



Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
Direktorat za prostor
Generalna direktorica
mag. Tanja Bogataj
Langusova 4
SI-1535 Ljubljana

tanja.bogataj@gov.si

Datum: 15.5.2014

Zadeva: Stališče do osnutka zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami v javni obravnavi

Spoštovana gospa Bogataj,

Na IZS ugotavljamo, da je osnutek Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami, ki je v javni obravnavi, pripravljen bolje, kot je bil prvi osnutek, na katerega smo vam posredovali naše pripombe v mesecu aprilu letos.

Kljub temu, da so bile nekatere naše pripombe upoštevane, pa vam sporočamo, da trdno stojimo na naših stališčih, ki smo jih zapisali že glede (ne)ustreznosti prvega osnutka. Dve najpomembnejši stališči, ki jih v tokratnem odzivu ne bomo več podrobneje razlagali, zato uvodoma ponavljamo:

- Pred pripravo in sprejemom zakona je potrebno izdelati popolno in strokovno analizo stanja, ki bi zaobjela oceno obsega nedovoljenih gradenj, učinke izvedbe zakona na lastnike, državo in občine.
- Pred nameravano legalizacijo obstoječih črnih gradenj je potrebno urediti sistem dovoljenja posegov v prostor. Sprejem posebnega zakona o legalizaciji nedovoljenih gradenj pred sprejemom zakonodaje, ki bo preprečevala pojav črnih gradenj za naprej, je po mnenju IZS nedopusten. Prenovljen sistem mora preprečevati pojav črnih gradenj oziroma jih učinkovito zaznavati in redno odpravljati.

Po pregledu osnutka zakona in primerljive tuje (hrvaške, italijanske) zakonodaje nadalje ugotavljamo, da je osnutek zakona premalo vsebinski (tehničen) in ponovno predvsem postopkoven, kar posledično pomeni tako težave pri izvajanju kot možnost ustavne spornosti zaradi nedorečenosti.

Ker pa obstaja možnost, da se bo kljub našemu načelno odklonilnemu stališču priprava zakona nadaljevala, vam v prilogi pošiljamo nekatere konkretnije pripombe, s katerimi želimo besedilo zakona izboljšati.

Prosimo vas za termin sestanka, na katerem bi se o problematiki pogovorili.

Z lepimi pozdravi,

Ivan Leban, univ.dipl.inž.el. , l.r.
Predsednik komisije za systemske zakone

in

Matjaž Grilc, univ.dipl.inž.geod., l.r.
Vodja projektne skupine za prostor

mag. Barbara Škraba Flis, univ.dipl.inž.grad.
Generalna sekretarka IZS

V vednost:

- Upravni odbor zbornice
- Komisija za systemske zakone
- Projektna skupina za prostor



PRILOGA:

PODROBNEJŠE PRIPOMBE IZS K OSNUTKU ZAKONA O RAVNANJU Z NEDOVOLJENIMI GRADNJAMI V JAVNI OBRAVNAVI

1. Osnutek zakona predvideva možnost dveh stopenj legalizacije objekta in sicer: 1. Stopnja odločba o legalizaciji in 2. Stopnja izdaja gradbenega dovoljenja in izdaja uporabnega dovoljenja.

Zakon naj obravnava le legalizacijo objektov. Predlagamo, da se druga stopnja postopka iz tega zakona izpusti. Objekt po tem zakonu lahko pridobi le odločbo o legalizaciji. V primeru, da želi investitor pridobiti gradbeno in/ali uporabno dovoljenje, mora ti dovoljenji pridobiti v skladu z določili Zakona o graditvi objektov.

Predlagano naj velja za vse objekte, tudi tiste daljšega obstoja in neskladne gradnje manjšega obsega.

V postopek izdaje odločbe o legalizaciji naj se vključi preverjanje in ocenjevanje (in ne tudi zagotavljanje) varnosti objekta (mehanska odpornost in stabilnost, varnost pred požarom in pri uporabi). To naj se izvede tako, da se v projekt legalizacije vključi predložitev ocen o varnosti objekta s priporočili za sanacijo, ki jih podajo odgovorni projektanti arhitekturne, gradbene, elektro in strojne stroke ter požarne varnosti.

