



Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana

T: 01 478 80 00
F: 01 478 81 39
E: gp.mzp@gov.si
www.mzp.gov.si

Številka: 35001-76/2013/27

Datum: 13. 11. 2013

IZHODIŠČA NORMATIVNIH SPREMEMB NA PODROČJU UREJANJA PROSTORA IN GRADITVE OBJEKTOV

1. Uvod

1.1. Stanje normativnega okvirja urejanja prostora in graditve objektov

Osrednja značilnost normativnega okvirja na področju urejanja prostora in graditve objektov je 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.

Aktualni dokumenti urejanja prostora zato temeljijo na različnih generacijah prostorske zakonodaje. Glavnina jih še vedno izhaja iz zakonodaje iz leta 1984 (Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Zakon o graditvi objektov, Zakon o stavbnih zemljiščih). Ta je bila integralni del takratnega sistema družbenega planiranja. Sistem je celovito prenovo doživel šele leta 2003 z novim Zakonom o urejanju prostora (ZUreP-1) in Zakonom o graditvi objektov (ZGO-1). ZUreP-1 je bil nato leta 2007 za celotno področje prostorskega načrtovanja nadomeščen z Zakonom o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), ta pa je bil v delu, ki se tiče priprave državnih prostorskih načrtov, leta 2010 nadomeščen z Zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP).

Danes je tako krovna materija urejanja prostora in graditve zaobjeta v štirih krovnih zakonih:

- ZUreP-1 (ureja samo še prostorske ukrepe in opravljanje dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja)
- ZPNačrt (ureja občinsko prostorsko načrtovanje, prostorski informacijski sistem in področje opremljanja stavbnih zemljišč)
- ZUPUDPP (ureja pripravo državnih prostorskih načrtov in nekatere specialne določbe napram ZUreP-1 glede prostorskih ukrepov ter specialne določbe še z nekaterih drugih področij)
- ZGO-1 (ureja področje graditve objektov, inšpekcijskih služb, zborničnega delovanja in nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč)

Vsi navedeni zakoni, razen ZUreP-1, so bili medtem že večkrat spremenjeni in dopolnjeni. Materija, ki je po naravi enotna ali pa vsaj tesno povezana, je tako urejena v kopici zakonov, katerih preglednost je še zmanjšana zaradi številnih prehodnih določb.

Poleg tega, da se je krovni zakonodajni okvir spreminjal relativno pogosto, so bile te spremembe usmerjene skoraj izključno samo v postopkovne vidike sistema. 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 ciljnih zakona), sledeči 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.

Poseben problem pri stanju v prostoru predstavlja pojav nedovoljenih gradenj, za katerih odkrivanje in sankcioniranje je pristojna gradbena ter druge inšpekcije. Eden izmed pomembnih razlogov za pojav nedovoljenih gradenj je splošna kultura oziroma nizko zavedanje o pomembnosti in urejenosti grajenega okolja ter različni sociološko – antropološki razlogi, socialni razlogi in prepričanje lastnikov zemljišč, da jih pri izvrševanju njihove lastninske pravice v smislu gradnje objektov ne morejo ovirati nobena pravila in režimi, ki zagotavljajo kvaliteto grajenega okolja. Po drugi strani je razlog za pojav nedovoljenih gradenj tudi togost sistema prostorskega načrtovanja in dovoljevanja, ki ne

glede na včasih togo in neživiljenjsko zapisana pravila v prostorskih aktih ter drugih aktih, ki vzpostavljajo režime varovanja, ne dopuščajo nobenih odstopanj, četudi bi bilo možno doseči kvaliteto grajenega prostora tudi na drug način ali ob upoštevanju drugačnih pravil pozidave in to ne bi šlo na škodo varovanja javnega interesa na področju prostorskega načrtovanja in drugih sektorskih predpisov. Togost sistema, kateri dodatno prispeva tudi zastarelost nekaterih prostorskih aktov in aktov varovanja, je torej eden bistvenih razlogov za pojav nedovoljenih gradenj, saj državljani takšno ureditev in sistem ne sprejemajo kot legitimen, kar posredno sporočajo z neupoštevanjem pravil za urejanje prostora. Temu prispeva še zapletenost postopka pridobivanja predpisanih dovoljenj, kar pa se ne nanaša samo na proces načrtovanja in dovoljevanja, temveč tudi na postopke pridobivanja predpisanih soglasij in dovoljenj, katerih pridobitev je obvezna pred izdajo gradbenega dovoljenja. Razlog za pojav nedovoljenih gradenj so tudi mestoma neučinkovite določbe o sankcioniranju nedovoljenih gradenj in določbe, ki omogočajo pridobitev gradbenega dovoljenja za že obstoječi objekt na podlagi enostavnejše dokumentacije, kot je to predpisano za dovoljevanje objektov, ki še niso zgrajeni, in neučinkovitost inšpekcijskega nadzora, zlasti izvrševanja že izdanih inšpekcijskih odločb. Natančne ocene števila nedovoljenih gradenj v Republiki Sloveniji ni mogoče podati oziroma je trenutno mogoče ugotoviti le število nedovoljenih gradenj v inšpekcijskih postopkih. Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor je imel na dan 31.5.2013 v reševanju 8724 zadev, za katere je bila izdana inšpekcijska odločba. Od tega se je na nedovoljene gradnje nanašalo 2794 zadev. Ocenjuje se, da v Sloveniji dejansko število nedovoljenih gradenj predstavlja najmanj trikratnik števila nedovoljenih gradenj, ki so kot take ugotovljene v inšpekcijskih postopkih, torej okrog 9000 nedovoljenih gradenj. Med nedovoljenimi gradnjami pa naj bi največji delež odpadel na neskladne gradnje in manjši na nelegalne gradnje. Poseben problem so nedovoljene gradnje na podeželju in na kmetijskih zemljiščih, kjer se ocenjuje, da je ocenjeni večkratnik nedovoljenih gradenj še večji. Razlogi za pojav nedovoljenih gradenj in podrobnejša ocena stanja, ki se nanaša na to področje, so popisani v dokumentu »Politika reševanja problematike nedovoljenih gradenj«, ki ga je Vlada RS na 25. redni seji potrdila kot izhodišče za reševanje te problematike. V tem dokumentu je eden izmed predvidenih ukrepov tudi prenova prostorske in gradbene zakonodaje, s katero naj bi se odpravili popisani razlogi za pojav nedovoljenih gradenj.

