



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 803-01-3/2023/5
Ljubljana, 17. 5. 2023

Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21) je Državni svet Republike Slovenije na 6. seji 17. 5. 2023 sprejel

PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVAH GRADBENEGA ZAKONA

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

V Sloveniji se zakonodajalec z legalizacijo nelegalnih objektov z amnestijami in mehanizmi odpustkov ukvarja že vse od 1993. Navkljub nenaklonjenosti legalizaciji nelegalnih objektov obstaja zavedanje, da so črne gradnje del prostora in da je stanje treba pravno urediti, kar pomeni, da jih je treba legalizirati ali porušiti. Vse do zdaj je zakonodajalec poskušal urediti pravno stanje objektov z legalizacijo. Prva večja legalizacija nelegalnih objektov se je zgodila že 1993, ko je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list RS, št. 18/93). Legalizacija se je nadaljevala z Zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNep, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US, v nadaljevanju: ZGO-1), ki je v prehodnih in končnih določbah vseboval določbe, ki so omogočile legalizacijo nekaterih starejših objektov oziroma amnestijo. Leta 2014 je bilo predvideno reševanje te problematike s posebnim zakonom (pripravljen je bil osnutek Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami), vendar je zakonodajalec sledil pobudam strokovne javnosti, da se to vprašanje uredi v okviru celovite systemske prenove prostorske in gradbene zakonodaje. Legalizacija se je nadaljevala 2017 s sprejemom Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20, 15/21 – ZDUOP in 199/21, v nadaljevanju: GZ) in 2021 s sprejemom novega Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21 in 105/22 – ZZNSPP, v nadaljevanju: GZ-1).

Vse navedene legalizacije temeljijo na dejstvu, da so nekateri objekti v prostoru že dlje časa in so se skozi čas spreminjali. ZGO-1 je v 197. členu za objekte, zgrajene pred letom 1968, določil, da imajo uporabno dovoljenje po samem zakonu. GZ je 2017 med prehodnimi in končnimi določbami uredil poglavje o legalizaciji gradenj, izvedenih pred uveljavitvijo GZ, in omogočil na podlagi 117. člena amnestijo z izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja objektom, ki so bili zgrajeni pred letom 1998. Njen namen je bil legalizirati objekte, pri katerih je zaradi časa njihove gradnje zakonodajalec ocenil, da nad javnim interesom prevlada interes ohranitve objekta.

Veljavni GZ-1 pa je možnost izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja omogočil vsem nelegalnim objektom, zgrajenim pred letom 2005. Torej pet let po sprejemu GZ je GZ-1 mejo amnestije pri legalizaciji objekta pomaknil za sedem let, kar kaže, da se zakonodajalec zaveda, da se nelegalni objekti prepočasi odstranjujejo iz okolja in da se njihovo število celo povečuje. Njihovega reševanja se je lotil z amnestijo v okviru instituta dovoljenja za objekt daljšega obstoja ter z odpustki v okviru instituta odločbe o legalizaciji objekta (npr. omogočanje dopustnih manjših odstopanj od lokacijskega dovoljenja, združevanje postopkov). Na takšen način pa se na upravne enote in občine povečuje pritisk za izdajo odločb o legalizaciji objektov in predvsem izdaje dovoljenj za objekt daljšega obstoja.

1. 1 Ureditev legalizacije po GZ-1

GZ-1 ločuje med možnostjo ureditve pravnega stanja nedovoljenih objektov po redni poti, ko se uporabno dovoljenje lahko izda le na podlagi gradbenega dovoljenja in prijave začetka gradnje in med legalizacijo nedovoljenega objekta po posebnih določbah, ki so razdeljene med IV. poglavjem devetega dela zakona, o legalizaciji objektov (odločba o legalizaciji in dovoljenje za objekt daljšega obstoja), in V. poglavjem devetega dela zakona, o uporabnem dovoljenju za obstoječe objekte. GZ-1 dopušča ureditev pravnega stanja tako, da se upošteva tako osnovni objekt kot tudi na njem izvedene posamezne gradnje, ter omogoča legalizacijo posamezne gradnje glede na čas njene izvedbe. Čeprav zakon dovoljuje legalizacijo posameznega dela objekta ali posamezne gradnje, izvedene na objektu, to ne pomeni, da lahko investitor pridobi dovoljenje samo za posamezen del, če je funkcionalna celota še vedno nelegalen objekt.

Legalizacija je postopek ureditve pravnega stanja že zgrajenega objekta, dela objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti objekta, izvedene brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, v katerem se izda odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Legalizacija ni mogoča za objekt, ki je zgrajen po 30. aprilu 2004 in bi bilo treba zanj pred izvedbo gradnje pridobiti pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno, ali pa se je na objektu izvajal poseg, za katerega bi moralo biti pridobljeno pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno.

Objekt ali del objekta, ki ima odločbo o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja, ni nelegalen ali neskladen in se šteje, da ima uporabno dovoljenje. Odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja se izda, če je stavba vpisana v kataster nepremičnin oziroma je objekt gospodarske javne infrastrukture evidentiran v katastru gospodarske javne infrastrukture. Šteje se, da je objekt vpisan v katastru nepremičnin, če je zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji ali dovoljenju za objekt daljšega obstoja priloženo dokazilo, da je vložena zahteva z elaboratom za vpis podatkov v kataster nepremičnin v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin. Upravni organ se v ugotovitvenem postopku izdaje odločbe ali dovoljenja iz prvega odstavka 142. člena GZ-1 prepriča o dejanskem stanju na terenu.

V skladu s 143. členom GZ-1 je mogoče zahtevati legalizacijo objekta ali dela objekta, zgrajenega pred uveljavitvijo GZ iz leta 2017, to je pred 17. 11. 2017. GZ-1 določa podatke in dokazila, ki jih mora investitor priložiti zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji, kaj mora vsebovati dokumentacija za legalizacijo, ki jo podpišeta projektant in pooblaščen arhitekt, pooblaščen krajinski arhitekt ali pooblaščen inženir, ki je bil v času izdelave dokumentacije za legalizacijo vpisan v imenik pristojne poklicne zbornice. GZ-1 določa tudi postopek legalizacije.

GZ-1 v 145. členu ureja, da upravni organ izda odločbo o legalizaciji, če je objekt, del objekta ali rekonstrukcija objekta vsaj do faze grobih gradbenih del izvedena pred uveljavitvijo GZ in je zahteva za izdajo odločbe o legalizaciji vložena v petih letih od začetka uporabe tega zakona in je objekt dokončan; sta dokumentacijo za legalizacijo podpisala projektant in pooblaščen strokovnjak, ki je bil v času izdelave dokumentacije vpisan v imenik pristojne poklicne zbornice, in je njen sestavni del njuna podpisana izjava, da dokumentacija izkazuje dejansko stanje objekta, da ni očitnih napak in da je objekt primeren za uporabo; so k nameravani gradnji pridobljena mnenja ali če upravni organ ugotovi, da je nameravana gradnja skladna s predpisi, ki so veljali kadarkoli v času od začetka gradnje objekta do izdaje mnenja; je priloženo potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku, če tako določa zakon, ki ureja prostor; je investitor v zemljiški knjigi vpisan kot lastnik ali imetnik stvarne pravice, ki mu daje pravico graditi na tuji nepremičnini, na kateri je objekt oziroma gradnja, ali pa to pravico izkazuje z dokazili; je stavba, ki je predmet zahteve, vpisana v katastru nepremičnin in je objekt gospodarske javne infrastrukture evidentiran v katastru gospodarske javne infrastrukture ali pa je predloženo dokazilo, da je vložena zahteva z elaboratom za vpis podatkov v kataster nepremičnin v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin; je zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta v skladu z GZ-1 in je plačano nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo ali je plačan prvi obrok nadomestila za degradacijo in uzurpacijo, če je odobreno njegovo obročno odplačevanje.

