



Datum: 20.11.2015
Zadeva: 007-458/2015

OCENA STANJA, CILJI IN NAMEN ZAKONOV TER POVZETEK KLJUČNIH REŠITEV

1. Izhodišča za pripravo zakonov

Slovenija je prvo krovno ureditev področja urejanja prostora in graditve objektov dobila v začetku leta 2003. Šlo je za Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Pred tem se je ves čas samostojne države uporabljala še nekdanja republiška zakonodaja. Čeprav je šlo za pomembno pravno področje in čeprav naj bi ta zakona postavila trajne normativne temelje, je kmalu prišlo do drobljenja te ureditve. ZGO-1 je od tedaj doživel že mnogo sprememb in dopolnitev, ZUreP-1 pa je že v letu 2007 delno nadomestil Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), ki je iz ZUreP-1 izvzel in ločeno uredil področje prostorskega načrtovanja, opremljanja zemljišč za gradnjo in prostorske informatike, torej glavnino njegove vsebine. Tudi sam ZPNačrt se je večkrat spreminjal in dopolnjeval, najbolj pa je vanj leta 2010 posegel Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, ki je ločeno uredil problematiko priprave državnih prostorskih načrtov in specialno uredil še nekaj drugih povezanih vprašanj.

Zaradi tovrstnega normativnega drobljenja se je izkazala potreba po celostni prenovi tega zakonodajnega področja. Ministrstvo, pristojno za prostor, je v letu 2013 (takrat še kot del Ministrstva za infrastrukturo in prostor), določilo obrise tega zakonodajnega projekta z *Izhodišči normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov*, ki jih je potrdila tudi Vlada RS. Projekt je bil zastavljen široko in naj bi ob angažmaju strokovne in institucionalne javnosti po korakih naslovil bistvene težave na tem področju, najprej v sami krovni zakonodaji, nato pa tudi po področnih predpisih, ki močno soustvarjajo normativno in izvajalsko okolje na tem področju.

Ob prvotni pripravi normativnih rešitev se je najprej načrtovalo zgolj spremembe in dopolnitve ključnih zakonov, torej ZPNačrt in ZGO-1. Kmalu je postalo jasno, da obseg sprememb terja vsaj spremembe v tehniki čistopisa obeh zakonov, še bolje pa popolnoma prenovljeno oziroma novo krovno zakonodajo. Še zlasti v prostorski zakonodaji se je pokazalo, da ne zadošča niti nov zakon o prostorskem načrtovanju, temveč je edino primerno, da se pripravi nov zakon o urejanju prostora, ki obsega bistveno več od zgolj prostorskega načrtovanja.

Podobno se je pri delu na gradbenem zakonu pokazalo, da je vprašanje reguliranja poklicev na tem področju in delovanja obeh poklicnih zbornic, kar sedaj vse ureja ZGO-1, primerneje izločiti in obravnavati v samostojnem zakonu, v gradbenem zakonu pa urediti tista vprašanja, ki so povezana z gradnjo in izvajanjem posegov v prostor.

Rezultat opravljenega dela so osnutki novega Zakona o urejanju prostora, Gradbenega zakona in Zakona o pooblaščenih arhitektih in inženirjih.

2. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)

2.1. Današnje stanje

Danes je krovna materija urejanja prostora zaobjeta v treh krovnih zakonih:

- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, ki ureja samo še prostorske ukrepe in opravljanje dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja)
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, ki ureja občinsko prostorsko načrtovanje, prostorski informacijski sistem in področje opremljanja stavbnih zemljišč)
- Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP, ki ureja pripravo državnih prostorskih načrtov in nekatere specialne določbe v razmerju do ZUreP-1 glede prostorskih ukrepov ter specialne določbe še z nekaterih drugih področij)

Značilnost normativnega okvirja na področju urejanja prostora je torej razpršenost materije v več krovnih predpisih, nadalje veliko število sektorskih predpisov, ki posamezne elemente urejanja prostora urejajo specialno (in jih je posledično moč šteti za »prostorske predpise« v širšem pomenu) ter dejstvo, da je sistem že vse od leta 2003 dalje pravzaprav v prehodnem obdobju. Zaradi številnih prehodnih obdobj je preglednost teh aktov zmanjšana. Ta krovni zakonodajni okvir se je spreminjal relativno pogosto, vendar skoraj izključno le v postopkovnih določbah.

S spremembami so se iskali načini, kako postopke priprave prostorskih aktov narediti bolj racionalne in hitrejše, kar se je skušalo doseči v glavnem s krajšanjem rokov, ukinjanjem določenih faz, uzakonjanjem molka organa ipd. Ob tem, da ti ukrepi pogosto niso bili uspešni, saj niso odpravljali pravih razlogov za dolge roke, ki so povezani zlasti s t.i. sektorizacijo prostora, se je zaradi ukvarjanja z njimi spregledalo oziroma zanemarilo področje zemljiške politike oziroma gospodarjenja z zemljišči. Če je v preteklosti to področje urejal poseben zakon, se je že v ZUreP-1 nabor s tem povezanih instrumentov skrčil (ob sicer poudarjenem pomenu tega področja v načelih in ciljih zakona), zakoni s tega področja pa se s tem tako rekoč niso ukvarjali, čeprav gre za mehanizme, ki so ključni za udejanjanje načrtovalsko sprejetih odločitev in za smotrno uporabo prostora kot vira. Prav tako se zakonodaja ni ukvarjala z vsebinskimi vprašanji prostorskega načrtovanja, ki bi poenotili pravila načrtovanja na območju celotne Slovenije in bi lahko hkrati tudi preprečili sektorsko drobljenje prostorskega načrtovanja v področni zakonodaji.

Sprejemanje novih zakonov in drobljenje materije mednje, zatem pa še dodatno spreminjanje teh ločenih zakonov, je razlog za nedoseganje zastavljenega cilja: preglednega in stabilnega sistema za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni strani, ter razumljivega, relativno enostavnega in varnega investicijskega okolja za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani.

Poleg drobljenja krovne ureditve imajo na (ne)doseganje navedenih ciljev velik učinek tudi številni sektorski zakoni in predpisi, ki so bili sprejeti tekom zadnjih let in s katerimi so bili – predvsem zaradi implementacije prava EU – ob bok krovnim postopkom in vsebinskim zahtevam na področju urejanja prostora dodani vzporedni postopki in dodatne vsebinske zahteve ter vzpostavljen obsežen in pogosto medsebojno neusklajen sistem javno-pravnih režimov v prostoru. Gre zlasti za predpise s področja varstva okolja, ohranjanja narave, upravljanja z vodami, kmetijskih zemljišč in gozdov in varstva kulturne dediščine, torej varstvene predpise, pa tudi za zakonodajo t.i. razvojnih resorjev (energetika, infrastruktura). Po obsegu regulacije (število predpisov) in v njih vsebovanih vsebinskih in postopkovnih zahtevah predstavljajo ti predpisi kvantitativno in kvalitativno večji problem od opisanega stanja na področju krovne zakonodaje. Ker so zahteve teh predpisov in izvedba paralelnih postopkov presoje umeščanja objektov v prostor pogoj za sprejem prostorskih aktov ter za pridobitev gradbenega dovoljenja, si velikih sprememb v procesih in postopkih umeščanja v prostor in dovoljevanja gradenj zato ni mogoče predstavljati brez vzporedne spremembe sektorskih predpisov, njihove racionalizacije, poenostavitve in večje transparentnosti.