1.2. Cilji prenove prostorske in gradbene zakonodaje

Celovita prenova zakonodaje s področja urejanja prostora in graditve objektov mora zasledovati cilje urejanja prostora, ki so opredeljeni že v obstoječi zakonodaji in državnih dokumentih (Strategija prostorskega razvoja Slovenije), pri čemer pa mora nasloviti in urediti tiste pomanjkljivosti obstoječega sistema, ki doseganje teh ciljev otežujejo ali celo onemogočajo. Poudarek mora biti na vzpostavitvi takih mehanizmov (vsebinskih, postopkovnih, organizacijskih), ki bodo omogočali dejansko usklajevanje razvojnih potreb in interesov v prostoru na način, ki bo učinkovit. Učinkovitost pri tem ne pomeni zgolj postopkovne racionalnosti v smislu skrajševanja rokov, temveč takšen način sprejemanja odločitev glede (ne)poseganja v prostor, ki bo dejansko zagotavljal njihovo udejanjanje po principu zaporednega zapiranja vprašanj. V sedanjem sistemu se odločitev, kaj in kje naj se umešča v prostor, pogosto prenese na povsem zadnjo fazo, v fazo dovoljevanja, kjer bi moralo biti edino vprašanje le še izvedba. Poleg tveganja, ki ga to nosi s seboj bodisi pri investicijah, bodisi pri ohranjanju prostora (in njegovih podsistemov) kot omejene in ranljive dobrine, se s tem postavlja pod vprašaj tudi smisel vseh prejšnjih faz oziroma delovanje vseh udeleženih znotraj njih. Pri graditvi objektov je na gradbeno – tehnični/izvedbeni ravni pomembno tudi zasledovanje cilja izpolnjevanja bistvenih zahtev.

Bolj učinkovito izvajanje zakonodaje pa ni odvisno samo od institucij, temveč tudi od subjektov, ki se morajo po njej ravnati. Učinkovitost izvajanja predpisov je zato v veliki meri povezana s tem, koliko se njihovi subjekti identificirajo z vrednotami, interesi in cilji, ki jih ti predpisi zasledujejo. Širša zakonodaja s področja prostora in graditve (kamor, kot zapisano uvodoma, prištevamo tudi okoljske in druge predpise) ima ob siceršnji naklonjenosti Slovencev do urejenega bivalnega okolja, ohranjene narave in zdravega in varnega okolja, očitno težavo z legitimnostjo, saj je videna kot izrazito birokratska in omejevalna. Gre za oviro, ki se jo da preseči po eni strani z dejanskim izboljšanjem preglednosti in jasnosti zakonodaje, po drugi strani z ustrežno promocijo različnih vsebin in ciljev, zlasti pa s takšnim ravnanjem institucij, da bo prepoznano kot razvojno naravnano varovanje teh vrednot in ciljev.

1.3. Namen in narava dokumenta

Iz opisanega stanja in navedenih ciljev izhaja, da je prenova prostorske in gradbene zakonodaje, tako v njenem ožjem, kot v širšem smislu, vsebinsko in organizacijsko zahteven projekt, ki ne more vključevati zgolj enega samega ministrstva, temveč terja usklajen med-ozroma nad-resorski napor. Z vidika organizacijske kompleksnosti in nad-resorske narave je zato primerno in potrebno, da se že pred začetkom formalnih postopkov priprave zakonodajnih sprememb s to problematiko in načrti konkretnije seznanijo Vlada RS, prav tako pa je smiselna vnaprejšnja identifikacija ključnih problemskih sklopov s predlaganimi možnimi rešitvami oziroma smermi le-teh. Izhodiščna narava gradiva omogoča dovolj natančno opredelitev polja dela, ne da bi pri tem prejudicirali rešitve, saj se vsebinska in pravna ustreznost le-teh lahko z dovoljšnjo mero oblikuje šele v koncipiranju konkretnih zakonskih instrumentov in določb.

2. Izhodišča normativnih sprememb

2.1. Prenova strateških izhodišč na področju urejanja prostora

Učinkovito upravljanje s prostorom na vseh ravneh terja ustrežno opredelitev strateških ciljev države pri ravnanju s prostorom in njegovimi podsistemi ter njihovo dosledno zasledovanje skozi načrtovanje prostora, vzpostavljanje različnih režimov v njem in dovoljevanje posegov vanj. RS takšen dokument ima - Strategija prostorskega razvoja Slovenije – vendar pa je ta potreben prenove, saj so bili v času njegove veljavnosti (od 2004) sprejeti tudi številni sektorski strateški akti, ki neposredno posegajo v prostor oziroma se ga dotikajo, številni razvojni izzivi pa vplivajo tudi na strateške razmisleke o vlogi prostora v razvoju države. Vsebinske prenove je potrebna tudi nova opredelitev narave takega dokumenta, zlasti z vidika njegove uporabe pri načrtovanju prostorskega razvoja na občinski ravni in pri prostorskem umeščanju konkretnih (zlasti državnih) prostorskih ureditev. Odločitve in usmeritve, zapisane v sedanji strategiji (pa tudi številnih sektorskih strateških dokumentih) se namreč pogosto relativizirajo ali pa se povsem spregledajo, ko so soočene z načrtovanjem razvoja ali konkretnimi posegi na nižjih ravneh. Strateške odločitve v prostoru so odgovor na ekonomske, socialne, okoljske in druge cilje države, zato morajo odločitve na nižjih ravneh tem slediti in se jim podrejevati, kar pa je možno le, če so strateške odločitve dovolj jasne in če obstajajo konkretni mehanizmi za njihovo zagotavljanje. Zlasti slednji so potrebni nadgradnje. Pri opredeljevanju strateških razvojnih ciljev je potrebno povezati razvojno in prostorsko načrtovanje, pri čemer bo strategija prostorskega razvoja kot dolgoročni dokument podajala

usmeritve in izhodišča za državni razvojno strategijo oz. program, ki bo določila cilje razvoja in strateške usmeritve za posamezno programsko obdobje.

2.2. Ureditev razmerij med javno-pravnimi režimi v prostoru

Večina javno-pravnih režimov za ravnanje v prostoru je določenih s prostorskimi akti, vendar pa se (vedno bolj) pojavljajo tudi drugi predpisi, ki prav tako vsebujejo določila, ki so pomembna z vidika izvajanja posegov v prostor, tako da te posege onemogočajo ali pa zanje določajo posebne pogoje. Težava se pojavi ob koliziji teh režimov, kar ni redkost. Klasične pravne interpretativne metode (princip specialnega / kasnejšega / hierarhično višjega predpisa) teh težav ne razrešujejo. Upravni organi morajo po eni strani pri dovoljevanju gradenj vedno izhajati iz prostorskih aktov, predpisi, ki vzpostavljajo posebne režime, pa investitorja pogosto napotujejo na pridobivanje posebnih pogojev in soglasij, upoštevanje katerih lahko izniči ali izvotli določbe prostorskih aktov (in obratno).

Krovna zakonodaja naj zato določi razmerja med temi režimi in določi način, kako se ti medsebojno uskladijo oziroma kateri režimi se upoštevajo v primeru kolizije. Zgolj natančno evidentiranje teh režimov in njihovo aktualno prikazovanje znotraj informacijskih sistemov namreč ne prinese odgovora na vprašanje, kako te režime upoštevati. Ob bok obstoječim vrstam postopkov priprave oziroma spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih aktov je zato smiselno razmišljati o posebnem (in hitrem) postopku za prevzem in uskladitev naknadnih sektorskih režimov v prostoru, kadar priprava in sprejem le-teh ne sovпада z »rednim« postopkom priprave ali pa spreminjanja prostorskih aktov. Na tak način je možno zagotoviti usklajen in transparenten preplet javno-pravnih režimov v prostoru in tako omogočiti varno investicijsko okolje. Še pred tem pa je treba opredeliti, kaj sploh je in kdo je nosilec prostorskega režima, saj tudi to ni opredeljeno. Alternativno sprotne posodabljanju prostorskih aktov je možno določiti tudi način uskladitve različnih režimov za konkretno investicijo, torej v postopku njenega dovoljevanja, oziroma z ustalivitvijo teh režimov za določeno obdobje v smislu izdaje pred-odločbe za pripravo investicijske namere.