1. 2 Amnestija objektov daljšega obstoja in odpustki pri legalizaciji po GZ-1

V skladu s 146. členom GZ-1, ki ureja amnestijo starejših objektov, je mogoče vložiti zahtevo za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja za objekt, ki je bil zgrajen pred 1. 1. 2005. V postopku izdaje dovoljenja se preverjajo različna dejstva, ki jih določa ta člen, razen oskrbe z minimalno komunalno opremo. Pred izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja je treba predložiti potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor, in plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo ali prvi obrok nadomestila, če je odobreno obročno odplačevanje oziroma predložiti dokazilo, da gre za objekt, v katerem se opravlja dejavnost javne gasilske službe. Dovoljenje za objekt daljšega obstoja velja pogojno in ga upravni organ lahko razveljavi na zahtevo vlade ali občine brez odškodninske odgovornosti, če je to potrebno zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, in sicer ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Razveljavitev ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi.

Za razliko od postopka izdaje odločbe o legalizaciji objekta, kjer zakon izrecno določa, da mora biti objekt dokončan, GZ-1 za objekt, za katerega se lahko pridobi

dovoljenje za objekt daljšega obstoja, določa le, da mora biti zgrajen pred 1. januarjem 2005. Pri tem je treba razlikovati med dokončanostjo in zgrajenostjo objekta. Kot izhaja iz sodbe Upravnega sodišča št. I U 1922/2019-27 se za zgrajen objekt šteje objekt, ki je glede na nedvoumno izraženo namembnost sposoben za uporabo. Pri tem možnost uporabe ni vezana na izpolnjevanje vseh bistvenih zahtev (npr. ni izvedena fasada), temveč na možnost nedvoumne sposobnosti določitve namena objekta in v skladu s tem možnost uporabe (pri stavbi vgrajeno vsaj stavbno pohištvo).

V 146. členu GZ-1, ki ureja postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, je kot pogoj navedeno, da je zahtevi treba priložiti potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor. Ni pa treba pridobiti mnenj v skladu s 43. členom GZ-1, ne preverja se niti oskrbe z minimalno komunalno opremo. Zaradi navedene ureditve glede izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja se občine pogosto srečujejo z vlogami za odmero komunalnega prispevka stanovanjskih in počitniških objektov ne samo na stavbnih zemljiščih, ampak tudi na kmetijskih zemljiščih, ki so varovana kategorija zemljišč po Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava), in v gozdu. Tako odloki o občinskih prostorskih načrtih kot tudi Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – UPB, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D, 79/17 in 44/22; v nadaljevanju: ZKZ) na kmetijskih zemljiščih ne dopuščajo gradnje stanovanjskih stavb. Dopuščena je le gradnja enostavnih in nezahtevnih pomožnih kmetijsko-gozdarskih objektov, čebelnjakov, staj, pomožnih objektov, namenjenih spremljanju stanja okolja in naravnih pojavov ipd. Objekti na kmetijskih zemljiščih ne smejo imeti samostojnih priključkov na infrastrukturo.

GZ-1 za legalizacijo objekta predpisuje pridobitev mnenj glede skladnosti objekta s prostorskimi akti in predpisi o urejanju prostora ter minimalno komunalno oskrbo objekta. V postopku za izdajo dovoljenja za objekte daljšega obstoja pa se ne zahteva predložitve mnenj in ne preverja minimalne komunalne opremljenosti, kar pomeni, da upravna enota nikakor ne more pridobiti mnenja občine glede skladnosti objekta s prostorskimi akti, saj slednji določajo, da na kmetijskih in gozdnih zemljiščih ni mogoča gradnja stanovanjskih stavb in da objekti, ki so dovoljeni na kmetijskih zemljiščih, ne smejo imeti samostojnih priključkov na komunalno infrastrukturo.

1. 3 Omejena vloga občin v postopkih o izdaji dovoljenj za objekte daljšega obstoja

V tako urejenem postopku izdaje dovoljenja je vloga občine omejena na izdajo potrdila o plačanem komunalnem prispevku, vendar občina nima možnosti za zaračunavanje komunalnega prispevka za objekte, ki so zgrajeni na kmetijskih in drugih varovanih zemljiščih, saj niso opremljena s tovrstno infrastrukturo. Zaradi navedene ureditve izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja se občine pogosto srečujejo z vlogami za odmero komunalnega prispevka stanovanjskih in počitniških objektov, ne samo na stavbnih zemljiščih, ampak tudi na kmetijskih zemljiščih, ki so varovana kategorija zemljišč po Ustavi, in v gozdu. Ob tem je treba poudariti, da je GZ iz leta 2017 v šestem odstavku 116. člena urejal možnost legalizacije objekta na

nekaterih kmetijskih zemljiščih. Zahtevi za legalizacijo se je ugodilo, če je bil objekt izveden na kmetijskem zemljišču z bonitetno oceno, nižjo od 40, ki se je ugotovila na podlagi podatka o katastrski kulturi in katastrskem razredu parcele pred gradnjo in ob upoštevanju prevedbenih preglednic po katastrskih okrajih iz sistema katastrske klasifikacije v boniteto zemljišč, in je občina v predhodni lokacijski preveritvi, izvedeni v skladu s predpisom o urejanju prostora, odobrila legalizacijo objekta. GZ-1 legalizacije na kmetijskem zemljišču ne ureja več, prav tako tudi ne pristojnosti občine za odobritev legalizacije objekta.

Tako odloki o občinskih prostorskih načrtih kot tudi ZKZ na kmetijskih zemljiščih ne dopuščajo gradnje stanovanjskih stavb. Dopuščena je le gradnja enostavnih in nezahtevnih pomožnih kmetijsko-gozdarskih objektov, čebelnjakov, staj, pomožnih objektov, namenjenih spremljanju stanja okolja in naravnih pojavov ipd. Objekti na kmetijskih zemljiščih ne smejo imeti samostojnih priključkov na infrastrukturo. Še bolj kot ZKZ omejuje Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16 – ZGGLRS in 77/16; v nadaljevanju ZG) gradnjo v gozdu.

Zaradi navedenega občine nimajo možnosti za odmero komunalnega prispevka in investitor ne more pridobiti potrdila o plačilu komunalnega prispevka, vendar upravne enote v takšnem primeru izdajo dovoljenje, saj osmi odstavek 332. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 18/23 – ZDU-10, v nadaljevanju: ZUreP-3) določa, da plačilo komunalnega prispevka ni pogoj za izdajo dovoljenja, če odmerna odločba ni izdana v roku 15 dni ali če o pritožbi ni odločeno v roku 30 dni. Pogoji za izdajo dovoljenja so v GZ-1 taksativno naštet in morajo biti kumulativno izpolnjeni, vendar je ZUreP-3 določil obvod glede upoštevanja pogoja plačila prispevka, saj upravne enote lahko izdajo dovoljenje brez potrdila občine.