Pri pripravi zakona se je glede definicije in pomena odločbe o legalizaciji smiselno naslanjati na že izvajane in preizkušene rešitve v sosednjih državah (Italija in Hrvaška).

Pojasnilo:

Vsa prostorska in gradbena zakonodaja temelji na tehtanju javnega in zasebnega interesa pri graditvi objektov in posegov v prostor. Besedilo osnutka zakona favorizira zasebni interes na škodo javnega interesa, resda le za določen čas.

Besedilo v prvi vrsti koristi investitorjem (črnoograditeljem), upravnim organom in inšpekcijskim službam, ostali udeleženci pri graditvi objektov v besedilu niso pomembneje udeleženi, razen projektantov in odgovornih projektantov. Zakon želi tudi razbremeniti upravne organe, zlasti inšpekcijske službe, kar je razvidno iz predstavitve uvodnega dela osnutka zakona.

Kupci teh objektov, kot bodoči uporabniki teh objektov, s predlaganimi rešitvami niso varovani!

Z obzirom na višino taks in zelo poenostavljeno dokumentacijo za pridobitev gradbenega in s tem tudi uporabnega dovoljenja je zakon premalo vzgojen in preveč popustljiv do kršiteljev.

Najpomembneje pa je, da je v osnutku zakona poudarek na preverjanju skladnosti s prostorskimi akti, medtem ko je varnost (pred porušitvijo, ob uporabi, pred požarom) premalo poudarjena, glede na pomembnost problema celo zapostavljena.

Ob iskanju odgovora na vprašanje o tem, ali je pametno, da država legalizira objekte, ne da bi preverila njihovo varnost, smo prišli do zaključka, da bi bilo to z obzirom, da so že v uporabi, mogoče, a pod pogojem, da so njihovi lastniki, seznanjeni s stanjem varnosti teh objektov. To je mogoče rešiti tako, da projekt za legalizacijo vsebuje tudi ocene o varnosti objekta s priporočili za sanacijo, če se ugotovi, da je ta potrebna. Ocene izdelajo odgovorni projektanti arhitekturne, gradbene, elektro in strojne stroke ter požarne varnosti. To je pomembno tudi iz vidika, ker lastniki objektov jamčijo za varnost uporabnikov objektov (najemniki, zaposleni, obiskovalci).

2. Osnutek zakona predvideva legalizacijo objekta in pridobitev gradbenega dovoljenja z istočasno izdajo uporabnega dovoljenja za vse objekte, tako stavbe kot infrastrukturne objekte.

Predlagamo, da se iz zakona izključi infrastrukturne objekte, in da se nanaša le na stavbe. Razmisli naj se, ali naj se izključi tudi vse industrijske stavbe oziroma le industrijske stavbe, ki se uvrščajo med zahtevne objekte.

Pojasnilo:

Infrastrukturni objekti so zaradi svojih dimenzij, števila ljudi, ki jih uporabljajo, in vplivov na okolje zahtevni objekti, pri katerih je zagotavljanje varnosti še toliko bolj v javnem interesu. Razlogov za poenostavitev postopka dovoljevanja (gradbeno in uporabno dovoljenje) torej ni in tudi ne bi smelo biti. Samo legalizacija gradbeno inženirskih objektov pa najbrž ni smiselna. Podobno velja za industrijske objekte.

3. Osnutek zakona predvideva izjavljanje o izpolnjevanju bistvenih zahtev.

Namesto izjave o izpolnjevanju bistvenih zahtev naj se predvidi, da odgovorni projektanti gradbene, elektro in strojne stroke ter požarne varnosti podajo vsak svojo oceno varnosti objekta s priporočili za sanacijo, če se ugotovi, da je ta potrebna.

Prav tako naj se predvidi, da odgovorni projektant arhitekturne stroke ali prostorski načrtovalec poda oceno možnosti legalizacije objekta glede odstopanja od določil prostorskih aktov, upošteva dovoljena odstopanja po Zakonu o ravnanju s črnimi gradnjami ter tudi priporočila za sanacijo. Pristojni upravni organ pa naj nato odloči ali bo izdal odločbo o legalizaciji ali ne. Glejte tudi točko 1.