Vsebina urejanja prostora je med drugim usklajevanje razvojnih in varovalnih ciljev v prostoru. Slednje je predvsem naloga nosilcev urejanja prostora (ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil), ki imajo pri prostorskem načrtovanju ključno vlogo, čeprav naj bi šlo pri urejanju prostora za izvirno nalogo občin, ki pa so se z nosilci urejanja prostora dolžne usklajevati. Ključno težavo pri tem predstavlja izrazito sektorski pristop, saj se občine praviloma usklajujejo z vsakim nosilcem posebej, ta pa pri tem zasleduje zgolj tiste javne interese ter varuje tiste javne dobrine, ki sodijo v njegovo pristojnost, pri čemer ima ta nosilec poleg splošne zakonske podlage iz ZPNačrt, pogosto svoje delovanje urejeno še s posebnimi predpisi, ki določajo posebne vsebinske zahteve in predpisujejo dodatne/paralelne postopke. Posamezni nosilci so pri svojih zahtevah pri načrtovanju prostora med seboj tudi neusklajeni. Na tak način je usklajevanje interesov v prostoru, kar je osrednja vloga in namen prostorskega načrtovanja, precej oteženo, postopki pa dolgotrajni. To je še zlasti problematično pri državnih nosilcih urejanja prostora, saj so ti – za razliko od lokalnih – občini hierarhično nadrejeni, zato se občine praviloma z njimi morajo uskladiti, predvsem pa na državni ravni ni pristojne institucije oziroma instrumenta, s katerim bi bilo možno odločati v primeru neusklajenosti med posameznimi nosilci urejanja prostora in občino ali pa v primeru neusklajenosti med samimi državnimi nosilci. Takšno vlogo se praviloma pripisuje ministrstvu, pristojnemu za prostor, a ta v obstoječem sistemu nima ustrezne pravne podlage za tovrstno delovanje. Ob navedenem pa je treba izpostaviti, da je takšno usklajevanje možno in smiselno šele po tem, ko občina odgovorno in strokovno opravi predhodno fazo priprave prostorskega akta, kar pomeni, da že sama v skladu s svojimi pristojnostmi pretehta in uskladi javne in zasebne interese in na ta način ustrezno razbremeni in pospeši nadaljnje usklajevanje z državnimi nosilci.

Občinski prostorski načrt združuje vse strateške in izvedbene vsebine in je zato preokoren in pomeni velik zalogaj z vidika priprave in financiranja. Predvsem pa tak akt pomeni velik problem pri izvajanju, saj je pogosto nepregleden, prenormiran in zato tudi sam s seboj v nasprotju. To se kaže v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj, na kar so opozarjale upravne enote na regijskih posvetih, ki jih je v letu 2014 izvajalo takratno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor prav zaradi načrtovane prenove prostorske in gradbene zakonodaje.

Poleg obsega samega akta pa je ključno tudi spoznanje, da je regulacija prostora pogosto preveč podrobna, zaradi česar predstavlja težave v vsakodnevni življenjskih situacijah. V kombinaciji s pomanjkanjem možnosti diskrecijskega odločanja pri dovoljevanju posegov v prostor, nagnjenosti k izrazito gramatikalni interpretaciji določb aktov, pretiranem osredotočanju na tekstualne dele aktov in pa omejenih možnostih njihovega spreminjanja, je rezultat togost sistema, ki pogosto ne zmore naslavljanja tako razvojnih, kot varstvenih potreb v prostoru.

Postopki priprave DPN so z ZUPUDPP zelo podrobno urejeni. Prav zaradi (pre)podrobne regulacije korakov zakon ne omogoča učinkovitega prekrivanja posameznih faz postopka in prilagajanja novim situacijam (npr. izvedba postopka z obema okoljskima presojava, vendar brez primerjave variant), kar je privedlo v ugotovitev, da je ureditev pretoga in ne more učinkovito odgovarjati na nastale nove situacije, tudi v povezavi z uveljavljeno Uredbo EU o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo (št. 347/2013, v nadaljevanju: PCI uredba). Na podlagi te uredbe je bilo ugotovljeno, da se določene faze priprave DPN podvajajo s procesi, ki se izvedejo po sprejemu DPN in da bi jih bilo treba združiti. Hkrati pa nas na neustrezno implementacijo direktiv opozarja tudi evropska komisija, saj ugotavlja, da je treba npr. okoljevarstveno soglasje bolj povezati z gradbenim dovoljenjem, kar vpliva tudi na postopke priprave DPN, kjer se to soglasje praviloma pridobi pred sprejemom uredbe o DPN.

Poleg opisanih izvedbenih težav na področju prostorskega načrtovanja pa obstoječa regulacija skoraj v celoti spregleda področje razvojnega načrtovanja, katerega del je prostorsko načrtovanje. Ne gre samo za spregled v prostorski, temveč tudi v širši zakonodaji. Vtis je, da je prostorsko načrtovanje tako samo sebi namen, oziroma da je njegova vloga zgolj v ustvarjanju podlag za pridobivanje gradbenih dovoljenj, kar seveda ne drži. Prostorsko načrtovanje je orodje širšega družbenega, ne zgolj prostorskega razvoja. Ta težava se izrazito pokaže ob bolj strateških odločitvah razvoja prostora in družbe, ko je treba nasloviti pomembnejša vprašanja trajnostnega razvoja, povezana z evropskimi in globalnimi izzivi. Energetska oskrba, transport, prehranska oskrba, podnebne spremembe, vse to so izzivi, ki se odražajo v prostoru, prostor pa mora imeti svoje mesto pri ustvarjanju odgovorov na te izzive. V tem pogledu je obstoječi sistem ukvarjanja s prostorom kot izrazito občinsko domeno, v katero država posega zgolj skozi umeščanje državnih prostorskih ureditev, neprimeren. Bodoče normativno okolje na tem področju se mora bistveno ukvarjati s tistimi vidiki urejanja prostora, ki presegajo administrativne delitve prostora in bazirajo na striktni delitvi nalog med posameznimi občinami in občinami in državo.

Podoben manko, čeprav na drugi, povsem izvedbeni strani spektra urejanja prostora, pa predstavlja zdaj že dolgoletna odsotnost mehanizmov zemljiške politike. ZUreP-1 sicer vsebuje nekatere prostorske ukrepe, ki pa so izrazito administrativne oziroma avtoritativne narave, v celoti pa manjkajo ukrepi gospodarjenja z zemljišči, ter finančni in drugi stimulatívni ukrepi za aktivacijo zemljišč. Ekonomika prostora je scela spregledan element prostorskega razvoja. Ta namreč ne more temeljiti zgolj na prostorskem načrtovanju, saj ta lahko zgolj bolj ali manj uspešno ustvarja npr. stavbna zemljišča kot ključne gradnike prostorskega razvoja, potem ko so enkrat ustvarjena, pa morajo gospodarjenje z njimi prevzeti drugi mehanizmi. V pomanjkanju teh gre najverjetneje tudi iskati razlog za stalne pritiske na vedno nove komplekse stavbnih zemljišč, saj nimamo učinkovitih orodij za aktivacijo obstoječih. Prostorsko načrtovanje in mehanizmi zemljiške politike sta dva kraka škarij, ki krojita prostorski razvoj na izvedbeni ravni, zato je manko slednjih zelo problematičen, nadgradnja pa nujno potrebna.

2.2. Ključne rešitve

Ključne rešitve ZUreP-2 lahko razdelimo v tri sklope

Prvi se tiče **prostorskega načrtovanja**. Rešitve v tem sklopu predstavljajo nadgradnjo obstoječega sistema vsebin, postopkov in razmerij prostorskih aktov, saj bi bilo skrajno neprimerno menjati ta okvir v času, ko je polovica občin že prešla na zadnjo generacijo prostorskih aktov, občinskih prostorskih načrtov. rešitve gredo zato v smeri povečanja prožnosti prostorskega načrtovanja, nekaterih novih postopkovnih mehanizmov in vzpostavitve manjkajočih vsebin prostorskih aktov.

Slednje se tiče predvsem **opredelitve območij naselij** kot ključnega načrtovalskega koraka za njihov nadaljnji razvoj. Širša regulacija prostora pogosto sloni na razlikovanju med naselji in ostalim prostorom, pa v prostorskih aktih ne najde opore za tovrstni pristop. Naseljem se naj zato v občinskem prostorskem načrtu določajo območja, ki za naselje z razvojnim potencialom vključujejo tudi površine za njihovo širitev, z namenom, da se pri aktivaciji teh zemljišč v kasnejši fazi srečuje z manj težavami, kot danes, ko je vprašanje širitve poselitvenih površin in novih stavbnih zemljišč (tam, kjer so ta res potrebna), pravzaprav najtežje in osrednje vprašanje priprave slehernega občinskega prostorskega načrta. Osredotočanje na naselja in njihov razvoj je močno prisotno tudi v novem poglavju, ki ureja **temeljna pravila prostorskega načrtovanja**. Današnji ZPNačrt je namreč izrazito postopkoven zakon, ki v le redkih elementih vsebuje vsebinska pravila in napotila za prostorsko načrtovanje.