V preteklosti je imela občina pomembno vlogo v postopku legalizacije objekta na kmetijskem zemljišču, zdaj pa je njena vloga vezana le na izdajo potrdila o plačilu komunalnega prispevka, ki pa sploh ni pogoj za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

Takšna ureditev postopka izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja v GZ-1 predstavlja na območju varovanih zemljišč, kot so kmetijska zemljišča, poseg v ustavne določbe ne samo glede avtonomije občin in prostorskega načrtovanja, ki je izvirna pristojnost občin, ampak tudi v ustavno določbo varovanja kmetijskih zemljišč. Občine in njihova združenja so v času sprejemanja GZ-1 nasprotovala zakonskemu urejanju legalizacije nezakonite gradnje, saj nobena pretekla legalizacija ni dosegla zelenega cilja, število črnih gradenj pa se še povečuje. Na občine se je od uveljavitve GZ-1 močno povečal pritisk za ureditev komunalne infrastrukture za objekte, za katere so izdana dovoljenja za objekte daljšega obstoja. Investitorji, ki pridobijo dovoljenje za objekt daljšega obstoja, ne glede na zakonsko ureditev, pričakujejo, da bo občina uredila komunalno infrastrukturo tudi za tovrstne objekte, čeprav ležijo na varovanih in zaščitenih zemljiščih. Veliko nelegalnih gradenj je zgrajenih na varovanih in zaščitenih območjih, kar pa, glede na predstavljeno ureditev, ni ovira za pridobitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

Iz primerov iz prakse je razvidno, da občine, katerih ena izmed temeljnih in izvirnih pristojnosti je upravljanje s prostorom, sploh niso stranke v postopku izdaje dovoljenja za legalizacijo objekta daljšega obstoja, čeprav je večino dejstev in okoliščin, ki so podlaga za odločitev, vezanih na stanje objekta v prostoru. Občina se v takšen postopek lahko vključi le kot stranski udeleženec. Upravne enote pri izdajanju dovoljenja za objekt daljšega obstoja navajajo, da gre pri postopkih legalizacije za izjeme od ostalih določb GZ-1 in ZKZ, skladnost s prostorskim aktom tako glede namembnosti kot tudi oblikovanja pa v postopkih izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni upoštevna kategorija. Ne glede na to, da občine opozarjajo, da želi investitor objekt legalizirati na zemljišču, ki po svoji namembnosti spada med najboljša kmetijska zemljišča in da zato ni podlage za odmero komunalnega prispevka, upravni organi izdajo dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Ob tem je treba poudariti, da GZ-1 v 2. členu določa, da morajo biti objekti skladni s prostorskimi izvedbenimi akti in predpisi o urejanju prostora, izpolnjevati morajo bistvene in druge zahteve ter biti evidentirani.

Postopek izdaje dovoljenja za objekte daljšega obstoja tako predstavlja v praksi legalen, vendar ustavno vprašljiv obvod pri načrtovanju občinskega prostorskega planiranja in v takšnem primeru se pojavlja vprašanje smiselnosti prostorskega načrtovanja. Postopki izdelave in sprejemanja občinskega prostorskega načrta se lahko zaradi zahtev zakonodaje, ki določa več nosilcev urejanja prostora s pristojnostjo soglasij, mnenj, okoljskih presoj ipd., vodi tudi več 10 let. Znani so primeri občin, ki so v svojem planskem dokumentu pred več kot desetimi leti predlagale umestitev neke gradnje na varovanem območju. Izdelati je bilo treba presojo vplivov na okolje, pridobiti odločbo o ustreznosti, izdelati strokovne podlage ipd., kljub temu pa nosilci urejanja prostora v državi k osnutku akta niso izdali soglasja ali pozitivnega mnenja, zato so občine morale predlog umakniti ali popraviti, da so lahko sprejele občinski prostorski načrt. Investitorji pa so gradnjo kljub temu izvedli, in to celo na povsem drugačen način od tistega, s katerim so se občine sprva strinjale in takšni investitorji imajo v skladu z veljavno zakonodajo možnost pridobiti dovoljenje za legalizacijo objekta daljšega obstoja ter se na ta način izogniti precejšnjemu delu stroškov in izgube časa. Primeri iz prakse kažejo, da investitorji poskušajo doseči legalizacijo objekta na več načinov, tako s pobudo za spremembo namembnosti zemljišč iz kmetijskega v stavbno z namenom graditve stanovanjskega objekta, ki je zavrnjena, kot tudi s postopkom izdaje dovoljenja objekta daljšega obstoja. Slednji je lahko uspešen, saj poteka mimo občin, ki pa bi kot nosilke prostorskega načrtovanja morale biti vključene v ta postopek in preprečevati morebitne legalizacije na varovanih zemljiščih.

2. CILJI, NAČELA IN POGlavITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 CILJI

Cilj predloga zakona je uskladitev veljavnega gradbenega zakona na področju izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja z ustavnimi določbami tako, da bo občina, kot eden izmed ključnih nosilcev urejanja prostora, sodelovala v postopku izdaje tega dovoljenja.

Ustava v 9. členu določa, da imamo v Sloveniji lokalno samoupravo in v 140. členu določa izvirne pristojnosti občine, to so lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Med izvirne pristojnosti občine spada tudi prostorsko načrtovanje. Pravno urejanje lokalne samouprave naj bi temeljilo na načelih evropske lokalne samouprave. Načela evropske lokalne samouprave opredeljuje Evropska listina lokalne samouprave¹ (v nadaljevanju: ELLS), ki zagotavlja politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnim skupnostim in njihovim organom. ELLS izhaja iz ugotovitve, da je lokalna samouprava ena najpomembnejših demokratičnih pridobitev sodobnih evropskih držav in zahteva, da države svojim državljanom zagotavljajo lokalno samoupravo, lokalnim oblastem pa avtonomijo, da opredelijo pristojnosti, ki so lastne lokalnim skupnostim, ter jim zagotovijo lastne vire financiranja.

Občina v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE; v nadaljevanju: ZLS), s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statut, odloki). Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine, kot to določa Ustava v 140. členu. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev je merilo za določanje izvirnih nalog občin. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že razmejene oziroma se še razmejujejo in določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Skupine nalog občine se nanašajo na normativno urejanje (npr. sprejemanje statuta, odlokov in drugih občinskih aktov), upravljanje (npr. upravljanje občinskega premoženja), naloge, ki jih opravlja s svojimi sredstvi (npr. gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti), naloge, ki jih opravlja s svojimi ukrepi (npr. spodbuja gospodarski razvoj občine), zagotavljanje npr. pomoči in reševanja za primere elementarnih nesreč in sklepanje npr. pogodb o koncesijah.

Urejanje prostora je ena izmed izvirnih občinskih nalog. V ta namen občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (tretja alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. To pristojnost občine je večkrat obravnavalo tudi Ustavno sodišče (npr. v zadevah št. U-I-139/15-16², št. U-I-144/17³, št. U-I-151/15⁴), pri čemer je poudarilo avtonomijo občine v tej izvirni pristojnosti in njeno omejenost zaradi varstva okolja ter podobnih omejitev. V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005⁵ je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna

¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

² Odločba št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, Uradni list RS, št. 74/2020.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/17 z dne 3. 6. 2021, Uradni list RS, št. 95/2021.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020, Uradni list RS, 90/2020.