Pojasnilo:

Izjavljanje odgovornega vodje projekta/odgovornega projektanta o izpolnjevanju bistvenih zahtev pomeni jamčenje uporabnikom, da so objekti varni, in s tem prevzemanje kazenske in poklicne odgovornosti. Nemogoče je odgovarjati za varnost, povezano na primer z deli konstrukcij, ki ob razumnih stroških niso preverljivi (primer armature skupaj z vsemi detajli v armiranobetonskih konstrukcijah). Prav tako je nemogoče odgovarjati za kvaliteto izvedbe oziroma skrite napake. Obremenitev je nesorazmerna, jamčenje fizične osebe je preveliko, za izjavo bi moral stati najmanj projektant.

Poleg tega za obstoječo gradnjo, pri kateri nismo sodelovali, pooblaščen inženirji nismo pripravljene podajati izjav (teh objektov nismo ne projektirali, ne nadzorovali in ne gradili) in zanjo jamčiti. Namesto izjav smo pripravljene podajati le ocene o varnosti. Odločitev o legalizaciji po ZRNG oziroma izdaji gradbenega in/ali uporabnega dovoljenja po Zakonu o graditvi objektov mora sprejeti pristojni upravni organ (upravna enota, ministrstvo).

Dodatno:

Izjavljanje, kot je predlagano, je problematično iz več vidikov:

- Izjave seveda ne more podpisati katerikoli odgovorni projektant arhitekturne ali gradbene stroke, temveč le odgovorni projektant iz 3. odstavka 45. člena ZGO-1.
- Izjava naj bi nadomeščala dokazilo o zanesljivosti objekta, ki je po ZGO-1 pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja. Pravilnik o dokazilu o zanesljivosti objekta določa, da izjavo podpišejo izvajalec del, nadzornik, odgovorni vodja del in odgovorni nadzornik; OVP projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja podpiše le izjavo, da je objekt zgrajen skladno z gradbenim dovoljenjem in PGD dokumentacijo; teža je na izvajalcu in nadzorniku in ne na projektantu oziroma odgovornemu projektantu; iz tega razloga menimo, da odgovorni projektant lahko potrdi le, da je objekt zgrajen skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem, ne pa, da je varen za uporabo; ugotavljanje bistvenih zahtev zgrajenega objekta je v domeni gradbenega izvajalca in nadzornika.
- Vprašanje zavarovanja odgovornosti: v kolikor pooblaščen inženir ni istočasno tudi samostojni podjetnik posameznik – projektant, v večini primerov njegovo strokovno angažiranje kot posameznika ni pokrito z zavarovanjem projektantske odgovornosti. V primeru sprejema

predlagane rešitve bi bilo potrebno to predpostavko nujno upoštevati v imeniku pooblaščenih inženirjev (preverjanje zavarovanja vsakega člana).

4. Možnost legalizacije objekta v povezavi z odstopanji od prostorskega akta in drugih pravnih režimov morajo biti zelo natančno opredeljena v zakonu (po vzoru hrvaškega zakona – odstopanje dimenzij, višin, odstopanje od namenske rabe prostora, odmiki od javne infrastrukture itd...).

Ponovno poudarjamo, da je potrebno povsem izključiti možnost **subjektivnih presoj**, kot je to sedaj določeno v 17. členu. Vprašanja glede skladnosti s prostorskimi akti morajo biti natančno določena v zakonu, v samem postopku odločanja o možnosti legalizacije pa mora biti presoja o možnosti legalizacije glede upoštevanja lokacijskih pogojev zmanjšana na minimum. V nasprotnem primeru bomo imeli opravka s »**kreativnim ugotavljanjem ustreznosti arhitekture in lokacije**« ter izdelavi dragih pojasnitev izpolnjevanja zahtev 17. člena zakona.

Ponovno poudarjamo, da:

- morajo biti lokacijska merila za legalizacijo objektov postavljena tako, da bo vsem lastnikom črnih gradenj vnaprej jasno, ali in pod kakšnimi pogoji bodo lahko legalizirali svoj objekt ter koliko jih bo to stalo (jasna, razumljiva in ponovljiva) – sedaj temu ni tako.
- objekte, ki jih ne bo možno legalizirati zaradi neskladnosti s prostorskimi akti in predpisi s področja varovanja narave in kulturne dediščine ter voda mora država zaznati sama in sicer večino takoj, ostale pa v naslednjih letih skozi mehanizme, ki jih naštevamo v točki 2 naših pripomb k prvemu osnutku zakona.