2.3. Sistem pristojnosti in organizacija deležnikov pri zadevah urejanja prostora

Urejanje prostora je izvirna pristojnost občin. Te urejajo ves slovenski prostor, razen tistega, na katerem se umeščajo prostorske ureditve državnega pomena. Ozemeljska majhnost države skupaj z naravnimi (gozdnatost, vodnatost) in geografskimi (strmi nakloni terena) dejavniki pomeni, da je dejansko »planibilnega« prostora zelo malo, njegovo upravljanje in urejanje pa je razdeljeno med 211 slovenskih občin. Te so po svoji velikosti in številu prebivalcev, zlasti pa kadrovske in organizacijske strukturi, izrazito raznolike, pri čemer raziskave kažejo, da je upravljavska sposobnost večine teh občin neustrezna, kar še zlasti velja za naloge s področja urejanja prostora. V primerjavi z nekaterimi drugimi nalogami iz izvirne pristojnosti občin, je sodelovanje občin v skupnih občinskih upravah na področju urejanja prostora redkost in neizkoriščen potencial. Pri vrstah in obsegu nalog, ki jih morajo v okviru urejanja prostora izvajati občine, zakonodaja ne pozna nobene razlike med večjimi in manjšimi ali pa mestnimi in ostalimi občinami, kar predstavlja problem zlasti v kadrovske bolj podhranjenih občinah. Še bolj kot to pa je problematično dejstvo, da tudi z vidika možnosti prostorskega razvoja zakonodaja vse občine obravnava enako. To je privedlo do tega, da želi pravzaprav vsaka občina v prostor umeščati zelo širok nabor prostorskih ureditev, ne

glede na realne potrebe in zmožnosti (zlasti z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo) in ne glede na širši (regijski, državni) vidik.

Čeprav gre pri urejanju prostora za naloge, ki so izvirno občinske, pa le stežka govorimo o pristni samoupravi. Pri prostorskem načrtovanju imajo ključno vlogo t.i. nosilci urejanja prostora (ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil). Občine so se z njimi dolžne usklajevati in pridobivati njihove smernice in mnenja. 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. 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.

Med 11 državnimi nosilci urejanja prostora, kolikor jih pozna sistem trenutno, obstajajo znatne razlike v njihovem statusu, organiziranosti in delovanju. Nekateri so organizirani povsem centralno na ravni ministrstev, nekateri so organi v sestavi ministrstev (npr. ARSO, ki ima na področju voda še osem območnih oddelkov za različna povodja), nekateri pa so javni zavodi z območnimi izpostavami (npr. Zavod RS za varstvo narave s sedmimi območnimi enotami; Zavod za gozdove Slovenije s 14 območnimi enotami). Ti nosilci se nadalje pojavljajo tudi kot soglasodajalci v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja, pri čemer pa se tam v tej vlogi pojavljajo še druge institucije, ki sicer niso nosilci urejanja prostora, in tudi te so lahko organizirane območno (npr. Zavod za varstvo kulturne dediščine s sedmimi območnimi enotami). Ob dejstvu, da se območja vseh teh organizacij in njihovih izpostav ozemeljsko praviloma ne prekrivajo v celoti, lahko hitro ugotovimo, da terja prostorsko-načrtovalska obravnava določenega območja ali pa izdaja gradbenega dovoljenja na določenem zemljišču vključevanje številnih institucij, katerih območja delovanja in sedeži so razkropljeni. V času elektronskega poslovanja ta razkropljenost ne bi smela biti problematična, a se vseeno kaže v vsebinski izoliranosti in postopkovnih partikularizmih teh odločevalcev, to pa skupaj doprinese k razpršenosti odločanja, pomanjkanju usklajenega delovanja in podaljševanju postopkov.

Deležnikov v postopkih načrtovanja in dovoljevanja posegov v prostor je torej veliko in so organizirani po statusno, funkcionalno in teritorialno zelo različnih načinih, pri čemer je obravnava načrtovalskih oziroma investicijskih vsebin izključno individualna, torej na relaciji s posameznim organom, le redko pa v širšem krogu (izjema je prostorska konferenca pri državnih prostorskih aktih). To v precejšnji meri onemogoča aktivno večstransko usklajevanje, ki je temeljni princip prostorskega načrtovanja, deloma pa tudi dovoljevanja.

Prav tako v primerih neuskklajenosti ni organa, ki bi imel možnost odločanja, in kriterijev, po katerih bi to lahko storil.

Za doseganje večje usklajenosti tako pri varstvu različnih javnih interesov kot za bolj uravnoteženo obravnavo razvojnih potreb velja v postopek priprave občinskih prostorskih načrtov uvesti fazo njegove kolegijske obravnave, kjer bi deležniki imeli možnost sprejemanja obvezujočih rešitev in dogovorov za uskladitev in dokončanje priprave tega akta. Zaradi nad-sektorske narave prostorskih aktov in usklajevanja na njih bi vlogo in mesto take obravnave lahko imela posebna vladna služba. Podobno velja nadgraditi tudi način in namen prostorske konference pri pripravi državnih prostorskih načrtov, v obeh primerih pa morajo biti jasna tudi kriterialna pravila, po katerih bi bilo takšno usklajevanje možno. Problematika usklajenosti oz. usklajevanja različnih javnih interesov in razvojnih potreb je prisotna tudi pri občinskih podrobnih prostorskih načrtih. Določene normativne rešitve bo treba sprejeti tudi za ta problem.

Na ravni občin so opisane razlike med njimi takšne, da utemeljujejo tudi razlike v pristojnosti, ki naj jih imajo pri urejanju prostora. Zato je smiselna tudi uvedba kriterijev, ki bi jih morale izpolnjevati občine, da bi lahko samostojno izvajale določene naloge urejanja prostora. Občine, ki teh kriterijev ne bi izpolnjevale, bi se morale za izvajanje teh nalog povezati v skupne občinske uprave ali pa najti druge načine za njihovo ustrezno izvajanje. Predlagano ne pomeni posega v izvirno pravico vsebinskega urejanja lastnega prostora, temveč v operativni način izvajanja teh nalog. Omenjeni kriteriji bi bili predvsem kadrovske narave, torej kriteriji glede izobrazbe, drugih kvalifikacij in števila oseb, ki jih mora občina izpolnjevati, da lahko naloge izvaja samostojno. Poleg povečanja pomena in števila skupnih občinskih uprav na tem področju velja redefinirati in okrepiti tudi vlogo občinskega urbanista, vendar ne kot posameznika, temveč kot strokovno organizacijo, ki lahko opravlja določene javne naloge ali pa v obliki urbanističnega sveta, ki bi za občino prevzemal odgovornost za strokovno usklajenost rešitev, ki jih sicer potrjuje občinski svet in na katerega potrditev bi bil vezan.