⁵ Uradni list RS, št. 25/05.

skupnost pri odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone.

Avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena. Pristojnost lokalne samouprave pri prostorskem načrtovanju je omejena z zakonsko ureditvijo, kar je v skladu s četrtem odstavkom 4. člena ELLS. Tako je lokalna samouprava omejena s cilji in z izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in z drugimi, z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje. Namen postopka sprejemanja prostorskih aktov je v tem, da se skozi posamezne pravno urejene faze zagotovi čim bolj kakovostna in obsežna razprava o prostorskem razvoju posamezne lokalne skupnosti. V teh postopkih je treba uskladiti interese različnih subjektov v prostoru, razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami, javno korist z zasebnimi interesi oziroma oblikovati pravne režime za varovanje in rabo prostora. Šele na tak način pridobi občinski svet podatke, ki jih skupaj z drugimi omejitvami (državni prostorski akti, sektorski plani) upošteva pri tehtanju med posameznimi rešitvami. Eno izmed temeljnih načel prostorskega načrtovanja je trajnostni prostorski razvoj, ki se zagotavlja prav z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti. V postopku prostorskega načrtovanja sodelujejo nosilci urejanja prostora (državni organi, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil), ki imajo svoje pristojnosti na območju občine. Ti nosilci urejanja prostora zastopajo javni interes. Namen sodelovanja nosilcev javnega interesa je, da občina pridobi informacije o potrebah posameznih področij javnega pomena. Skupaj s pripombami iz javne razgrnitve in javne obravnave prostorskega akta, ki jih občina pridobi od svojih občanov, dobi lokalna skupnost informacije, ki predstavljajo interese in potrebe občanov in organizacij, ki jih mora občina upoštevati in med njimi tehtati, ko odloča o končni podobi prostorskega akta.

Cilj predloga zakona je uskladitev GZ-1 na področju izdajanja dovoljenja za objekte daljšega obstoja z ustavno določbo o varstvu zemljišč, ki jo Ustava ureja v 71. členu. Drugi odstavek tega člena Ustave nalaga zakonodajalcu ureditev posebnega varstva kmetijskih zemljišč, pri čemer je varstvo namenjeno predvsem ohranjanju in izboljševanju kakovosti kmetijskih zemljišč in ohranjanju njihovih površin. ZKZ v ta namen vsebuje določbe o rabi kmetijskih zemljišč, pri čemer zahteva ravnanje dobrega gospodarja in rabo v skladu s predpisi, z namenom, da se preprečijo zbitost, erozija in onesnaženost zemljišč ter da se zagotovi njihova trajna rodovitnost. Za pridobitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih je praviloma, razen v primerih, ki jih določa ZKZ, potrebna odobritev upravne enote. ZKZ določa objekte, ki jih je mogoče graditi na kmetijskem zemljišču in so po predpisih o določitvi klasifikacije vrst objektov CC-SI glede na namen uporabe objektov uvrščeni v skupine, določene v točki i) 3.č člena ZKZ. Med temi ni stanovanjskih objektov, namenjenih za bivanje. Tudi v skladu z ZUreP-3 je izjemoma dopuščena gradnja na kmetijskem zemljišču. To omogoča drugi odstavek 33. člena, ki dopušča tudi stalno bivanje v stanovanjskem objektu, ki ne presega 300 m² bruto tlorisne površine, na ureditvenem območju, ki je namenjeno izvajanju kmetijske dejavnosti in je lastniško povezan s kmetijskim gospodarstvom ter zgrajen šele po tem, ko so pridobljena

uporabna dovoljenja za kmetijske objekte in vzpostavljena kmetijska dejavnost v skladu s predpisi, ki urejajo kmetijstvo.

Kljub temu, da Ustava ne določa posebnega režima za varovanje gozdov, je zakonodajalec z ZG, ki ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom s ciljem, da se zagotovijo trajnostno sonaravno ter večnamensko gospodarjenje v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednot, trajno in optimalno delovanje gozdov kot ekosistema ter uresničevanje njihovih funkcij, zaščitil tudi to kategorijo zemljišč. ZG omogoča le graditev gozdne infrastrukture v gozdu oziroma na gozdnih zemljiščih in izvajanje del, ki se po tem zakonu štejejo za gozdarska investicijska vzdrževalna dela, ne dopušča pa legalizacije nedovoljenih gradenj v gozdu.

Cilj predloga zakona je tudi uskladitev GZ-1 na področju legalizacije objektov daljšega obstoja z ustavno določbo o zdravem življenjskem okolju (72. člen Ustave). Obstoječa ureditev v GZ-1 glede legalizacije objekta daljšega obstoja namreč omogoča izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, ki je zgrajen na kmetijskem ali gozdnem zemljišču in nima ustrezne komunalne opremljenosti. Pri tem velja izpostaviti, da na kmetijskih in gozdnih zemljiščih ni mogoče odmeriti komunalnega prispevka, ker tam ni obstoječe komunalne opremljenosti zemljišča. To pomeni, da v uradnih evidencah priklop na komunalno infrastrukturo (vodovod in kanalizacija) ni zabeležen, kar pomeni, da se odplake nenadzorovano spuščajo v kmetijsko oziroma gozdno zemljišče in predstavljajo nevarnost za okolje. Ustava v 72. členu najprej vsakomur zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja. Opredelitev tega, kaj se šteje za zdravo življenjsko okolje oziroma z drugimi besedami, kdaj je glede na človekove vplive na okolje življenjsko okolje še zdravo, je prepuščeno zakonodajalcu. Opredelitev zdravega življenjskega okolja je konkretizirana v določbah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 in 18/23 – ZDU-1O), ki ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj in v tem okviru določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga z varstvom okolja povezana vprašanja.

2.2 NAČELA

Načela, ki jih zasleduje predlog zakona, so varovanje pomembnih ustavnih načel in vrednot, kot so varovanje zdravega življenjskega okolja, načelo trajnostnega razvoja in rabe naravnih dobrin, načelo ohranjanja prostorske zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije. Prav tako se zasleduje varovanje načela samostojnosti in avtonomije lokalne samouprave, nekatera temeljna načela varstva okolja, kot je načelo omejene dopustnosti posegov v okolje ter načelo urejanja in upravljanja kmetijskih zemljišč.

2.3 POGLAVITNE REŠITVE

V primerih izdaje dovoljenja za objekte daljšega obstoja gre za poseg v pristojnost prostorskega planiranja občin, zato bi v teh postopkih morala obstajati okrepljena vloga občin kot enega izmed pomembnih nosilcev prostorskega načrtovanja. Namen prostorskega načrtovanja ni sanacija nedovoljenih gradenj kot samovoljnih posegov posameznikov v prostor, ampak ciljno razvojno načrtovanje in umeščanje dejavnosti v prostor z namenom zagotavljanja trajnostne rabe naravnih dobrin in ohranjanje prostorske zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije. Občina v teh postopkih usklajuje razvojne potrebe občine z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti. Zaradi tega mora občina v svojem prostorskem dokumentu izraziti jasen namen, da bo neko območje zavarovala.

