Ur. list RS, št. 80/10, 106/10, 57/12.
- (2010). Zakon o cestah (ZCes-1). Ur. list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14.
- (2013). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1C). Ur. list RS, št. 111/13.
- (2014). Energetski zakon (EZ-1). Ur. list RS, št. 17/14.
- (2014). Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Vipava. Ur. list RS, št. 9/14.
- (2014). Zakon o rudarstvu (ZRud-1). Ur. list RS, št. 14/14.
- Agencija Republike Slovenije za okolje (20. 02. 2014). *Atlas okolja*. Pridobljeno iz: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije. (3. 09. 2014). *Prostorsko načrtovanje*. Pridobljeno iz: <http://www.kgzs.si/gv/kmetijstvo/urejanje-kmetijskega-prostora/prostorsko-nacrtovanje.aspx>
- Ministrstvo za infrastrukturo. (3. 10. 2013). *Nabor državnih nosilcev urejanja prostora*. Pridobljeno iz: http://www.mzip.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/prostor/nabor_drzavnih_nosilcev_urejanja_prostora/
- Ministrstvo za infrastrukturo. (10. 09. 2014). *Splošne smernice za pripravo prostorskih aktov*. Pridobljeno iz: http://www.mzi.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/prostor/splosne_smernice_za_pripravo_prostorskih_aktov/
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor. (2. 08. 2013). *Koncept normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov*. Pridobljeno iz: http://www.dkas.si/files/MZP_koncept_zakonodaja_spremembe_010813.pdf
- Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje. (28. 01. 2014). *Naravovarstveni pogoji in soglasja*. Pridobljeno iz: <http://www.arso.gov.si/narava/naravovarstveni%20pogoji%20in%20soglasja.html>
- Ministrstvo za notranje zadeve. (10. 09. 2013). *Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot za leto 2012*. Pridobljeno iz: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mju.gov.si%2Ffileadmin%2Fmju.gov.si%2Fpageuploads%2FJAVNA_UPRAVA%2FSUE%2F2012-POROCILA_ZA_2012%2FVSEBINSKO_POROCILO_2012%2F001_vsebporoc2012-tekst.DOC&ei=6Hq5VIa1LJfXatjagugN&usg=AFQjCNEogeBJQM08DFJYjSL9BtqDNeJDaA&bvm=bv.83829542,d.d2s

- Ministrstvo za okolje in prostor. (1. 10. 2013). *Seznam soglasodajalcev*. Pridobljeno iz:
http://www.arhiv.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/zakon_o_graditvi_objektov/seznam_soglasodajalcev/
- Mreža za prostor. (2. 10. 2013). *Problemi umeščanja objektov v prostor (Informator oktober 2011)*. Pridobljeno iz: <http://mrezaprostor.si/problemi-umescanja-objektov-v-prostor-informator-oktober-2011/>
- Nepremičninski portal SLONEP. (25. 02. 2014). *Prostorsko načrtovanje*. Pridobljeno iz: <http://www.slonep.net/pred-gradnjo/lokacija/prostorsko-nacrtovanje>
- Občina Vipava, Občinski svet. (25. 02. 2014). *Skrajšani zapisnik 23. redne seje Občinskega sveta Občine Vipava*. Pridobljeno iz: http://www.vipava.si/ads-gids/mma_bin_public.php?id=2013111317100827
- Občina Vipava. (10. 02. 2014). *Sprehod po občini*. Pridobljeno iz: <http://www.vipava.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=sprObc>
- Zavod za varstvo kulturne dediščine. (20. 02. 2014). *Ohranjanje kulturne dediščine*. Pridobljeno iz: <http://www.zvkds.si/sl/zvkds/varstvo-kulturne-dediscine/o-kulturni-dediscini/ohranjanje-kulturne-dediscine/>