2.4. Uvajanje in okrepitev principov regionalizma pri prostorskem načrtovanju

Kljub odsotnosti regijske institucionalne ravni in vprašljivim obetom za njeno vzpostavitev, je treba pri urejanju prostora gravitirati k njegovi regijski obravnavi, saj je ta izpričano najustreznejša za učinkovito upravljanje s prostorom. Za vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja institucionalizacija regij (pokrajin) ni nujno potrebna, na kar opozarjajo tudi priporočila Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Razvojno in prostorsko načrtovanje bo potrebno povezati v okviru priprave regionalnih razvojnih programov za posamezno programsko obdobje, in sicer v strateški del dokumenta, kar bo prispevalo k celovitejši in boljši opredelitvi ekonomskih, socialnih in okoljskih razvojnih potencialov regije, nadaljnjega razvoja regije in posameznih regijskih razvojnih projektov.

Regionalni nivo je vmesni nivo med državo in občino, zato je možno njegovo vlogo okrepiti tako z organiziranjem nekaterih državnih nalog na tem nivoju (prenos navzdol), kot s povezovanjem nekaterih nalog občin (prenos navzgor) in z ustreznim prepletom instrumentov za izvajanje javnih politik (finančni, pravni, idr.).

Z vidika države in njenih institucij bi ob opisani razdrobljenosti državnih služb veljajo razmisliti o ozemeljsko večjih upravnih teritorijih (npr. okrajih) na ravni katerih bi lahko delovale službe, ki so deležniki pri nalogah urejanja prostora. Že sedaj kar nekaj teh služb deluje po principu

območnih enot, ki pa so ozemeljsko različne, predvsem pa na ta način niso organizirane vse službe (še najbolj izrazito ne ravno prostorske). Takšno združevanje presega prostorsko zakonodajo (tudi v širšem smislu), vendar pa bi ravno to področje največ pridobilo z dobro razporejeno teritorialno mrežo skrbnikov prostora (tako pri načrtovanju, kot dovoljevanju).

Z občinske ravni je treba na višjo raven prenesti zlasti strateške odločitve v prostoru kot možnost skupne priprave občinskih strateških prostorskih načrtov oziroma skupnega določanja razvojnih ciljev upoštevajoč državne strateške razvojne dokumente in prioritete za posamezno programsko obdobje (stanovanja za ranljivejše skupine prebivalstva, večje gospodarske cone, centralne dejavnosti – oskrbne, storitvene, poslovne, prometna vozlišča, prostorske ureditve/prilagoditve za zmanjšanje vpliva podnebnih sprememb, načrtovanje krajine in umeščanje posameznih dejavnosti v krajino. Predvsem pa je treba okrepiti načrtovalsko podstat pri izvajanju regionalnih razvojnih programov. Regionalno razvojno programiranje in regionalne vsebine bi bilo treba vključevati tudi v obstoječ sistem državnih in občinskih prostorskih aktov.

2.5. Sistem prostorskih aktov; poenotenje minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo in razbremenitev vsebin in obsega prostorskih aktov

Sedanji princip občinskega prostorskega načrta kot akta, ki združuje vse strateške in izvedbene vsebine, je preokoren in pomeni velik zalogaj z vidika priprave in financiranja, zlasti pa tudi z vidika izvajanja. Njegove vsebine je treba po vzoru pretekle ureditve razporediti v več hierarhično razvrščenih in vsebinsko bolj zaokroženih izvedbenih aktov (pri čemer enotni OPN še vedno ostane kot opcija (zlasti za manjše občine). Pri tem se kot smiselna kaže tudi možnost ponovne uzakonitve več vrst izvedbenih prostorskih aktov, saj je pristop k načrtovanju območja stanovanjskih površin od pristopa k načrtovanju industrijskih ali pa infrastrukturnih ureditev oziroma načrtovanje območja celovite prenove drugačno od načrtovanja novih ureditev na nepozidanem prostoru.

Takšen sistem bi omogočal bolj trajno in stabilno določanje temeljnih odločitev v prostoru, obenem pa bolj fleksibilno izvedbeno raven, na kateri bi bilo več mesta za bolj individualiziran oziroma pogodbeni pristop k urbanizmu, medtem ko bi splošna pravila za izvajanje posegov v prostor lahko določalo že državno pravo. Glede na majhnost ozemlja Republike Slovenije in občin, v katerih pristojnosti so naloge prostorskega načrtovanja, bi bilo namreč smiselno na ravni države predpisati minimalne zahteve, ki morajo biti upoštevane neposredno pred izdajo gradbenega dovoljenja in ki morajo biti skupne za celoten teritorij Republike Slovenije. V prvi vrsti gre tu za pravila, ki se nanašajo na dopustnost gradnje vrst objektov glede na njihov namen v območjih, opredeljenih z določeno namensko rabo, pravila glede odmikov, zagotavljanja parkirišč, lahko tudi posebna pravila glede gradnje bolj problematičnih vrst objektov kot so trgovski centri in podobno. Novi Zakon o prostorskem načrtovanju mora napolniti vsebina, ki naj bo izhodišče za prostorsko načrtovanje na občinski ravni. Na ta način se bodo prostorski akti lahko razbremenili nepotrebnih vsebin, ki se ponavljajo v vseh prostorskih aktih, pravila pa se bodo poenotila na ravni celotne države in na takšen način se bodo občine razbremenile reguliranja tekstualnih vsebin prostorskih aktov oziroma se bodo lahko posvetile zgolj grafičnemu delu prostorskih aktov ter uzakonitvi morebitnih potrebnih in dopustnih izjem glede na specifičnosti občine.

2.6. Integracija postopkov prostorskega načrtovanja, dovoljevanja in vzporednih okoljskih postopkov

Postopki prostorskega načrtovanja so glede na usklajevalno naravo le-tega vedno vključevali tudi obravnavo okoljskih vidikov načrtovanih posegov v prostor. Ta je z implementacijo evropskih predpisov postala vsebinsko, postopkovno in organizacijsko ločen sklop, ki pa je ključnega pomena pri pripravi prostorskih aktov in pri dovoljevanju gradenj. Ta ločenost povzroča nepotrebna oziroma podvojena postopkovna dejanja, zlasti pa vsebinsko ločeno obravnavo povezanih vprašanj. Spričo dejstva, da se večina postopkov celovite presoje vplivov na okolje izvaja ravno za prostorske akte, bi bilo treba te postopke integrirati in s tem tudi racionalizirati. Nekatero organizacije se tako pojavljajo v dvojni vlogi – enkrat kot nosilci urejanja prostora po prostorski zakonodaji, enkrat pa kot udeleženci postopka po zakonodaji s področja varstva okolja. Prav tako je treba postopek celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) izvajati na ravni in vsebinah, za katere je tudi zamišljen, torej kot strateška presoja izvedbe tega plana oz. vsebin, ki jih plan obravnava, in ne kot konkretna presoja posameznih posegov v prostor, saj so temu namenjeni drugi postopki.