GZ-1 mora slediti ustavnim določbam o avtonomiji lokalne samouprave, varovanju kmetijskih zemljišč ter ureditvi zaščite kmetijskih površin, kot je urejena v ZKZ, ki gradnje stanovanjskih objektov na kmetijskih zemljiščih ne dopušča oziroma izrecno določa, gradnja katerih objektov je dopustna. Glede na to, da skladno z ZKZ gradnja stanovanjskih objektov na kmetijskih zemljiščih ni dovoljena in da se zoper lastnike tovrstnih objektov na območju Republike Slovenije vodijo inšpekcijski postopki zaradi nedovoljene gradnje, postopek za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja na takšnem zemljišču ne bi smel biti uspešen. Podobno velja za nedovoljene objekte, ki so zgrajeni na gozdnem zemljišču.

GZ-1 mora preprečiti možnosti legalizacije vseh bivalnih objektov na kmetijskem in gozdnem zemljišču tako, da upravna enota ne more izdati odločbe o legalizaciji ali dovoljenja za objekt daljšega obstoja, če ta stoji na kmetijskem ali gozdnem zemljišču, na komunalno infrastrukturo pa po uradnih evidencah ni priklopljena. Zato se s tem predlogom zakona preprečuje pridobitev odločbe o legalizaciji ali dovoljenja za objekt daljšega obstoja na zemljišču, na katerem gradnja takšnih objektov v skladu z njihovim namenom ni mogoča (npr. kmetijsko zemljišče, gozdno zemljišče). S predlagano spremembo bo občina, kot ena izmed nosilk prostorskega načrtovanja, vključena v postopke legalizacije in izdajanja dovoljenj za objekt daljšega obstoja in ne bo več primerov, v katerih bi nelegalen in neskladen objekt, ki se nahaja na kmetijskem ali gozdnem zemljišču, pridobil kakršno koli odločbo ali dovoljenje, s katerim bi se štelo, da ima uporabno dovoljenje.

Skladno z navedenim se dopolnjuje določba 142. člena GZ-1, ki ureja legalizacijo objektov z izdajo dovoljenj za objekte daljšega obstoja, in sicer tako, da se v četrtem odstavku predpisuje, da se v postopkih legalizacije objektov in postopkih izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja preverja, ali so nelegalni objekti, ki so predmet navedenih postopkov, postavljeni na zemljišču, na katerem je gradnja takšnih objektov v skladu z njihovim namenom mogoča. Upravna enota, ki odloča v navedenih postopkih, bo skladno s tem morala od pristojne občine pridobiti podatek, kakšna je namembnost zemljišča, na katerem je postavljen nelegalni objekt in ali je na takšnem zemljišču dovoljena gradnja objekta take vrste, kot je nelegalni objekt. Obenem se dopolnjuje tretji odstavek 146. člena tako, da določa, da se dovoljenje za objekt daljšega obstoja ne izda, če je nelegalni objekt postavljen na zemljišču, na katerem gradnja takega objekta v skladu z njegovim namenom ni mogoča.

S predlaganimi rešitvami bo občina kot samoupravna lokalna skupnost in kot ena izmed pomembnih nosilk prostorskega načrtovanja vključena v postopke legalizacije objektov in postopke izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja. Ureditev bo usklajena z ustavno določbo o samostojnosti in avtonomiji lokalne samouprave in z izvirno pristojnostjo urejanja prostora na območju občine. Glede na to, da so veljavni občinski prostorski načrti nastali s sodelovanjem vseh nosilcev prostorskega načrtovanja in da so v postopkih sprejemanja teh načrtov razvojne potrebe usklajene z varstvenimi zahtevami ter javna korist z zasebnimi interesi, bo s predlagano zakonsko ureditvijo poskrbljeno tudi za varovanje okolja, ohranjanje narave, trajnostne rabe naravnih dobrin ter zadovoljevanje potreb sedanje generacije in preprečevanje ogrožanja zadovoljevanja potreb prihodnje generacije. Na ta način bodo v Sloveniji zaščiteni varovana zemljišča, občina kot osnovna enota samoupravne lokalne skupnosti pa bo upoštevana in vključena v postopek legalizacije objektov, ki predstavlja pomemben poseg v prostorsko načrtovanje kot izvirno pristojnost občine.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN NA DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima vpliva na državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATEREGA JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlagane dopolnitve zakona nimajo vpliva na porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet prilagajanja predpisom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Belgija

Belgija je zvezna država, ki jo sestavlja več političnih ravni: zvezna vlada, tri regije in tri skupnosti. Prostorsko načrtovanje ni v pristojnosti zvezne države, ampak v pristojnosti treh regij: flamske regije, regije glavnega mesta Bruselj in valonske regije. To pomeni, da obstajajo v Belgiji trije različni pravni sistemi glede ureditve na področju legalizacije nedovoljenih objektov na kmetijskem območju. V nadaljevanju je predstavljena ureditev na področju flamske regije.

Osrednjo zakonodajo v zvezi s prostorskim načrtovanjem v flamski regiji predstavlja flamski prostorski zakon (*Code flamand de l'aménagement du territoire*). V njem je

določeno načelo, da je za vsako gradnjo potrebno predhodno dovoljenje, ne glede na nekatere izjeme. Vsak objekt, ki ni pridobil zahtevanega predhodnega dovoljenja, je nezakonit. V postopku izdaje dovoljenja se poleg ostalih zakonskih zahtev upošteva tudi prostorska namembnost zemljišča. Vsako zemljišče v flamski regiji ima prostorsko namembnost, kot so: stanovanjska cona, industrijska cona, kmetijska cona, naravno območje itd. Za vsako prostorsko namembnost so določena posebna pravila glede vrste dejavnosti in objektov, ki so dovoljeni na zemljiščih v teh conah, tako na primer industrijske stavbe ni mogoče zgraditi na zemljišču, ki se nahaja v naravnem območju.

Flamski prostorski zakon dopušča možnost legalizacije nelegalnih objektov. Objekt, ki je zgrajen nelegalno, je treba porušiti ali pridobiti dovoljenje za legalizacijo. Dovoljenje za legalizacijo je mogoče izdati le, če prostorski plan in namembnost omogočajo izdajo gradbenega dovoljenja, vendar pa postopek legalizacije, ki je posledica nezakonite gradnje, ne vpliva na morebitne kazenske sankcije (zapor in/ali denarna kazen) za lastnika objekta. Tudi če lastnik nelegalni objekt poruši, je še vedno sankcioniran.

Legalizacija objektov, ki ležijo v kmetijski coni, je mogoča le, če je v tej coni dovoljena gradnja določenih vrst objektov. V kmetijski coni je načeloma mogoče graditi le objekte, ki so namenjeni kmetijstvu (hlevi, lope, parkirišča za traktorje ipd) oziroma objekte, namenjene dejavnostim, povezanimi s kmetijstvom (npr. delavnica za popravilo traktorjev, kmečka hiša ipd). Vendar pa obstaja izjema za zgodovinske zgradbe. Od prvih prostorskih načrtov, ki so bili sprejeti v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, so se ohranile nekatere že obstoječe stavbe v prostorskih conah, ki so namenjene drugim dejavnostim ali drugim vrstam gradenj. Zaradi sprejema prostorskega akta so nekateri že obstoječi objekti postali nelegalni. Do podobne situacije pride, če se spremeni namembnost zemljišča z novim prostorskim načrtom. Z namenom spoštovanja pravne varnosti je bil zato vzpostavljen sistem za zaščito zgodovinskih pravic objektov, ki se nahajajo v prostorskem pasu, ki tovrstne gradnje ne omogoča več. To daje lastnikom zgodovinskih objektov pravno podlago za pridobitev dovoljenja za legalizacijo. V postopkih pridobivanja legalizacijskih dovoljenj sodelujejo tudi lokalne flamske oblasti.