Menimo, da bi bilo potrebno med naštevane področne zakonodaje vključiti tudi Zakon o kmetijskih zemljiščih.

Možnost legalizacije objekta glede upoštevanja odstopanj od prostorskega akta skladno z določili ZRNG preveri in potrdi odgovorni prostorski načrtovalec ali odgovorni arhitekt v projektu za legalizacijo in za to kazensko in poklicno odgovarja. V postopku izdelave mnenja pa seveda lahko sodeluje z upravno enoto in občino glede tolmačenj prostorskega akta.

5. Osnutek zakona predvideva ustanovitev komisij in predpisuje njihovo sestavo. Pri tem določa, da mora biti vsaj en član komisije predstavnik občine. Gre za precejšnje nesorazmerje, saj določilo dopušča, da je gradbena komisija lahko sestavljena le iz enega člana, ki pa mora biti predstavnik občine!

Ustanovitev in delovanje posebne komisije ni ustrezna rešitev, saj povečuje možnost subjektivnega odločanja ter korupcijska tveganja. Delovanje komisij naj se zato izpusti. Pogoji za legalizacijo morajo biti jasno določeni v zakonu. Odgovorni projektanti so dolžni upoštevati pogoje in za to poklicno odgovarjajo.

Zgledujemo se po hrvaškem zakonu. Ko ga prebereš točno veš ali objekt lahko legaliziraš ali ne in kaj moraš narediti, kaj moraš predložiti, kaj mora vsebovati dokumentacija in kdo jo lahko izdela.

6. Osnutek zakona v 10. členu predvideva, da je lahko odgovorni vodja projekta za legalizacijo posameznik, ki izpolnjuje pogoje za odgovornega projektanta iz stroke, ki pri nedovoljeni gradnji glede na njen namen prevladuje, skladno z določbami ZGO-1.

S to navedbo se ne strinjamo, saj gre v primeru legalizacije le za izdelavo posnetka stanja objekta. Odgovorni vodja projekta za legalizacijo bi bil zato lahko pooblaščen arhitekt ali pooblaščen inženir. Vendar pa smo mnenja, da odgovorni vodja projekta sploh ni potreben. Za ocene, katerih uvedbo



predlagamo, odgovarjajo posamezni odgovorni projektanti, za projekt za legalizacijo pa lahko odgovarja le projektant (poslovni subjekt; 28. člen ZGO-1).

7. Osnutek zakona v 20. in 21. členu predvideva strokovni nadzor poklicnih zbornic nad podajanjem izjav.

Kot smo že pojasnili v točkah zgoraj, nasprotujemo izjavljanju in predlagamo ocenjevanje. Posledično strokovni nadzor poklicnih zbornic, kot je predlagan, ni potreben. Zadošča izvajanje disciplinskih postopkov po ZGO-1.

8. Projekt za legalizacijo določa izdelavo obvezne dokumentacije: le ta naj obsega tudi načrt obstoječega stanja objekta in ocene o varnosti objekta z morebitnimi predlogi za sanacijo. Jasno naj se napiše, kdo lahko izdelava in potrdi Projekt za legalizacijo (le projektant po 28. členu ZGO-1) in ocene (odgovorni projektanti arhitekturne, gradbene, elektro in strojne stroke ter požarne varnosti).

Dokumentacija obsega načrte, ob katerih posamezni odgovorni projektanti podajo oceno (in ne izjave) glede varnosti. Ta ocena se izvede na podlagi predhodnih ogledov in meritev (n.pr. električne instalacije). Ocena je lahko negativna. V tem primeru mora odgovorni projektant predlagati sanacijske ukrepe.

9. Vpis objekta v kataster stavb oz. ostale nepremičninske evidence (Zemljiški kataster, Zbirni kataster GJI) je po osnutku zakona predhodni pogoj za odločanje, kar je z vidika racionalizacije postopka neracionalno in nelogično, hkrati pa odpira vprašanje ali je vpisan objekt v katastru stavb še identičen z aktualnim stanjem na terenu.

Zato predlagamo, da je projekt za vpis v kataster stavb, kakor tudi ostala potrebna dela geodeta (geodetski načrt v projektu za legalizacijo), sestavni del dokumentacije za legalizacijo.