Integracija postopkov oziroma optimiziranje postopka CPVO terja dvojni napor: Po eni strani je treba revidirati veljavne predpise s tega področja v oziru na zahteve prava EU in jih na podlagi ugotovitev spremeniti, po drugi strani pa je izboljšanje na tem področju povezano tudi s spremembami na področju sistema in vsebin prostorskih aktov. OPN ima kot edini obvezen občinski prostorski akt namreč zelo obsežno vsebino, saj obsega tako strateški kot izvedbeni del in določa vse od temeljnih razvojnih usmeritev, preko osnovne in podrobnejše namenske rabe zemljišč do konkretnih prostorskih izvedbenih pogojev za gradnjo objektov. Ob takšni vsebini je izvedba postopka CPVO le stežka drugačna od obstoječe. V prejšnji točki nakazana potreba po sistemu več prostorskih aktov katerih vsebina je v hierarhičnem razmerju, je tako dejansko povezana tudi z možnostjo drugega postopka CPVO oziroma možnostjo različnih izvedb tega postopka. V primeru prostorskega akta, ki bi določal osnovno in podrobno namensko rabo prostora, bi ta postopek lahko bil drugačen od postopka za temu aktu podrejen izvedbeni prostorski akt, ki se pripravlja za povsem konkreten projekt. Glede na dejstvo, da gre pri določanju namenske rabe za najbolj ključno odločitev v prostoru, ki izhaja iz strateških ciljev, obenem pa že znatno prejudicira izvedbene rešitve, bi priprava takšnega akta pravzaprav vedno morala vključevati postopek CPVO, obenem pa bi ob upoštevanju ugotovitev iz točke 3.2. takšen postopek lahko obsegal kolegijsko obravnavo in tudi možnost odločanja v primeru kolizije med različnimi področji oziroma deležniki.

Na enak način bi lahko na izvedbeni ravni okoljske postopke integrirali v postopke dovoljevanja. Na problematiko ločenosti teh postopkov in posledično nepreglednost in necelovitost presoje vplivov na okolje v njih opozarja tudi Evropska Komisija, ki v povezavi s tem vprašanjem vodi tudi predsodne postopke.

Pri izvedbi okoljskih postopkov oziroma izdelavi okoljskih poročil in poročil o vplivih na okolje je večjo pozornost treba nameniti tudi njihovim izdelovalcem in pripravljavcem. Obstoječi sistem naročanja oziroma financiranja teh dokumentov namreč ni najbolj ustrezen z vidika zagotavljanja njihove kvalitete in strokovne neodvisnosti njihovih izdelovalcev.

2.7. Poenotenje standardov sodelovanja javnosti na državni in občinski ravni prostorskega načrtovanja

Vse od uveljavitve ZUPUDPP dalje strokovna in civilna javnost opozarjata na znatno razliko med možnostjo sodelovanja javnosti v postopkih priprave državnih prostorskih načrtov (ki je ocenjena relativno dobro) in možnostjo sodelovanja javnosti pri občinskem prostorskem načrtovanju (ki je deficitarna).

Ker dejansko ni razloga za različno obravnavo oziroma standarde sodelovanja javnosti, je treba pri prenovi zakonodaje le-te poenotiti, izhajajoč iz boljšega standarda, torej tistega po ZUPUDPP, kar pomeni predvsem bolj zgodnje vključevanje javnosti pri odločitvah v prostoru.

Tako civilna javnost na eni strani, kot investitorji posegov v prostor na drugi strani opozarjajo na pravno neurejenost delovanja civilnih iniciativ na tem področju. Ob priznavanju legitimnosti takšnim oblikam družbenega povezovanja pa se pogosto izpostavlja tudi delovanje, ki ne zasleduje širših koristi, temveč je usmerjeno v povsem zasebne (praviloma finančne) interese. Z obeh strani so zato prisotni predlogi, da se uredi in opredeli takšno povezovanje in delovanje na zakonski ravni, tako da se določi kriterije, pod katerimi je možno šteti, da določena organizacija civilne družbe deluje v javnem interesu, in načine, kako lahko nato te organizacije sodelujejo pri zadevah urejanja prostora.

2.8. Nov sistem umeščanja oziroma dovoljevanja objektov državnega pomena

Postopki priprave DPN so bili z ZUPUDPP zelo podrobno urejeni. Predvidene so bile vse takrat znane variacije postopkov (z obema okoljskima presojava – CPVO, PVO, ali le s CPVO,...) z nekaj dodatnimi olajšavami (skrajšan in kratki postopek sprememb DPN, vrednotenje nepremičnin za potrebe njihovega odkupovanja, dokazila, ...). Ta ureditev je dosti bolj učinkovito naglasila probleme povezane s tem, kaj je treba v katerih fazah postopka zagotoviti, kakšne so naloge in odgovornosti posameznih akterjev, ipd. Vendar pa, prav zaradi (pre)podrobne regulacije korakov, ne omogoča učinkovitega prekrivanja posameznih faz in prilagajanja novim situacijam (npr. izvedba postopka z obema okoljskima presojava, vendar brez primerjave variant), kar je rezultiralo v ugotovitev, da je pretoga in ne more učinkovito odgovarjati na nastale nove situacije, tudi v povezavi s pravkar 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. Od uveljavitve ZUPUDPP je bilo sicer sprejetih 22 DPN, vendar nobeden od teh še ni bil v celoti pripravljen v skladu s tem zakonom.

Omenjena PCI uredba bo bistveno vplivala na področje umeščanja in gradnje objektov državnega pomena, primarno za področje energetske infrastrukture. Smiselno pa je, da se princip, ki se bo zaradi nje uveljavil za objekte transevropske energetske infrastrukture, uveljavi tudi za vse ostale objekte, ki bodo razglašeni za objekte državnega pomena, kar uredba celo izrecno priporoča. Uredba namreč zavezuje k poenostavitvi sistema dovoljevanja na tem področju, vključno s prostorskim načrtovanjem, izdaji vseh dovoljenj in soglasij s tem v zvezi in vseh drugih dejanj, ki pripeljejo do končnega dovoljenja za gradnjo

tovrstnih objektov. Uredba države članice zavezuje k spoštovanju predpisanih rokov za izdajo dovoljenj in k uvajanju principa vse na enem mestu. Uredba od držav članic zahteva, da ustanovijo nacionalni pristojni organ, ki bo deloval po principu vse na enem mestu. Investitor naj bi pri tem organu v predpostopku pridobil vse usmeritve za pripravo zahteve za pridobitev dovoljenja za gradnjo infrastrukture. Predpostopek po uredbi lahko traja največ 2 leti, sam postopek dovoljevanja pa največ leto in pol. V predpostopku dovoljevanja naj bi bila vključena tudi izdelava okoljskih poročil in seznanitev javnosti s strani investitorja. Obe fazi skupaj naj ne bi trajali več kot tri leta in pol, v nasprotnem primeru mora država članica o zamudah obveščati komisijo in ji o stanju zadeve poročati. Uredba s predpisanimi roki torej države zavezuje, da izdajo celovito odločitev v roku treh let in pol. Ker po sedanji shemi (sprejemanje najprej DPN, nato izdaja gradbenega dovoljenja in vzporedno še vseh drugih predpisanih dovoljenj, postopki razlastitve itd.) ne pridemo na tako časovnico, bo verjetno treba razmišljati tudi o poenostavitvah in združevanju teh postopkov.