Postopek priprave **državnega prostorskega načrta** (DPN) je ponovno umeščen v isti zakon, kot prostorsko načrtovanje na lokalni ravni. Postopek priprave DPN je mestoma spremenjen oziroma dopolnjen, bistveno spremembo pa predstavlja njegov zaključek, ki je predviden z izborom najustreznejše variante. Današnji DPN je bistveno prepodroben glede na to, da je po njihovem sprejemu predvidena še priprava projektne dokumentacije in pridobitev gradbenega dovoljenja. Določene faze se podvajajo, hkrati pa se prepodrobne določbe uredb o DPN praviloma izvajajo ob upoštevanju zelo širokih toleranc teh DPN. Glede na zgodnejši zaključek je tako po vzoru Evropske uredbe o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo z osnutkom gradbenega zakona predvidena pridobitev gradbenega dovoljenja po ti. integriranem postopku načrtovanja in izdaje gradbenega dovoljenja, ki predstavlja združitev druge faze prostorskega načrtovanja (priprave DPN) in projektiranja, vključno s pridobitvijo okoljevarstvenega soglasja (kadar je to potrebno) integriranega v gradbeno dovoljenje.

V postopku priprave občinskega prostorskega načrta (OPN) sta glavni spremembi dve. Prva se nanaša na **vlogo MOP** kot resornega ministrstva, pristojnega za zadeve urejanja prostora, ki je do sedaj delovalo zgolj kot še en nosilec urejanja prostora izmed mnogih. Zakon daje MOP večjo vlogo in pomen, ko ponovno postane ključni sogovornik občine in tudi predstavnik države v relaciji do nje. Dejstvo, da MOP ponovno združuje okoljski in prostorski resor, se odraža tudi v nekaterih drugih postopkovnih rešitvah, zlasti v povezavi s postopkom celovite presoje vplivov na okolje in v končni potrditvi in objavi OPN. Pri slednji je močno poudarjena vloga prostorskega informacijskega sistema, ki tudi sicer pridobiva na teži in pomenu orodja za upravljanje s prostorom. Druga novost je **Prostorski svet Vlade RS**,

katerega osrednja vloga je vloga odločevalca in usmerjevalca v primerih, ko pri pripravi OPN in DPN pride do neusklajenosti med deležniki in zamud v postopkih.

Zakon daje mestom in naseljem mestnega značaja tudi možnost, da sprejmejo **urbanistični načrt** kot nadomestek občinskega prostorskega načrta, saj terjajo mesta in naselja mestnega značaja nekoliko drugačno obravnavo od ostalega prostora. Urbanistični načrt je namreč do sedaj predstavljal le strokovno podlago, a ni nobenega razloga, da ne bi zaživel kot prostorski akt oziroma načrt.

V območju OPN in urbanističnega načrta je občinam dana možnost, da določita obveznost izvedbe **zazidalnega preizkusa** kot instrumenta, s katerim se donacrtuje oziroma dodela prostorsko regulacijo na območjih, kjer je gradnja načeloma možna, a ob pripravi prostorskih aktov ni smiselno ali pa ni možno določiti pravil tako natančno. S tem se povečuje tako red v prostoru, kot tudi investicijska varnost investitorja gradenj na takih območjih. Instrument je namenjen predvsem ustrezni formaciji **gradbene parcele**, ki je tudi sicer pomembna novost zakona ter instrument, ki je bil nekdanji gradnik urbanizma, potem pa je bil (nespametno) umaknjen.

Cilj zakona je med drugim tudi večja popularizacija **občinskih podrobnih prostorskih načrtov** (OPPN). Večji pomen je dan vlogi investitorja takih aktov, ki lahko z občino sklepa različne dogovore, v navezavi z Gradbenim zakonom pa je dana celo možnost izvedbe posebnega **integriranega postopka**, po katerem se postopek priprave OPPN in postopek gradbenega dovoljenja združita v en sam postopek, rezultat katerega je gradbeno dovoljenje. V povezavi z omenjeno možnostjo določanja **razvojnih območij naselij** se predlaga uzakonitev možnosti, da se v takih območjih stavbna zemljišča po principu etapnosti oziroma ročnosti ustvarjajo z OPPNjem, saj je odločitev, da gre za bodoče območje stavbnih zemljišč, sprejeta že v okviru OPN, ki neko območje določi kot razvojno. Še dodatno možnost nastajanja stavbnih zemljišč za potrebe bolj prožnega prostorskega načrtovanja pa predstavlja **OPPN za izjemne širitve stavbnih zemljišč**, ki predstavlja nadgradnjo znanega 29. člena ZPNačrt-B, ki pa je zaradi postopkovnih nedoslednosti bil razglašen za neustavnega.

Prožnosti prostorskega načrtovanja je namenjena tudi možnost odobritve **individualnega odstopanja** od prostorskih aktov na zahtevo investitorja (npr. glede lege in velikosti ali pa oblikovanja objekta). Zakon želi s tem nasloviti pogoste primere, ko so prostorski akti zaradi zastarelosti, neprimerne regulacije ali drugih razlogov neizvedljivi oziroma težko izvedljivi, zemljišča pa so sicer zazidljiva. Gre za instrument, ki je sicer potreben posebne pozornosti, saj predstavlja možnost dajanja izjem od splošne regulacije, zato je postopkovno urejen tako, da obstaja zadostna možnost nadzora.

Na področju **razvojnega načrtovanja** zakon uvaja novo poglavje **Dokumenti razvojnega načrtovanja**, kamor ponovno uvršča **Strategijo prostorskega razvoja Slovenije** (SPRS) ter ji dodaja bolj izvedbeno komponento s **programskimi izhodišči**, uvaja pa še **Zasnove prostorskega razvoja območij** in pa **Trajnostne urbane strategije**. Gre za dokumente, ki povezujejo razvojno in prostorsko načrtovanje in katerih namen je preseganje striktnih delitev pri upravljanju prostora po administrativni liniji (med občinami, med državo in občinami) ter po liniji dosedanjih strateških in izvedbenih prostorskih aktov. Sploh v delu, ki se nanaša na zasnove prostorskega razvoja območij, se zakon navezuje na predpise in instrumente o **spodbujanju skladnega regionalnega razvoja**, pri trajnostnih urbanih strategijah pa ustvarja trajno pravno podlago za projekte, ki se sedaj dokaj uspešno izvajajo v praksi.

Tretji pomembnejši skop zakona pa predstavlja poglavje o **zemljiški politiki**. Kot pojasnjeno uvodoma, gre za področje, ki je bilo do sedaj le deloma urejeno v ZUreP-1. Poleg nadgraditve in prenove obstoječih mehanizmov **predkupne pravice občine, začasnih ukrepov za zavarovanje urejanja prostora, razlastitve in omejitev lastninske pravice, upravne komasacije in ukrepov pri prenovi**, zakon uvaja ali iz drugih zakonov primerneje povzema že mehanizme za razglašanje **grajenega javnega dobra**, instrument **odreditve vzdrževanja** in pa **soglasja za spremembo meje parcel** v območju stavbnih zemljišč.

V sklop zemljiške politike se sedaj uvršča tudi poglavje o **opremljanju zemljišč za gradnjo**, ki je bilo vsebovano v ZPNačrt. Spremembe v tem delu so predvsem odziv na dosedanje prakso, zato lahko govorimo predvsem o prenovitvi tega področja, zaradi drugačnega poteka postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja pa je na novo zastavljeno predvsem vprašanje plačevanja **komunalnega prispevka**, ki sedaj ni pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja, zakon pa prinaša še nekaj predlogov za oprostitev njegovega plačila.