Češka

Postopek legalizacije nedovoljenega objekta na Češkem je urejen v gradbenem zakonu (Act No. 183/2006 Coll., Construction Act). V skladu s 129. členom tega zakona je mogoče legalizirati vsak nedovoljen objekt, če je investitor za nazaj predložil vse predpisane dokumente za izdajo gradbenega dovoljenja. Gradbeni zakon ne ureja nedovoljenih gradenj na kmetijskih zemljiščih, zato se za legalizacijo nedovoljenih objektov na teh zemljiščih uporabljajo splošne določbe gradbenega zakona o legalizaciji črnih gradenj. Objekt lahko pridobi dovoljenje, če investitor izkaže, da objekt ni umeščen v prostor v nasprotju s cilji urejanja prostora, s prostorsko razvojno politiko in s prostorskim načrtom, da ne stoji na zemljišču, na katerem je s posebnim pravnim predpisom prepovedana gradnja in da ni v nasprotju s splošnimi zahtevami za gradnjo ali z javnim interesom. V postopku legalizacije nedovoljenega objekta mora investitor predložiti mnenja pristojnih organov, vključno

z organi za varstvo kmetijskih zemljišč. Ti pristojni organi izdajajo zavezujoča mnenja.

V skladu s češko zakonodajo je mogoče legalizirati nedovoljene objekte na kmetijskih zemljiščih, vendar je dovoljenje odvisno od tega, ali je investitor prejel pozitivno mnenje pristojnih organov varstva kmetijskih zemljišč, ali pa uspel s postopkom spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč. Varstvo kmetijskih zemljišč ureja zakon št. 334/1992 (Act No. 334/1992) o varstvu kmetijskih zemljišč. Ta zakon ureja pravila o rabi kmetijskih zemljišč za druge namene, postopek o dovoljenju za tako rabo in pristojbine za uporabo kmetijskih zemljišč za druge namene. Tudi ta zakon ne ureja posebej postopka legalizacije nedovoljenih objektov na kmetijskem zemljišču. Lokalna skupnost je vključena v postopke izdaje dovoljenj o legalizaciji nedovoljenih objektov.

Finska

Finska zakonodaja ne omogoča legalizacije nezakonite gradnje. Za gradnjo je potrebno dovoljenje po Zakonu o rabi zemljišč in gradnji (*Land Use and Building Act, 132/1999*). Dovoljenje mora biti zakonito (pravnomočno) pred začetkom gradbenih del.

Na Finskem gradbena dovoljenja odobri lokalni gradbeni nadzorni organ, ki tudi nadzoruje gradbena dela. Po ugotovitvi, da je določen objekt nelegalen, lahko gradbeni nadzorni organ naloži investitorju, da zaprosi za gradbeno dovoljenje za objekt. V takih primerih je v praksi dovoljenje podeljeno za nazaj, če za to obstajajo predpisani pogoji. Torej, čeprav Zakon o rabi zemljišč in gradnji ne pozna legalizacije nezakonitega objekta, je to v nekaterih primerih mogoče doseči. Če dovoljenja ni mogoče izdati, je investitor dolžan porušiti nedovoljen objekt, grozi pa mu tudi kazenskopravno sankcioniranje ter tudi možnost rušitve objekta na njegove stroške (182.–186. člen Zakona o rabi zemljišč in gradnji).

V finskem zakonu o rabi zemljišč in graditvi objektov ni posebnih določb o kmetijskih zemljiščih. Zanje veljajo enaki predpisi kot za ostala zemljišča. Na območjih lokalnega podrobnega načrta se ustreznost zemljišča ureja v krajevnem podrobnem načrtu. Zunaj območij, ki jih ureja lokalni podrobni načrt, pa morajo biti zemljišča primerna za gradnjo in dovolj velika, stavbe na njih pa morajo biti varne za rabo ter biti skladno z namembnostjo umeščene v prostor (116–117. člen Zakona o rabi zemljišč in gradnji).

Legalizacija črnih gradenj na Finskem torej ne obstaja, saj mora vedno obstajati pravnomočno gradbeno dovoljenje. V primeru gradnje brez gradbenega dovoljenja pa je v določenih primerih možno za že zgrajen objekt zaprositi za izdajo dovoljenja. Postopek je enak, kot če bi za dovoljenje zaprosili pred začetkom gradnje.

Lokalna skupnost je vključena v postopek izdaje gradbenega dovoljenja v delu, ki zadeva njene interese. Kadar pa je za gradnjo ali drugo dejanje potrebno poročilo o presoji vplivov na okolje glede gradbenega dovoljenja, je treba poročilo objaviti na internetu. Poleg tega je lokalnemu centru za gospodarski razvoj, promet in okolje

treba dati možnost, da se izreče o vlogi za izdajo dovoljenja. Pripombe in mnenja morajo biti javno dostopni.

Estonija

V skladu z estonsko zakonodajo je mogoče legalizirati nelegalen objekt. Legalizacija je možna tudi na kmetijskem zemljišču. Lokalna skupnost je vključena v postopke legalizacije, ker ima tudi osrednjo vlogo v postopku izdajanja gradbenega dovoljenja. Pri legalizaciji objekta je treba predložiti vse dokumente za zakonito gradnjo.

V Estoniji se postopki legalizacije razlikujejo glede na čas izgradnje nelegalnega objekta. Če je bil nelegalen objekt zgrajen do 1. 1. 2003, se ocenjuje varnost objekta. Lastnik mora pri pristojni osebi naročiti revizijo, v kateri se preverja skladnost gradbenega dela z varnostnimi zahtevami (npr. projekt, dodatna izmera po končani gradnji, revizija požarne varnosti, fotografije gradnje iz vseh smeri, ekspertize ogrevalnih sistemov, revizija napeljav ipd.). Če vsi dokumenti potrjujejo varnost objekta, se lahko zahteva uporabno dovoljenje. Če objekt ni skladen z varnostnimi zahtevami, je treba stavbo obnoviti ali spremeniti tako, da ustreza zahtevam.

Če je bila nelegalna gradnja dokončana med 1. 1. 2003 in 1. 7. 2015 morajo biti izvedeni vsi zgoraj navedeni postopki (ki so določeni za nelegalne objekte zgrajene pred letom 2003), poleg tega mora biti podana tudi skladnost objekta s splošnim in podrobnim prostorskim načrtom. Če je bila nelegalna gradnja izvedena po 1. 7. 2015, ko je začel veljati estonski gradbeni zakonik, je treba predložiti vso dokumentacijo, ki se zahteva pred začetkom gradnje.