Pri objektih državnega pomena je neustrezen tudi nabor teh objektov glede na njihov pomen. V kategoriji teh objektov so tudi objekti, ki niso državnega pomena. Prav tako ni usklajen in izenačen nabor ureditev državnega pomena in objektov državnega pomena, kar bi bilo treba poenotiti.

Proces umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena in dovoljevanje njihove gradnje je treba preoblikovati. Dosedanja prva faza postopka DPN (študija oziroma primerjava variant), ki se zaključi s sklepom vlade o najustreznejši varianti ostane v dosedanji obliki, pri čemer naj se postopek CPVO (kadar ga je potrebno izvesti) v celoti implementira v postopek DPN. Dosedanja druga faza (t.i. predlog DPN, kjer gre za podrobnejše načrtovanje najustreznejše variante) pa naj se združi s procesom izdaje gradbenega/lokacijskega dovoljenja, vseh področnih soglasij/dovoljenj, okoljevarstvenega soglasja, lahko tudi vključno z razlastitvenim postopkom, v enovit postopek, ki se zaključi z eno odločbo. Organ, ki bi vodil tak postopek (MZIP ali po drugem principu, npr. kolegijsko odločanje predstavnikov več organov ipd.), bi predstavljal tudi enotno kontaktno točko v skladu PCI uredbo. V obeh fazah je potrebno pazljivo določiti vključevanje javnosti (Aarhuška konvencija).

Kot vzor za novo ureditev tega področja bi lahko služil model nemškega dovoljevanja objektov državnega pomena – tkim. Postopek »Planfeststellungsverfahren«. V tem postopku so integrirani vsi postopki izdajanja soglasij oziroma podajanja mnenj nosilcev urejanja prostora. V bistvu bi šlo za združitev sedanjega drugega dela DPN s postopkom izdaje gradbenega dovoljenja, ki se sedaj v velikem delu podvajata in za izločitev velikega dela sedanjega gradbenega dovoljenja v okvir gradbenega nadzora. Vse tehnične podrobnosti in zahteve so tako predmet gradbenega nadzora, ki se lahko poveri tudi obstoječim podjetjem v državni lasti, ki takšna dela že izvajajo ali pa se ustanovi povsem novo podjetje za vse objekte državnega pomena.

Bistvena dodana vrednost takšnega postopka v primerjavi s sedanjo ureditvijo bi lahko bila integracija postopka razlastitve in odločitve o drugih omejitvah lastninske pravice tako, da bi se te odločitve lahko sprejele že v okviru tega postopka. Pritožba na odločitev glede razlastitev in omejitev pravic bi se tako se izpodbijala v pritožbi zoper gradbeno dovoljenje, v delu, ki se nanaša na odškodnino, pa se bi spor naprej reševal na sodišču. Potreben pa bi bil še razmislek, ali slovenska ustava dopušča prenos nemškega modela, ki dopušča možnost pritožbe samo v delu, ki se nanaša na način in vrsto razlastitve oziroma omejitve pravice, ne pa tudi na samo dejstvo, da se pravica lahko odvzame oziroma omeji ter možnost, da odločitev o izdaji takšnega dovoljenja ne zadrži njegove izvršitve.

2.9. Prenova prostorskih ukrepov in uvajanje mehanizmov aktivne zemljiške politike

Nabor obstoječih prostorskih ukrepov po ZUreP-1 je po desetih letih veljavnosti in izvajanja potrebno prenoviti, pri čemer je treba izhajati iz ugotovitev (zdaj že zelo obsežne) prakse. Ker gre za ukrepe, ki na oblasten način posegajo in omejujejo zasebno-pravna razpolaganja z lastnino, je manevrski prostor relativno ozek, vseeno pa obstaja možnost hitrejšega vodenja teh postopkov na eni strani (kadar gre za pridobivanje nepremičnin, potrebnih za izvedbo projektov v javnem interesu) ter bolj sorazmernega poseganja in učinkovitejšega varstva pravic zasebnikov na drugi strani. Prav tako je tudi na tem področju prišlo do izrazitega drobljenja ureditve, saj številni področni zakoni specialno urejajo izkazovanje javne koristi za poseganje v zasebno lastnino. Zaradi preglednosti sistema in pravne varnosti vseh deležnikov je treba krovno ureditev prenoviti in ji podrediti (mestoma pa tudi razveljaviti) sektorske predpise. Glede na nekatere analize drugih pravnih ureditev na področju razlastitev in glede na omenjene spremembe področne zakonodaje, ki nakazujejo tovrstne potrebe, bi veljalo razmišljati o širitvi razlastitvenih namenov in širši opredelitvi javnega interesa za razlastitev, obenem pa tudi o širitvi kroga razlastitvenih upravičencev. V kontekstu ukrepov aktivne zemljiške politike se ponovno izpostavlja tudi potreba po vzpostavitvi inštrumentov kot je urbanistična razlastitev ali instituta menjave zemljišč, namenjenih za gradnjo, kar sicer mnoge evropske države poznajo in uporabljajo že daljši čas, v Sloveniji pa se v novejši prostorski zakonodaji k uzakonitvi teh instrumentov zaradi bolj restriktivne obravnave zasebne lastnine k temu vse do danes ni pristopilo.

Prenove na podlagi dognanj iz prakse je potrebno tudi področje opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo in komunalnega prispevka. Dopolniti je treba postopkovni vidik odmere komunalnega prispevka, kjer sedaj prihaja do nekaterih nejasnosti (možnost odmere komunalnega prispevka po uradni dolžnosti, rok veljavnosti odmerne odločbe, vračanje komunalnega prispevka), z vidika povečanja transparentnosti pri financiranju in zaračunavanju komunalne opreme pa je treba vzpostaviti standardiziran sistem njenega vrednotenja.