Poleg navedenih ukrepov pa se v zakon (ponovno, gledano na pretekle predpise o stavbnih zemljiščih) uvajajo **naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči**, ki naj jih izvajajo občine oziroma njihove **zemljiške službe**, govora pa je tudi o **finančnih mehanizmih** kot je **zemljiška renta** in pa **zajem prirasta vrednosti**. Kot pojasnjeno uvodoma, je zgolj prostorsko načrtovanje premalo za celostno obvladovanje in gospodarjenje s prostorom. V ta namen so mehanizmi zemljiške politike nujno potrebni, ključnega pomena pa bo njihova povezava z **davčno politiko na področju nepremičnin**.

3. Gradbeni zakon (GZ)

3.1. Današnje stanje

Področje graditve objektov, področje reguliranih poklicev ter dejavnosti in delovanje pristojnih poklicnih zbornic ureja Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), ki je začel veljati leta 2003, kasneje pa je bil tudi večkrat spremenjen. Zakon je neločljivo povezan z zakonodajo na področju prostora, zato se pomanjkljivosti prostorske zakonodaje nujno odražajo tudi na področju graditve. Že veljavni zakon iz leta 2003 je nastal v paketu s tedanjim Zakonom o urejanju prostora, kot njegova neločljiva celota oziroma »zakon dvojček«, kot odziv na iztekajoči se enoletni odlog uveljavitve odločitve Ustavnega sodišča iz začetka leta 2002 o razveljavitvi Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in Zakona o urejanju prostora. Ustavno sodišče je svojo odločitev utemeljevalo z očitkom neskladnosti omenjenih zakonov s slovensko ustavo in spremenjenimi družbenimi razmerami po osamosvojitvi, neupoštevanjem dejstva ukinitve družbene lastnine, z dejstvom zoženih možnosti za državne posege v zasebno lastnino, z uvedbo tržnega gospodarstva in poudarkom na zasebni iniciativi. Kljub temu, da tedaj veljavni Zakon o graditvi objektov ni bil predmet ustavnopravne presoje, je bil zaradi neločljive povezanosti z razveljavljenimi zakoni in nujnosti uskladitve z novim Zakonom o urejanju prostora obenem sprejet tudi novi Zakon o graditvi objektov. Oba zakona sta se pričela pripravljati že veliko pred objavo odločitve Ustavnega sodišča in sicer že vsaj 10 let pred tem oziroma kmalu po osamosvojitvi Slovenije. Zato so bile že veliko pred objavo odločitve Ustavnega sodišča pripravljene številne strokovne podlage, opravljene so bile analize in vodile so se razprave o že obstoječih osnutkih zakonov, kar je bistveno olajšalo sprejem nove zakonodaje v kratko zastavljenem enoletnem roku.

S sprejetjem ZGO-1 se je sistem graditve korenito spremenil, saj je med drugim ukinil lokacijsko dovoljenje in obdržal zgolj gradbeno dovoljenje z razširjeno vsebino in obsežnejšimi projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja. Lokacijsko dovoljenje je pomenilo preveritev prostorskih pogojev za izdajo dovoljenja in deloma tudi okoljskih, za kar je zadostovala zgolj lokacijska dokumentacija. Trenutno pa mora investitor za izdajo gradbenega dovoljenja pridobiti celoten projekt, z vsemi predpisanimi načrti in elaborati, pridobiti mora zemljišče za gradnjo in plačati mora vse prispevke (npr. komunalni prispevek), čeprav npr. dovoljenja ne more dobiti zaradi določb prostorskega akta in so drugi načrti za samo odločitev irelevantni. To predstavlja za investitorja veliko finančno breme takoj na začetku realizacije ideje o neki gradnji, predstavlja pa tudi tveganje, da dovoljenja niti ne bo pridobil, izdelati pa mora celoten projekt, pridobiti zemljišče in plačati prispevke.

ZGO-1 je tudi ukinil pojem poseg v prostor, tako da za posege v prostor po prostorski in gradbeni zakonodaji zanje ni potrebno nikakršno dovoljenje in teh posegov praviloma tudi nihče ne nadzira. Izven sistema dovoljevanja in nadzora je ostal velik obseg posegov in del, ki niso gradnja oziroma objekt.

Izdajanje gradbenih dovoljenj je že od leta 1995, ko je pristojnost občin za dovoljevanje gradenj prešla na državo, v pristojnosti upravnih enot. S tem je bila ustvarjena povsem umetna ločnica med občino, ki prostor načrtuje, ter državo, ki v postopku izdaje gradbenega dovoljenja presoja o skladnosti nameravanih gradenj s predpisanimi merili za umeščanje objektov v prostor. Delno se je ta problem v zakonodaji reševal s potrjevanjem lokacijske dokumentacije oziroma kasneje, po letu 2003, z neformalnim posvetovanjem z občino v postopku izdajanja gradbenih dovoljenj, leta 2008 pa z uvedbo občine kot stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Nobena od opisanih rešitev pa ni mogla zapolniti te ločnice, ki je bila pogosto razlog za tolmačenje prostorskih aktov v nasprotju z njihovim namenom in v nasprotju s strokovnimi stališči. Slednje je povezano tudi s kadrovsko strukturo na upravnih enotah, ki – zlasti v tehničnem smislu – pogosto ni ustrezna za izvajanje teh nalog. Zaradi opisanega stanja je sistem prostorskega načrtovanja stremel k (pre)podrobnemu vnaprejšnjemu predpisovanju pogojev za umeščanje objektov, z namenom, da bi bila odločitev v postopku dovoljevanja čim lažja in da bi bilo možno odločiti tudi z minimalnimi strokovnimi znanji, zgolj s pomočjo preverjanja izpolnjevanja vnaprej predpisanih pogojev. Pri izvajanju takšnega sistema dovoljevanja pa se je kmalu izkazalo, da dognanj in strokovnih smernic na področju arhitekture, urbanizma in gradbeništva kot izrazito tehničnih ved, ni zelo enostavno v celoti povzeti v predpis. Takšen način normiranja v prostorskih aktih je stroki dopuščal zelo malo maneverskega prostora, inovativnosti in kreativnosti ter je pogosto vodil v formalistično odločanje, ki ni bilo v skladu s stroko in namenom prostorskega akta, posegalo je tudi v načelo pravne varnosti, saj sama odločitev ni bila predvidljiva. Iz tega razloga bi bilo treba v postopku dovoljevanja stroki prepustiti večjo vlogo, zakonodaja pa bi morala pod izrecno določenimi pogoji in omejitvami upravnemu organu pri dovoljevanju omogočiti tudi določena odstopanja od določb prostorskih aktov (npr. dovoljevanje minimalnih odmikov, urbanističnih toleranc inp).

V ZGO-1 ni izrecno navedeno, da mora biti za izvajanje gradnje izdelan projekt za izvedbo. Dogaja se, da le-ta dejansko ni izdelan in da se gradnja izvaja na podlagi nepopolnih projektov oziroma na podlagi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. To ne zagotavlja kvalitetne in varne gradnje in ne zagotavlja izpolnjevanja bistvenih zahtev. To je tudi posledica premajhne vloge nadzornika na samem gradbišču.

Analiza »Sistem nadzora nad graditvijo« ki jo je tedanje Ministrstvo za okolje in prostor naročilo v letu 2005, pa tudi navedbe in podatki, ki jih je posredovala stroka, je pokazala, da je sistem nadzora nad graditvijo pomanjkljiv in da ne dosega zastavljenih ciljev. Iz analize nadzora pri graditvi izhaja jasno stališče zlasti predstavnikov gradbene inšpekcije, da bi moral biti gradbeni nadzor podaljšana roka države in ne investitorja (ki gradbene nadzornike imenuje), kar še posebej velja za gradnjo za trg. Pri obstoječi zakonodaji se nadzor podvaja, tako da gradbeni nadzorniki, imenovani s strani investitorja, in gradbeni inšpektorji izvajajo pravzaprav enake naloge, obenem pa (morda ravno zaradi zavesti o omenjenem podvajanju nalog) nobena od teh funkcij ni dovolj učinkovita. Od uveljavitve ZGO-1 je bilo ob različnih spremembah zakonodaje posredovanih že več pobud, na kakšen način naj se uredi to vprašanje. Leta 2008 je bil ob spremembi ZGO-1B v ta namen vpeljan institut »projektantskega nadzora«. Šlo naj bi za dodaten nadzor, ki naj bi zagotavljal, da bodo med samo gradnjo upoštevani vsi pogoji iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Določbe zakona so odgovornim vodjem projekta omogočile, da na gradbišču poleg odgovornega nadzornika, katerega imenovanje je obvezno po zakonu, spremljajo delo in opozarjajo na morebitne nepravilnosti. Ker pa projektantski nadzor v zakonu ni bil predpisan kot obvezen, v praksi ni zaživel.