Grčija

Nedovoljene in nezakonite gradnje, izvedene po 28. 7. 2011, se obvezno porušijo, za nezakonito gradnjo pa se naloži denarna kazen. Če pa lastnik gradnjo legalizira, se mu izreče globa zaradi uzurpacije zemljišča. Dovoljenje za nezakonito gradnjo je mogoče izdati, če je globa plačana in je ustrezno gradbeno dovoljenje za legalizacijo izdano v določenem času. Dovoljenje za legalizacijo se lahko izda tudi za objekte, za katere je bilo gradbeno dovoljenje razveljavljeno.

Vsaka gradnja na kmetijskem zemljišču brez gradbenega dovoljenja je nezakonita. Nezakoniti objekt se prisilno poruši, naložijo se ustrezne globe, ki so določene glede na faktor obremenitve okolja. Poleg tega je mogoče investitorje zaradi gradenj objektov brez gradbenega dovoljenja na določenih zaščiteneh območjih (npr. ob potokih, habitatih, obalnih javnih površinah, arheoloških najdiščih ter v gozdovih) kaznovati z zaporom do najmanj dveh let in z globo od deset tisoč do sto petdeset tisoč evrov.

Litva

V Litvi gradbeni zakon (Law on Construction) dopušča legalizacijo nezakonitih gradenj, pri čemer določa načelo plačevanja takse za legalizacijo nedovoljene gradnje. Med načeli, ki jih določa gradbeni zakon, ni omejitev glede varovanih zemljišč, kamor sodijo kmetijska zemljišča. Postopke legalizacije nedovoljene

gradnje vodijo upravni organi. Sodelovanje javnosti je predvideno v postopku prostorskega načrtovanja, kar ureja zakon o prostorskem načrtovanju. Javni interes pri urejanju prostora se med drugim zagotavlja z varstvom in smotrno rabo kmetijskih zemljišč z rodovitno prstjo ter s skladnim oblikovanjem kulturne krajine.

Luksemburg

V Luksemburgu ni dovoljeno graditi objekt brez dovoljenja. Pred gradnjo objekta mora investitor pridobiti gradbeno dovoljenje in v postopek izdaje gradbenega dovoljenja je vključena tudi lokalna skupnost. Investitor v primeru gradnje objekta brez dovoljenja tvega denarno in celo zaporno kazen. Objekt, ki je zgrajen brez dovoljenja, je nezakonit in ga ni mogoče legalizirati niti na stavbnem niti na kmetijskem zemljišču.

Poljska

Na Poljskem je v skladu z Gradbenim zakonom (Act of July 7 1994 - Construction Law) mogoče legalizirati nedovoljen objekt. Za uvedbo tega postopka je treba vložiti vlogo, priložiti ustrezne dokumente ter plačati takso. Vsebina vloge, priloge in potek postopka legalizacije so odvisni od starosti nedovoljenega objekta. Pri tistih, ki so bili zgrajeni pred več kot 20 leti, se vodi poenostavljeni postopek legalizacije brez plačila takse. Za črne gradnje, ki so bile zgrajene pred manj kot 20 leti, pa so predvideni bolj zahtevni postopki. V primeru, da se objekt gradi po pridobitvi gradbenega dovoljenja, je treba med drugim predložiti potrdilo občinskega organa, da investicija ni v nasprotju z ustreznim prostorskim načrtom.

Gradbeni zakon postopka legalizacije ne omejuje glede na vrsto zemljišča, na katerem je bil objekt postavljen. Kmetijska zemljišča pa se lahko v skladu z zakonom praviloma uporabljajo le za kmetijske proizvodne dejavnosti. Na kmetijski parceli ni možno graditi kakršnegakoli objekta. Gradnja objektov na takšnih zemljiščih je možna šele po spremembi namembnosti zemljišča. Postopek spremembe namembnosti zemljišča je zapleten in dolgotrajen, zagotovila, da se bo občina s tem strinjala, pa ni. Investitorje, ki so nezakonito zgradili objekt na kmetijskem zemljišču, lahko doletijo zelo visoki stroški zaradi ureditve pravnega statusa nepremičnine. Postopek legalizacije nedovoljenih objektov izvajajo državni gradbeni nadzorni organi.

Slovaška

V skladu s slovaško zakonodajo se lahko gradnja izvaja samo na tipu zemljišča, ki je namenjeno pozidavi in dvoriščem ali na drugem območju, na katerem je treba pridobiti gradbeno dovoljenje. Če gre za legalizacijo gradnje na zemljišču z drugo vrsto zemljišča (npr. vrt, njiva, kmetijsko zemljišče ...), je treba zemljišču spremeniti namembnost pri okrajnem uradu, oddelku za zemljišča in gozdarstvo. Gre za postopek, v katerega je vključen lokalni organ, ki je pristojen za varovanje kmetijskih zemljišč in prostorsko načrtovanje.

Varstvo kmetijskih zemljišč urejajo Zakon št. 220/2004 o varstvu in rabi kmetijskih zemljišč (*Act no. 220/2004 Coll.*), Uredba Vlade Slovaške republike št. 58/2013 o

dajtavah za odstranitev in neupravičeno zasedbo kmetijskih zemljišč (*Decree of the Ministry of the Slovak Republic no. 508/2004 Coll.*) in Odlok Ministrstva Slovaške republike št. 508/2004 za izvedbo 27. člena Zakona 220/2004 (*Regulation of the Government of the Slovak Republic no. 58/2013 Coll.*). Varstvo kmetijskih zemljišč med dejavnostmi prostorskega načrtovanja urejajo 13., 14. in 15. člen zgoraj navedenega zakona. Organ za varstvo kmetijskih zemljišč pred izdajo soglasja oceni vsako pridobivanje in spreminjanje prostorske dokumentacije, ureditvene projekte in druge predloge (22. člen zakona). V skladu s 13. in 15. členom navedenega zakona soglasja ni treba zahtevati, če nameravana nekmetijska raba kmetijskega zemljišča ne presega površine 1.000 m².

Kmetijska zemljišča se lahko uporabljajo za nekmetijske namene začasno ali trajno, vendar samo v obsegu, ki je nujen. Na kmetijskem zemljišču je tako npr. možno graditi cestno infrastrukturo, vendar le na podlagi zavezujočega mnenja o spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč (17.a člen zakona). Izdaja zavezujočega mnenja ne vpliva na določbo 17. člena in se z njim začne odločati o spremembi namembnosti.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Sprejem predloga zakona ne bo imel drugih posledic, razen zgoraj navedenih.

7. PREDLOG ZA OBRAVNAVO PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Ker gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, se skladno s prvo alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21) predlaga obravnavo predloga zakona po skrajšanem postopku.

8. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bo v imenu predlagatelja sodeloval državni svetnik Leopold Pogačar.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Gradbenem zakonu (Uradni list RS, št. 199/21 in 105/22 – ZZNŠPP) se v prvem stavku četrtega odstavka 142. člena pred besedo »stavba« doda besedilo: »objekt, zgrajen na zemljišču, na katerem je gradnja takšnih objektov v skladu z njegovim namenom mogoča, in če je«.

2. člen

V tretjem odstavku 146. člena se za besedo »ukrep« doda vejico in besedilo: »ali če je objekt zgrajen na zemljišču, na katerem gradnja takšnih objektov v skladu z njegovim namenom ni mogoča«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

3. člen

Postopki legalizacije objektov in postopki za izdajo dovoljenja za objekte daljšega obstoja, začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se končajo v skladu z dosedanjimi predpisi.

4. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu:

V splošni določbi o legalizaciji objektov, ki je urejena v 142. členu GZ-1, se dopolnjuje četrti odstavek tako, da je določeno, da se v postopkih legalizacije objektov in postopkih izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja preverja, ali so nelegalni objekti, ki so predmet navedenih postopkov, postavljeni na zemljišču, na katerem je gradnja takšnih objektov v skladu z njegovim namenom mogoča. Upravna enota, ki odloča v navedenih postopkih, bo morala od pristojne občine pridobiti podatek, kakšna je namembnost zemljišča, na katerem je postavljen nelegalni objekt, in ali je na takšnem zemljišču dovoljena gradnja takega objekta. Na ta način bo občina kot samoupravna lokalna skupnost in kot ena izmed pomembnih nosilk prostorskega načrtovanja vključena v postopke legalizacije objektov in postopke izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja. Ureditev bo usklajena z ustavno določbo o samostojnosti in avtonomiji lokalne samouprave in z izvirno pristojnostjo urejanja prostora na območju občine. Glede na to, da so veljavni občinski prostorski načrti nastali s sodelovanjem vseh nosilcev prostorskega načrtovanja in da so v postopkih sprejemanja teh načrtov razvojne potrebe usklajene z varstvenimi zahtevami ter javna korist z zasebnimi interesi, pa bo s predlagano zakonsko ureditvijo poskrbljeno tudi za varovanje okolja, ohranjanje narave, zagotavljanje trajnostne rabe naravnih dobrin ter zadovoljevanje potreb sedanje generacije in preprečevanje ogrožanja zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij.

K 2. členu:

Pogoji za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja so v 146. členu GZ-1 taksativno naštet in morajo biti kumulativno izpolnjeni. Dopolnitev tretjega odstavka 146. člena, ki ureja postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, je namenjena določanju dodatnega pogoja, da se v tem postopku preverja, ali so nelegalni objekti postavljeni na zemljišču, na katerem je gradnja takšnih objektov v skladu z njegovim namenom mogoča. Na ta način bo morala upravna enota v tem postopku preveriti, kakšna je namembnost zemljišča, na katerem je postavljen nelegalni objekt, in ali je na njem dovoljena gradnja tovrstnega objekta, občina pa bo aktivno vključena v postopek izdaje dovoljenja, kar je ustavno skladno z njeno vlogo ene izmed nosilk urejanja prostorskega načrtovanja na območju občine.

K 3. členu:

V 3. členu se ureja primere, ko je postopek za legalizacijo ali za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja ob uveljavitvi tega zakona že začel. Vsi postopki legalizacije objektov in postopki za izdajo dovoljenja za objekte daljšega obstoja, ki so bili začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se končajo v skladu z dosedanjimi predpisi.

K 4. členu:

Člen določa 15-dnevni rok za začetek veljavnosti zakona.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJATA

142. člen (splošno)

(1) Legalizacija je postopek ureditve pravnega stanja že zgrajenega objekta, dela objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti objekta, izvedene brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, v katerem se izda odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja.

(2) Legalizacija ni mogoča za objekt, ki je zgrajen po 30. aprilu 2004 in bi bilo treba zanj pred izvedbo gradnje pridobiti pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno, ali pa se je v objektu izvajal poseg, za katerega bi moralo biti pridobljeno pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno.

(3) Objekt ali del objekta, ki ima odločbo o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja, ni nelegalen ali neskladen in se šteje, da ima uporabno dovoljenje v skladu s tem zakonom.

(4) Odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja se izda, če je stavba vpisana v kataster nepremičnin oziroma je objekt gospodarske javne infrastrukture evidentiran v katastru gospodarske javne infrastrukture. Šteje se, da je objekt vpisan v katastru nepremičnin, če je zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji ali dovoljenju za objekt daljšega obstoja priloženo dokazilo, da je vložena zahteva z elaboratom za vpis podatkov v kataster nepremičnin v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin.

(5) Upravni organ se v ugotovitvenem postopku izdaje odločbe ali dovoljenja iz prvega odstavka tega člena prepriča o dejanskem stanju, ki je na terenu.

(6) Za postopek odločanja o zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji ali zahtevi za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja se smiselno uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo izdajo gradbenega dovoljenja, če v tem poglavju ni določeno drugače.

(7) Rok za pritožbo zoper odločbe, ki so izdane na podlagi določb tega poglavja, je osem dni.

(8) Podrobnejšo vsebino in obliko obrazcev zahtev, izjav, prijav, sklepov in odločb ter vsebino in obliko dokumentacije iz tega poglavja predpiše minister.

146. člen
(objekt daljšega obstoja brez gradbenega dovoljenja)

(1) Za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta iz prvega odstavka 142. člena tega zakona, ki od 1. januarja 2005 obstaja v bistveno enakem obsegu in bistveno enake namembnosti, lahko investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice zahteva izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

(2) V zahtevi za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja investitor navede:

- podatke o vlagatelju zahteve (osebno ime ali firmo in stalno prebivališče ali poslovni naslov vlagatelja);
- podatke o objektu oziroma gradnji, ki je predmet zahteve (parcelne številke, na katerih objekt stoji, in številka stavbe, če je določena);
- podatek o uporabi komunalne infrastrukture in podatek o klasifikaciji objekta v skladu s predpisom, ki ureja klasifikacijo vrst objektov CC-SI;

in ji priloži:

- zemljiškokatastrski načrt, če je objekt vpisan v kataster nepremičnin, oziroma elaborat v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin, če ta še ni vpisan, kadar je takšen vpis predpisan;
- posnetek obstoječega stanja (tlorisi, prerezi in pogledi oziroma drugi posnetki in dimenzije objekta, površina gradbene parcele, če se parcela določa, pri stavbah tudi tlorisi vseh etaž z osnovnimi merami prostorov, seznamom prostorov s površinami in podatek o bruto tlorisni površini ter pri stavbah kulturne dediščine tudi vse fasade);
- dokazilo o izkazani pravici graditi v skladu s 3. točko prvega odstavka 46. člena tega zakona;
- dokazilo o daljšem obstoju objekta.

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena se dovoljenje za objekt daljšega obstoja ne izda, če gre za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep.

(4) V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja se preverjajo dejstva iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena, razen oskrbe z minimalno komunalno opremo. Pred izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja je treba predložiti potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor, in plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo v skladu s 106. členom tega zakona ali prvi obrok nadomestila, če je odobreno obročno odplačevanje, oziroma predložiti dokazilo, da gre za objekt, v katerem se opravlja dejavnost javne gasilske službe.

(5) Stranski udeleženci iz drugega odstavka 48. člena tega zakona lahko v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja nasprotujejo le obstoju dejstev iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena.

(6) Dovoljenje za objekt daljšega obstoja velja pogojno in ga upravni organ lahko razveljavi na zahtevo vlade ali občine brez odškodninske odgovornosti, če je to potrebno zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, in sicer ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Razveljavitev ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi.

(7) Ne glede na izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja lastnik objekta ni upravičen od občine zahtevati gradnje manjkajoče komunalne opreme, če je objekt zunaj določenega območja komunalnega opremljanja.

Marko Lotrič
predsednik