Zlasti pa je na področju aktivne zemljiške politike kot tudi samega prostorskega načrtovanja, treba bistveno več pozornosti nameniti stavbnim zemljiščem. Medtem ko so bila ta v preteklosti kot temeljno izhodišče urbanizma in osnova za gospodarjenje s prostorom intenzivno obravnavana in urejena, saj jim je bil namenjen cel zakon (Zakon o stavbnih zemljiščih), so danes izrazito podnormirana, kar ima posledice na upravljanje s prostorom. Problemi, ki jih zlasti gospodarstvo na področju prostorskega načrtovanja vidi in identificira kot dolgotrajnost postopkov, so pravzaprav zgolj posredni, saj se v osnovi nanašajo na razpoložljivost in ponudbo komunalno opremljenih zazidljivih zemljišč, primernih za takojšnjo uporabo. Stavbna zemljišča je zato treba najprej na novo opredeliti (ne kot osnovno namensko rabo prostora, temveč kot zemljišča, na katerih je dejansko možno graditi) in jih nato kot najvišjo stopnjo razvoja zemljišča primerno zakonsko urediti z vidika njihovega nastajanja, evidentiranja in aktiviranja. V ta namen je med drugim treba ponovno uzakoniti nekatere mehanizme, ki so že znani iz preteklih ureditev, kot npr. gradbena parcela (alternativno velja razmisliti tudi o obvezni parcelaciji zemljišč za gradnjo v postopku izdajanja gradbenega dovoljenja), ali pa uzakoniti nove, ki v dosedanjem sistemu še niso poznani, a jih najdemo v primerljivih sistemih (npr. instrument razlastitve za izvajanje urbanistične politike v smislu oblikovanja fonda stavbnih zemljišč).

2.10. Ponovna uvedba dovoljenja za nekatere posege v prostor, ki niso gradnja objektov

S sprejemom ZGO-1 je bila njegova veljavnost omejena le na objekte in so s tem iz sheme dovoljevanja (namenoma) v celoti izpadli vsi drugi posegi v prostor, ki niso gradnja objektov. ZGO-1D je definicijo objekta še bolj omejil (definicija povezanosti s tlemi), zato je izven sistema dovoljevanja ostal še večji obseg posegov in del, ki niso gradnja oziroma objekt. Zato je v tej povezavi potreben razmislek v smeri uvedbe dovoljenja za posege v prostor, ki po definiciji niso objekti (sprememba namembnosti brez elementov gradnje, posegi v prostor, ki niso objekti oziroma gradnja objektov, npr. nasipavanja, zasipavanja, melioracije, postavitve premičnih ali začasnih objektov kot so kontejnerji, kioski in podobno) vendar le, če po veljavni zakonodaji niso pokriti z nobenim drugim upravnim aktom, za prostor pa lahko predstavljajo veliko tveganje za njegovo degradacijo. Z dovoljenjem bi se preverjala zlasti skladnost teh posegov z določbami prostorskih aktov in drugih občinskih predpisov. Glede na naravo teh posegov bi veljalo razmišljati o možnosti, da njihovo dovoljevanje in/ali nadzor nad njimi v prostoru prevzamejo občine.

2.11. Nov način izdajanja dovoljenja za gradnjo in izvajanje vzdrževalnih del

Trenutni sistem dovoljevanja gradenj je organiziran na način, ki ne sledi principu »vse na enem mestu«, kar za investitorja predstavlja veliko administrativno oviro, saj mora enake procese z enako ali podobno dokumentacijo ter podobno vsebinsko presojo njegove zahteve ponoviti večkrat. S tem se tudi poveča tveganje za investicijo, kar mnoge odvrne od investicijske namere. Poleg tega se investitor sooča s številnimi zahtevami soglasodajalcev, ki si med seboj pogosto tudi nasprotujejo, pri tem pa zakonodaja ne omogoča usklajevanja teh zahtev na enem mestu. Prav tako se investitorji srečujejo z netransparentnostjo in nedoločenostjo sektorske zakonodaje, ki predstavlja podlago za izdajanje soglasij ter z diskrecijskim odločanjem soglasodajalcev, brez obstoječih in javno objavljenih meril in pogojev, ki bi bila podlaga za takšno odločanje. Takšne ovire zmanjšujejo konkurenčnost Slovenije za domača ter tuja vlaganja, na kar opozarja tudi Evropska komisija in nekatere mednarodne organizacije, ki merijo konkurenčnost držav na tem področju (npr. World Bank)

Izdajanje gradbenih dovoljenj je že od leta 1995, ko so bile pristojnosti občin za dovoljevanje gradenj prenešene na državo, v pristojnosti upravnih enot. S tem je bila ustvarjena povsem umetna ločnica med občino, ki prostor načrtuje, ter državo, ki 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 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 manevrskega prostora, inovativnosti in kreativnosti ter je pogosto vodil v formalistično odločanje, ki ni bilo v skladu s stroko. Iz tega razloga bi bilo treba v postopku dovoljevanja stroki prepustiti večjo vlogo (npr. enostavnejši postopek, če licencirani strokovnjak izdelava in potrdi lokacijski del dokumentacije), 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 ob sodelovanju občinskega urbanista oz. občine).

Glede na zgoraj navedene ugotovitve, je predlagan model izdajanja dovoljenja za gradnjo, ki bi po vsebini predstavljal lokacijsko dovoljenje, medtem ko bi bilo preverjanje izpolnjevanja bistvenih zahtev predmet ločenega strokovnega nadzora nad graditvijo kot predmet javnega pooblastila, ki pa se ne bi vodil kot upravni postopek. Iz tega razloga bi lahko bila dokumentacija, potrebna za pridobitev dovoljenja za gradnjo, bistveno manj obsežna. Takšno predlagano rešitev pa je treba v sodelovanju z resornimi ministrstvi dograditi z ustreznimi mehanizmi in jo strokovno pretehtati ter urediti tako, da bo kljub skrčeni vsebini dokumentacije, potrebne za pridobitev dovoljenja, na drug način omogočeno preverjanje izpolnjevanja pogojev in izdajanje soglasij skladno s sektorskimi predpisi.

Kot možna rešitev se v postopku dovoljevanja izpostavlja tudi uvedba instituta predodločbe, s katero bi investitor še pred pridobitvijo dokončnega gradbenega dovoljenja, za omejen čas pridobil pravico do lokacije, na katero ne bi mogla več vplivati nobena sprememba prostorskega akta ali spremembe kateregakoli drugega režima. Na tak način bi se povečala varnost investicijske namere, saj bi bila z odločbo za določen čas varovana investitorjeva pravica do lokacije, medtem pa bi izpolnil še ostale pogoje, ki so potrebni za izdajo končnega gradbenega dovoljenja.