Kljub 197. členu in prehodnim in končnim določbam ZGO-1, ki so omogočile legalizacijo oziroma amnestijo za nekatere starejše objekte, to ni zmanjšalo števila t.i. črnih gradenj in jih ni zajezilo. Tako so bili že v dokumentu Politika reševanja problematike nedovoljenih gradenj naštetih nekateri ključni razlogi za nastanek nedovoljenih gradenj, med katerimi je nekatere možno nasloviti tudi sistemsko, z odpravo razlogov za nastajanje nedovoljenih gradenj.

Investitorjem težave v praksi povzroča tudi izvajanje obstoječega 73. člena ZGO-1, ki se nanaša na spremembo gradbenega dovoljenja, ki je potrebna zaradi nastalih sprememb v času izvajanja gradnje po izdanem gradbenem dovoljenju. Sodna praksa je namreč glede na zelo togo določbo šla v smeri, da je praktično za vsako odstopanje od gradbenega dovoljenja potrebno pridobiti novo gradbeno dovoljenje, ne zgolj spremembe. Takšno stanje je neživljenjsko in je povezano z nesorazmernimi stroški.

Iz vseh navedenih in drugih razlogov prihaja do pobud za spremembo zakonodaje na tem področju. Na ministrstvo so pobude za spremembo prihajale s strani strokovne javnosti (skupina Odgovorno do prostora¹ in predstavitelji novega modela dovoljevanja ZGO-dba) ter številnih drugih (predlogi upravnih enot za boljše delo in posamezni predlogi drugih organizacij ter posameznikov). Navedeni razlogi tudi ovirajo konkurenčnost Slovenije za domače in tuje investicije, na kar opozarja Evropska komisija in nekatere mednarodne organizacije, ki merijo konkurenčnost držav na tem področju. Tako je po poročilu Svetovne banke v letu 2015 Slovenija na področju pridobivanja gradbenih dovoljenj na 68. mestu med 188 ocenjevanimi državami.

3.2. Ključne rešitve

Veljavni Zakon o graditvi objektov bo nadomeščen z dvema novima zakonoma in sicer z Gradbenim zakonom in z Zakonom o pooblaščenih arhitektih in inženirjih. Na ta način bo

¹ skupina Odgovorno do prostora je neformalno združenje strokovnjakov, prostorskih načrtovalcev, arhitektov, krajinskih arhitektov, geografov, geodetov, gradbenikov, sociologov in drugih strokovnjakov, ki sodelujejo pri urejanju prostora.

sedaj enotna materija, ki je danes urejena v enem zakonu, bolj smiselno in logično urejena v dveh ločenih zakonih, podobno kot je to urejeno v večini drugih evropskih držav.

Naslov osnutka zakona namenoma že v naslovu izpušča pojem objekt, kamor po definiciji objekta sodijo izključno stavbe in gradbeno inženirski objekti, ki ustrezajo definiciji nepremičnine. Podobno kot je to urejal Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, se osnutek zakona **širi na vse posege v prostor** po definiciji, ki jo vsebuje osnutek Zakona o urejanju prostora. Pri tem gre za vse fizične, gradbene in podobne posege v zemeljske strukture, ki nimajo lastnosti objekta (npr. utrditve in ureditve zemljišč, nasipavanja in odkopavanja, postavljanje premičnih objektov z namenom stalne uporabe na istem mestu in podobno). V času izvajanja veljavnega zakona je bilo namreč ugotovljeno, da so bili ti posegi od razveljavitve Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, razen v primerih posebnih režimov varovanja (kot so kmetijska zemljišča, naravna in kulturna dediščina, varstvo okolja in podobno), popolnoma izvzeti iz sistema nadzora, zato je v prostoru posledično prihajalo do škodljivih vplivov na javni interes.

Temeljni cilj zakona je **zmanjševanje tveganja investicijske namere**. S tem namenom so v osnutek zakona vgrajeni inštrumenti, ki investitorju zagotavljajo, odvisno od potreb in na podlagi odločitve investitorja, možnost faznega zavarovanja investicijskega procesa. Obenem je cilj zakona evidentiranost gradbene parcele in objektov ter dosledno spoštovanje načela odgovornosti udeležencev: investitorja, projektanta, vodje gradnje in izvajalca. S tem namenom so v osnutku zakona podrobno razdelane in uokvirjene pravice in obveznosti vsakega izmed njih.

1. Tako je na primer predlagana **uzakonitev obveznosti nezavezujočega podajanja informacij, svetovanja in pomoči investitorju**, ki se večinoma, ne pa na vseh upravnih organih, že danes izvaja kot primer dobre prakse. Uzakonitev takšnega, navidez sicer samoumevnega ravnanja upravnega organa je potrebna ne samo zaradi pomoči (zlasti neukemu) investitorju in z namenom pospeševanja investicij. Implementacijo obveznosti sodelovanja upravnega organa z investitorjem državam članicam Evropske unije namreč nalagajo tudi nekateri evropski predpisi (zaenkrat samo za nekatere vrste posegov v prostor) kot na primer Uredba o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo in Direktiva o ukrepih za znižanje stroškov za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti.

2. Nadalje osnutek zakona predvideva **opcijsko možnost pridobitve predodločbe za posamezna vprašanja, glede katerih je mogoče odločiti samostojno**. Gre za inštrument, ki je zelo pogost tudi v ureditvah drugih evropskih držav (Nemčija, Avstrija, Poljska, Združeno kraljestvo...) in ki omogoča, da investitor na lastno zahtevo še pred vložitvijo zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja pridobi odločitev pristojnega upravnega organa glede posameznih vprašanj, od katerih je bodisi odvisna odločitev o nakupu zemljišča (npr. ustreznost gradbene parcele, dejanska zazidljivost zemljišča) bodisi pogojuje nadaljnji postopek izdelave projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (dvomi glede razlage prostorskega akta, dopustna odstopanja od prostorskega akta in podobno) bodisi se investitor s pridobitvijo predodločbe želi izključno zavarovati pred nepričakovano spremembo prostorskega akta v času izdelave projekta glede namenske rabe ali drugih pogojev, do vložitve zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja. Predodločba namreč pomeni odločitev o pravici, velja v časovno omejenem obdobju in je pri odločanju o gradbenem dovoljenju zavezujoča (presoja glede enakega vprašanja se v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ne ponovi).

3. Na podlagi koncepta ZGOdba, ki ga je oblikovala in podprla organizirana skupina strokovne javnosti, temelji popolnoma nov koncept dovoljevanja posegov v prostor, ki omogoča **pridobitev gradbenega dovoljenja na podlagi bistveno manj obsežne dokumentacije**, kot je to predvideno v veljavni zakonodaji. Zato je predlagano, da se presoja, ki se opravi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, omeji izključno na dokazovanje ustreznosti umestitve nameravanega posega v prostor glede na določbe prostorskih aktov, glede na druge predpise, ki vsebujejo pogoje za umeščanje in glede na pravice stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Dokazovanje izpolnjevanja bistvenih zahtev (zahtev gradbenih predpisov), izdelava podrobnih načrtov (inštalacij, gradbenih konstrukcij itd.) in drugih elaboratov ter izkazov, ki se nanašajo na fazo izvedbe, zato ne bodo več del projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, temveč bodo potrebni šele v fazi prijave začetka gradnje.

4. Zaradi spremenjenega koncepta dovoljevanja, ki bo omogočil, da investitor prej pride do gradbenega dovoljenja, se **uzakonja se faza prijave gradnje**, ki ne bo obvezna za vse posege v prostor, temveč samo za tiste posege v prostor, ki pomembno vplivajo na izpolnjevanje bistvenih zahtev (kot je mehanska odpornost in stabilnost, varnost pred požarom itd.) oziroma za katere pride v poštev izpolnjevanje zahtev iz gradbenih predpisov, razen manj pomembnih objektov, ki zaradi svoje velikosti ali namembnosti preverjanja teh zahtev ne potrebujejo. Ob prijavi gradnje je predvidena predložitev projekta za izvedbo s predpisano minimalno vsebino ter preko informacijskega sistema seznanitev gradbene in drugih inšpekcij ter pristojnih upravnih organov, kar omogoči kontrolo nad izvajanjem gradenj in po potrebi ukrepanje (z odreditvijo odprave nepravilnosti in celo z ustavitvijo gradnje) v primeru ugotovljenih nepravilnosti.

5. Proces izvajanja posega v prostor se **zaključi s prijavo dokončanja izvajanja posega v prostor**, ki je obvezna za vse posege v prostor, za katere je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja.

6. Objekti, za katere je tako določeno v prilogi zakona, se lahko pričnejo uporabljati šele po pridobitvi uporabnega dovoljenja. V vseh primerih objektov, razen pri zahtevnih objektih, je **možna nadomestitev uporabnega dovoljenja z izjavami projektanta, vodje gradnje in izvajalca** in na njihovo lastno odgovornost, da izvedeni objekt izpolnjuje vse predpisane zahteve in da je evidentiran. Pri zahtevnih objektih in v primeru, kadar to investitor sam zahteva, se ohranja možnost pridobitve uporabnega dovoljenja v upravnem postopku, z razpisom in izvedbo tehničnega pregleda in ob sodelovanju neodvisnih izvedencev s posebnega seznama izvedencev.

Eden izmed pomembnih ciljev zakona je tudi **uzakonitev pravne podlage za informatizacijo postopkov dovoljevanja** in drugih zakonsko predpisanih upravnih dejanj (prijave ipd.). Glede na projekt vzpostavljanja prostorskega informacijskega sistema, ki je v polnem teku in ki obsega tudi projekt e- dovoljenj in e-soglasij, katerega zaključek je predviden v letu 2020, je pomembno, da to dejstvo že upošteva osnutek zakona in da bo v trenutku pričetka delovanja e-procesov za takojšnji prehod na te sisteme obstajala tudi ustrezna pravna podlaga. Zato osnutek zakona že predvideva vlaganje vseh zahtev in prijav po elektronski poti, preko prostorskega informacijskega sistema.

Cilj osnutka zakona je tudi **okrepitev vloge občin v procesu dovoljevanja** in sicer je v osnutku zakona predvideno sodelovanje občine v postopku izdaje gradbenega dovoljenja z

mnenjem in status občine kot stranke v postopku z več pravicami, kot je predvideno v veljavi zakonodaji, na način, da bo pri sodelovanju v postopkih in pri uveljavljanju pravnih sredstev lahko uveljavljala tudi javni interes v povezavi s skladnostjo posegov v prostor s prostorskimi akti in drugimi predpisi občine. Nadalje osnutek zakona predvideva **močnejšo vlogo občin pri nadzoru nad izvajanjem posegov v prostor**, za katere ni treba pridobiti gradbenih dovoljenj, v delu, ki se nanaša na skladnost s prostorskimi akti in drugimi predpisi občine. Osnutek zakona namreč predvideva inšpekcijski nadzor nad takšnimi posegi kot izvirno pristojnost občin. Zaradi učinkovitejše kontrole nad tovrstnimi posegi v prostor je pri nekaterih posegih v prostor predvidena tudi obvezna prijava del občini (današnji nezahtevni objekti), ne pa več tudi pridobitev gradbenega dovoljenja. Ker so pri slednjih izkušnje pri izvajanju veljavne zakonodaje pokazale, da neuki investitorji na upravnih enotah potrebujejo veliko pomoči pri izpolnjevanju obrazcev za pridobitev gradbenega dovoljenja in niso dovolj usposobljeni za izdelavo predpisanih grafičnih prikazov, je predvidena obvezna izdelava enostavnih prikazov na nivoju idejne zasnove s strani pooblaščenega arhitekta ali inženirja. Ta bi s svojim znanjem in kompetencami ustrezno nadomestil tudi potrebno preverjanje skladnosti nameravanega posega v prostor s predpisi in na ta način nadomestil vsebinsko presojo, ki se po veljavni zakonodaji opravlja v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj za tovrstne posege.

Med vidnejšimi novostmi v osnutku zakona je **integracija postopka izdaje gradbenega dovoljenja in okoljevarstvenega soglasja**, ki stremlji k racionalizaciji postopkov, saj bi se po novem vodil samo en postopek dovoljevanja in ne več ločeni postopki (izdaja okoljevarstvenega soglasja v samostojnem postopku, ki je danes pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja in nato še gradbenega dovoljenja). S tem bi se izognili podvajanju dokumentacije in zahtev, podvajanju istih procesnih dejanj (obravnavo, seznanjanje istih strank v različnih postopkih, uveljavljanje pravnih sredstev). Na pomanjkljivosti obstoječe ureditve, ki predvideva vodenje ločenih postopkov in izdajo ločenih upravnih aktov, v okviru pilotnih projektov nadzora nad implementacijo evropskih predpisov s področja okolja že nekaj let opozarja tudi Evropska komisija. Izvedene analize izvajanja zakonodaje v praksi prav tako kažejo na to, da je opisana ločitev postopkov razlog za nekonkurenčnost Slovenije zaradi dolgotrajnosti postopkov. Ob tem je treba opozoriti, da tudi v državah članicah EU, v katerih je uveljavljen model integriranih postopkov, izdajanje dovoljenj za posege v prostor, za katere je presoja vplivov na okolje obvezna, v povprečju traja več časa kot izdajanje dovoljenj za druge posege v prostor in da so v teh državah zakonsko predpisani roki za izdajo takšnih dovoljenj zaradi posebnosti tega postopka, predvsem zaradi vključevanja javnosti in zahtevnosti predpisane dokumentacije, bistveno daljši (npr. v Avstriji je zakonsko predpisani rok 9 mesecev). Pri posegih v prostor, za katere je po predpisih o varstvu okolja predpisana tkim. predpresoja, je v osnutku zakona predvidena obvezna pridobitev predodločbe, pri izdaji katere se upoštevajo določbe predpisov o varstvu okolja glede predpresoje. Tudi sicer osnutek zakona v postopku integriranih dovoljenj predvideva kombinirano uporabo predpisa, ki ureja postopek presoje vplivov na okolje in Gradbenega zakona.

Zaradi predlagane uveljavitve novega koncepta dovoljevanja, ki fazo izpolnjevanja bistvenih zahtev prestavlja v fazo prijave gradnje, je osnutek zakona predvidel tako **večjo vlogo in odgovornosti udeležencev kakor tudi gradbene inšpekcije in drugih pristojnih inšpekcij**. Čeprav ga imenuje investitor, je vodja gradnje, ki mora izpolnjevati pogoje za pooblaščenega arhitekta ali inženirja, predviden kot tisti udeleženec pri gradnji, ki mora bdeti nad izpolnjevanjem predpisanih zahtev med izvajanjem gradnje, zlasti za skladnost izvajanja gradnje z gradbenim dovoljenjem in za izpolnjevanje bistvenih zahtev. Vodja gradnje je na ta

način ne samo vezni člen med projektantom (kadar sam ne nastopa kot vodja gradnje) in izvajalcem, temveč ima tudi obveznosti napram državi, saj so mu dodeljene takšne naloge, ki bodo silile vodjo gradnje v aktivno vlogo na gradbišču in s tem v učinkovitejši nadzor nad izvajanjem gradnje. Iz analize izvajanja veljavne zakonodaje namreč izhaja, da današnji nadzornik z bistveno manjšim obsegom nalog kot so predvidene za vodjo gradnje, večinoma ni bil aktivni udeleženec pri gradnji, zato cilj veljavnega zakona, da se zagotovi izpolnjevanje predpisanih zahtev pri gradnji, pogosto ni bil dosežen. Ker je pogoj za opravljanje nalog pooblaščenega arhitekta ali inženirja vpis v imenik pristojne poklicne zbornice in s tem zavezanost k spoštovanju etičnega kodeksa in strokovnih pravil, osnutek Zakona o pooblaščenih arhitektih in inženirjih predvideva izvajanje strokovnega nadzora zbornic in v ta namen omogoča pristojnim zbornicam dostop do vse razpoložljive dokumentacije, ki je dostopna pri pristojnih organih. Na ta način bo omogočena aktivnejša vloga zbornic pri nadzoru nad njunimi člani in omogočena možnost aktiviranja zbornic pri uvajanju disciplinskih postopkov po uradni dolžnosti. Cilj zakona je tudi okrepitev vloge gradbene inšpekcije na gradbiščih in celo še pred samim začetkom gradnje, še bolj pa med samim izvajanjem gradnje, zato se v tem delu osnutek zakona dopolnjuje z bolj eksplicitnimi določbami in ukrepi ter dolžnim ravnanjem gradbene inšpekcije in drugih pristojnih inšpekcij po prijavi gradnje in v času gradnje.

Osnutek zakona kot nadomestek podrobnejšega prostorskega načrtovanja ponuja **integriran postopek izdaje gradbenega dovoljenja in načrtovanja** in sicer v dveh primerih:

1. Osnutek Zakona o urejanju prostora namreč za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena, za katere je predvideno načrtovanje z državnim prostorskim načrtom in ki predstavljajo podlago za gradnjo daljinske infrastrukture, predvideva sprejem uredbe o državnem prostorskem načrtu zgolj še do faze izbire variante (koridor). Osnutek gradbenega zakona za te primere investitorja zavezuje k pridobivanju gradbenega dovoljenja v tkim. integriranem postopku izdaje gradbenega dovoljenja in načrtovanja, ki predstavlja hibrid postopka podrobnejšega prostorskega načrtovanja (z vključitvijo javnosti, razgrnitvami in javnimi obravnavami) in postopka dovoljevanja po pravilih upravnega postopka. Opisani postopek se ne konča s splošnim aktom (uredbo vlade), temveč z upravno odločbo. V ta postopek je integrirano tudi pridobivanje mnenj s strani pristojnega upravnega organa za gradbene zadeve in postopek presoje vplivov na okolje, kadar gre za posege, za katere je presoja vplivov na okolje obvezna. Takšen postopek pomeni sicer daljši postopek od običajnega postopka pridobivanja gradbenega dovoljenja, vendar zaradi konzumiranja postopka podrobnejšega načrtovanja (trasiranja in podrobnejšega umeščanja trase) celokupno predstavlja bistven prihranek časa zaradi integracije dveh prej ločenih procedur (druga faza DPN in dovoljevanje). Vzor za opisan postopek je nemški upravni postopek načrtovanja, ki je urejen v nemškem zveznem zakonu o splošnem upravnem postopku in specialneje v posameznih zveznih zakonih, ki urejajo določeno vrsto infrastrukture, po tem modelu se je zgledovala tudi Uredba o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo.

2. Integriran postopek izdaje gradbenega dovoljevanja z načrtovanjem osnutek zakona predvideva tudi v primerih drugih investicij oziroma posegov v prostor, ki niso prostorske ureditve državnega pomena, kadar občinski prostorski načrt napoveduje sprejem občinskega podrobnega prostorskega načrta in predpisuje minimalne usmeritve za njegovo izdelavo, če se investitor in občina dogovorita (ali če to kot investitor zahteva sama občina), da se namesto sprejema OPPN vloži zahteva za izdajo integriranega postopka. V tem postopku mora aktivno sodelovati občina in pred izdajo dovoljenja mora s posegom v prostor soglašati. V ostalem za sam postopek smiselno enako velja vse, kar je bilo zapisano pod točko 1.

S ciljem odprave administrativnih ovir je v osnutku zakona predviden **skrajšan postopek izdaje gradbenega dovoljenja**. Pogoji za vodenje postopka kot skrajšanega je predložitev soglasij vseh oseb, ki imajo status stranke (lastniki sosednjih zemljišč, lastnik zemljišča, če investitor ni lastnik...) in vseh predpisanih soglasij. Prednost tega postopka je v tem, da se odločba o izdaji gradbenega dovoljenja sploh ne izda, temveč se vložen projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja potrdi s klavzulo »dovoljeno« na samem projektu. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve ima v primeru očitnega neizpolnjevanja zahtev za izdajo gradbenega dovoljenja možnost zavrnitve zahteve oziroma v primeru da niso izpolnjeni pogoji za vodenje skrajšanega postopka, za uvedbo posebnega ugotovitvenega postopka. V obeh primerih mora o tem v predpisanem roku obvestiti investitorja, v nasprotnem primeru nastopi domneva izdanega gradbenega dovoljenja. Domneva ne more nastopiti v primeru zahtevnih posegov v prostor, skrajšani postopek pa ni možen pri posegih v prostor, za katere je predpisana presoja vplivov na okolje.

Vlada je konec leta 2013 sprejela odločitev o pripravi Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami, s katerim naj bi omogočila **legalizacijo neproblematičnih nedovoljenih gradenj**. Omenjeni zakon je bil v javni razpravi, pri čemer je strokovna javnost nasprotovala sprejemanju posebnega zakona brez predhodne systemske prenove zakonodaje. Zato je po konstituiranju nova vlada nadaljevala s procesom celovite prenove prostorske in gradbene zakonodaje, v tem okviru pa se predlagajo tudi vsebine, ki se nanašajo na legalizacijo. Ključno je, da se v čim večji meri odpravijo razlogi za pojav nedovoljenih gradenj in to na sistemski ravni, z uveljavitvijo sistemskih rešitev, ki bodo veljale tudi za naprej. Iluzorno je namreč pričakovati, da se bo pojav nedovoljenih gradenj popolnoma preprečil, ustrezno prenovljena zakonodaja pa lahko vsekakor prispeva k zmanjšanju tega pojava. Zato je cilj osnutka zakona tudi ta, da se za naprej sproti naslavlja tudi primere nedovoljenih gradenj, do katerih bo prihajalo kljub uzakonitvi inštrumentov, ki naj bi prispevali k zmanjšanju pojava nedovoljenih gradenj kot so fleksibilizacija prostorskega načrtovanja, zmanjšanje obsega projektne dokumentacije, poenostavitve v postopku dovoljevanja, skrajšani in posebni postopki dovoljevanja in druge spremembe, ki bodo prispevale k odpravi nepotrebnih administrativnih ovir ter k bolj življenjskemu, logičnemu in racionalnemu procesu načrtovanja in dovoljevanja. K temu pa morajo v naslednjem koraku prispevati tudi spremembe posameznih področnih predpisov, za katere analize izvajanja zakonodaje v praksi kažejo, da so največja (pogosto upravičeno neutemeljena in na javnem interesu nepodprta) ovira pri realizaciji investicijskih namer. Gre predvsem za področje, ki ga pokrivajo nosilci urejanja prostora pri prostorskem načrtovanju in soglasodajalci (mnenjedajalci) v postopkih izdajanja soglasij oziroma mnenj, ki so pogoj za izdajo gradbenih dovoljenj

Predlagane rešitve, ki se nanašajo na legalizacijo, naslavlja predvsem dve skupini objektov in sicer objekte daljšega obstoja (20 let ali več) in nekatere posebne primere nezakonitih objektov, pri katerih je zaradi posebnih okoliščin (socialne, gospodarske in podobne) na podlagi opravljenega tehtanja interes za začasno ohranitev objekta močnejši od interesa za odstranitev. Pri prvi skupini objektov se tako ob dokazani predpisani starosti objekta predvideva možnost izdaje pogojnega dovoljenja za obstoj takšnega objekta, ki bi preprečil uvedbo inšpekcijskega postopka. Pri drugi skupini objektov pa je pod določenimi pogoji predlagana možnost pridobitve začasnega dovoljenja, kar bi omogočilo uporabnikom takšnega objekta ustrezen čas za pridobitev nadomestnega objekta (bivališča ali kraja za opravljanje dejavnosti) ali za odpravo razlogov, ki onemogočajo legalizacijo (sprememba prostorskega akta, sanacija objekta, da zadosti zahtevam soglasodajalca ali drugim predpisanim zahtevam).

4. Zakon o pooblaščenih arhitektih in inženirjih (ZPAI)

4.1. Ključne rešitve

Osnutek ZPAI **gradi na temelju obstoječega sistema pogojev in postopkov za pridobitev licenc in pooblastil in ga nadgrajuje**, pri čemer je v primerjavi z veljavnim Zakonom o graditvi objektov že zaradi ločitve materije v poseben zakon omogočena zasnova bolj jasnega koncepta, izčiščene vsebine, transparentnejših, jasnejših pogojev in opisa nalog posameznih reguliranih poklicev na področju prostora.

Izhodišče in okvire za prenovo tega področja zakoličujejo:

- evropski predpisi in sicer Direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Direktiva o storitvah na notranjem trgu,
- prioritetni vladni projekt za (de)regulacijo reguliranih poklicev in
- usmeritve vlade oziroma zaključki in priporočila delovne skupine pod vodstvom Službe Vlade za zakonodajo v zvez z ureditvijo zbornic.

Osnutek zakona implementira obe direktivi iz prve alineje prejšnjega odstavka, v delu, ki se nanaša na regulirane poklice, ki jih ureja osnutek ZPAI.

Osnutek ZPAI **predvideva naslednje regulirane poklice in za vsakega od njih tudi podrobno opiše poklicne naloge** (tudi v smislu rezerviranih nalog in dejavnosti), nazivi za posamezne regulirane poklice pa bi bili zaščiteni:

- pooblaščen arhitekt,
- pooblaščen krajinski arhitekt,
- pooblaščen prostorski načrtovalec
- pooblaščen geodet in
- pooblaščen inženir.

Veljavni Zakon o graditvi objektov regulirani poklicev ne ureja na način, da bi se za vsakega od njih jasno opredelile njihove poklicne naloge in rezervirane dejavnosti, temveč je zakon kot regulirane poklice mešal z opisom nalog in odgovornosti posameznih udeležencev pri graditvi objektov. Posledično je bilo nemogoče ne izluščiti in kot regulirane poklice predstaviti preko opisa njihovih nalog. Tako veljavni zakon ne operira z reguliranim poklicem pooblaščen arhitekt, pooblaščen krajinski arhitekt in ne opiše njihovih nalog, temveč kot reguliran poklic opisuje odgovornega projektanta, odgovornega revidenta, odgovornega nadzornika, odgovornega vodjo del, odgovornega vodjo posameznih del in odgovornega prostorskega načrtovalca. Naloge, odgovornosti in meje pooblastil so zabrisane in netransparentne. Osnutek zakona se približuje primerljivim evropskim ureditvam in jasneje opiše, določi in razmeji naloge posameznega reguliranega poklica. Med regulirane poklice na tem področju se predlaga vključitev pooblaščenega geodeta, ki je bil doslej del regulacije v Zakonu o geodetski dejavnosti in ki kot član Inženirske zbornice Slovenije predstavlja vrsto pooblaščenega inženirja. Z uzakonitvijo pooblaščenega geodeta se ukinja reguliran poklic geodet izkazničar v Zakonu o evidentiranju nepremičnin in geodetski strokovnjak v Zakonu o državnem geodetskem referenčnem sistemu. **Na ta način je s boljšo regulacijo, brez deregulacije na škodo javnega interesa, doseženo zmanjšanje števila reguliranih poklicev iz 10 na 5 reguliranih poklicev.**

Prav tako osnutek zakona **ureja oblike zaposlitve, v katerih lahko pooblaščen arhitekt ali inženir opravlja naloge, ki spadajo v obseg njegove stroke**, pri čemer zaradi konflikta interesov in nezmožnosti trajnega in stalnega opravljanja poklica izključuje možnost opravljanja teh nalog v okviru/poleg zaposlitve kot javni uslužbenec, z nekaterimi izjemami

(opravljanje nalog prostorskega načrtovanja za državo ali občino in delo profesorjev v visokošolskih zavodih). V ostalih primerih predvideva obvezno mirovanje licence.

Zaradi priporočil delovne skupine za zbornično ureditev je **pri izvajanju javnih pooblastil zbornic okrepljena vloga pristojnega ministrstva**, za katerega je predvideno, da se zaradi izvajanja nadzora udeležuje in so njegovi predstavniki člani komisij ter da so aktivno udeleženi pri izvajanju javnih pooblastil. Prav tako je v osnutku zakona predvidena možnost pristojnega ministrstva, da na podlagi lastnega nadzora z upravo odločbo tudi samo odvzame pooblastilo posameznemu članu zbornice.

Predlagana je regulacija dejavnosti, kar je tako posledica analize pravnih ureditev držav članic Evropske unije, ki je pokazala, da je Slovenija ena redkih držav brez tovrstne regulacije, kakor tudi izsledkov raziskave Zbornice za arhitekturo in prostor (območje Pomurja), ki kaže na to, da večina lastnikov podjetij oziroma družb, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, ki sodi v opis nalog pooblaščenih arhitektov in inženirjev, sploh nima licenc ali nima aktivnih licenc, da na trgu vlada kaotično stanje, ki omogoča posojanje žigov in zlorabo licenc. Na podlagi opisanega in ob zavedanju, da je odgovorno ravnanje podjetij, spoštovanje etičnega kodeksa, strokovnih pravil in predpisov ter visok nivo kvalitete pooblaščenih arhitektov in inženirjev mogoče doseči le ob uzakonitvi pogojev za opravljanje dejavnosti, ne samo poklica kot takega, so predpisani posebni pogoji za opravljanje dejavnosti (preverjanje izpolnjevanja pogojev pred registracijo dejavnosti, vsaj polovica družbenikov, direktorji in drugi predstavniki družbe morajo biti iz nabora pooblaščenih arhitektov ali inženirjev, zaščiten je naziv oz. firma družbe). Za obstoječe družbe in njihovo prilagoditev novim zahtevah je predvideno petletno prilagoditveno obdobje.

Osnutek zakona **pri vseh reguliranih poklicih kot ustrezno izobrazbo predvideva magistrski nivo izobrazbe**, ustrezna vsebina izobrazbe bi bila v smislu skupne platforme oz. minimalnih vsebin (po vzoru direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij) predpisana v pravilniku, pristojna zbornica pa bi ustreznost izobrazbe na podlagi takšnih platform za posamezni poklic presojala od primera do primera.

Predlagana novost je način pridobivanja ustreznih poklicnih izkušenj in sicer je **predvideno spremljanje kandidata za naziv s strani mentorja**, kar vse bi moral kandidat prijaviti in registrirati pri pristojni poklicni zbornici. Za kandidata bi veljal etični kodeks, disciplinski pravilnik in možna bi bila sprožitev disciplinskega postopka.

Pri organizaciji pristojnih zbornic ni večjih sprememb, razen **podaljšanja mandata skupščine** in nekaterih dopolnitev ter sprememb pri vodenju disciplinskih postopkov.

Osnutek zakona zaradi zahtev direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij **predpisuje tudi obvezno stalno strokovno usposabljanje** in neposredno predpisuje možnosti sankcioniranja pooblaščenih arhitektov in inženirjev, ki se ne bi udeleževali usposabljanj po programu pristojne zbornice.

Podobno kot osnutek gradbenega zakona, tudi osnutek ZPAI **uzakonja pravno podlago za realizacijo informacijske podpore e – graditev**, in sicer ureja način pridobivanja certifikatov pooblaščenih arhitektov in inženirjev za vlaganje zahtev za izdajo gradbenih dovoljenj in projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, izvedenskih mnenj in druge oblike e-komunikacije z državnimi organi. Osnutek zakona vpeljuje načelo javne listine tako,

da se kot take štejejo vse listine, ki jih v postopkih sestavljajo pooblaščen arhitekti ali inženirji.

Prehodne določbe predvidevajo ohranitev dosedanjih pooblastil posameznikov, ki so ob uveljavitvi zakona opravljali določene naloge, v obsegu dosedanjih predpisov.