Dodatno dimenzijo pri izdajanju gradbenih dovoljenj predstavlja tudi struktura nadzora nad zakonitostjo gradbenega dovoljenja. Zoper gradbeno dovoljenje je možna pritožba na ministrstvo, pristojno za prostor in nato še sodno varstvo, najprej na upravnem, nato pa še na vrhovnem sodišču. Na koncu je kot skrajno sredstvo možna še ustavna pritožba na ustavnem sodišču. Iz opisanega sledi, da ima investitor po eni strani na voljo številna pravna sredstva za dokazovanje zakonitosti nameravane gradnje, po drugi strani pa zaradi pritožb stranskih udeležencev v postopku in zaradi številnih možnosti tudi izrednih pravnih sredstev zmanjšuje pravno varnost investitorja in lahko rezultira celo v odpravi gradbenega dovoljenja, ki ima po ZUP za posledico celo vzpostavitev prejšnjega stanja oziroma odstranitev objekta, če je bil ta že zgrajen. Kljub temu, da je po veljavni zakonodaji možna gradnja po dokončnosti gradbenega dovoljenja (na riziko investitorja), je tudi zaradi števila inštanc, na katerih je možno iz različnih razlogov izpodbijati celo pravnomočno gradbeno dovoljenje, riziko investitorja velik tudi v primeru pravnomočnosti. Gradnja objekta po dokončnosti gradbenega dovoljenja je sicer investitorjem omogočila hiter začetek gradnje, vendar je v primeru odprave in razveljavitve pogosto povzročila ne samo škodo investitorju, pač pa tudi prostoru. Takšen institut je botroval tudi povečanju števila nelegalnih gradenj. Iz navedenega izhaja, da bi bilo treba razmišljati o zaostritvi pogoja začetka gradnje po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, obenem pa tudi o zmanjšanju stopenj odločanja o zakonitosti gradbenega dovoljenja, kar bi bilo treba proučiti zlasti z vidika ustavnopravne dopustnosti. Odločanje o odpravi ali razveljavitvi gradbenih dovoljenj v okviru nadzora nad njegovo zakonitostjo pa bi bilo treba ne glede na določbe ZUP omejiti, tako da bo odprava

gradbenega dovoljenja (zaradi katere je treba vzpostaviti tudi prejšnje stanje) možna samo v primerih, ko objekt še ni zgrajen, kar je sicer že uveljavljeno v sodni praksi in bi bilo zato to izjemo treba uzakoniti tudi z zakonom.

Poseben poudarek pri dovoljevanju objektov je treba nameniti tudi institutu obvezne parcelacije zemljiških parcel (v skladu z merili in pogoji, določenimi v prostorskih aktih), saj so na to vezani pomembni urbanistični kriteriji (faktor pozidanosti, gradnja pomožnih objektov ipd.). S tem v zvezi je možnih več pristopov npr. pogojevanje dovoljevanja z že izvedeno parcelacijo ali pa avtomatična parcelacija kot rezultat izdaje predpisanih dovoljenj po uradni dolžnosti. Vzorec za ustreznost tega vprašanja je možno poiskati v tujih zakonodajah, ki imajo to vprašanje že ustrezno urejeno (npr. Hrvaška, Avstrija).

Kot pravno nepregledno in slabo urejeno se izkazuje dovoljevanje izvajanja vzdrževalnih del, saj specialni predpisi vsak zase določajo svoje postopke za izvajanje teh del, kar povečuje na eni strani težave investitorjev in na drugi strani možnosti, da se dela izvedejo v neskladju z veljavnimi predpisi. Nova zakonodaja mora v zvezi z vzdrževanjem del določiti okvire za urejanje tega vprašanja in na ta način poenotiti postopek in pogoje izvajanja vzdrževalnih del.

2.12. Preoblikovanje sistema nadzora pri graditvi objektov

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 ter da bi morala nova zakonodaja vpeljati nadzornike kot osebe javnega zaupanja oziroma nosilce javnih pooblastil, ki bi sledili graditvi od začetka do konca, država pa bi jih preko inšpekcije samo nadzirala. Pri obstoječi zakonodaji pa 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.

Iz vseh do sedaj opravljenih analiz, razprav in proučevanja primerjalnih sistemov v tujini, ter iz opozoril stroke izhaja, da je za učinkovit nadzor nad graditvijo (ne glede na to, ali ga bo zagotavljal državni organ sam ali se bo vršil po tretji osebi) nujno, da nadzor ni parcialen oziroma da ne obsega samo dela procesa graditve, temveč da nadzor vrši isti subjekt od začetka do konca. To pomeni, da bi se lahko vloga nadzora pričela že pred samim projektiranjem, v smislu svetovanja, nadaljevala bi se med samim projektiranjem v smislu revidiranja projekta in nato prešla v fazo nadzora nad izvajanjem gradnje, vključno s končno

kontrolo zgrajenega objekta. Veljavna zakonodaja in sistem nadzora ima torej to veliko pomanjkljivost, da so subjekti nadzora celotnega procesa graditve različni, da so njihove naloge razdrobljene, kar ima za posledico parcialnost nadzora, slabo koordinacijo dela in na koncu tudi slab izdelek.

Bistvo predlaganega novega sistema nadzora pri graditvi objektov je v tem, da zanj v celoti prevzemajo odgovornost pooblaščen subjekti, ki vršijo strokovni nadzor nad gradnjo od začetka do konca procesa graditve v okviru javnega pooblastila. Novi nadzorniki bi tako imeli nalogo nadzorovati oziroma svetovati glede izpolnjevanja bistvenih zahtev že pri samem projektiranju, nato pa tudi pri izvajanju gradnje, po dokončanju gradnje pa bi imeli nalogo pregleda skladnosti zgrajenega objekta s predpisi in z gradbenim dovoljenjem ter za potrditev skladnosti objekta z izdanim certifikatom, ki bi se posredoval pristojnim inšpekcijskim službam. Obstaja tudi možnost, da bi takšen certifikat lahko nadomeščal dosednji postopek uporabnega dovoljenja in tehničnega pregleda objekta. Postopek se tako ne bi vodil po ZUP in ne bi bil strogo formaliziran.

Nadzor nad nadzorniki bi opravljal gradbeni inšpektorat, ki bi lahko tudi lahko sankcioniral njihove kršitve. Nadzornik bi moral gradbeni inšpekciji prijaviti začetek gradnje in začetek izvajanja posameznih faz gradnje, ki bodo predpisane v zakonu (npr. izkop, temeljenje, zaključek del, ki jih po dokončanju gradnje ni več mogoče pregledati itd.), da bi s tem omogoči gradbenemu inšpektorju morebitno izvedbo nadzora. Nadzornik bi med gradnjo izpolnjeval poseben obrazec, v katerem mora biti potrjena vsaka faza gradnje. Po končani gradnji bi popolnoma izpolnjen obrazec (certifikat) posredoval gradbeni inšpekciji, v katerem potrdi dokončanje gradnje. Potrdila bi se vnašala v prostorski informacijski sistem, v katerega bi lahko vpogledovali tudi gradbeni inšpektorji in vsi soglasodajalci.

Pomembna razlika med nadzorniki v veljavnem in predlaganem modelu bi bila, da bi novi nadzorniki pridobili pooblastilo na MzIP in ne več na pristojni zbornici. V zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti gradbenega nadzornika se alternativno ponuja tudi možnost, da gradbenega nadzornika ne bi imenoval sam investitor, temveč da bi ga izmed licenciranih nadzornikov imenoval državni organ, investitor pa bi moral plačati stroške takšnega nadzora. Zakon bi določil pogoje za pridobitev pooblastil, pri čemer bi bil čas veljavnosti pooblastila časovno omejena, po tem roku pa bi se lahko pod določenimi pogoji podaljšalo. Osnovni pogoj za pridobitev licence bi bilo pridobljeno pooblastilo odgovornega projektanta na eni od pristojnih poklicnih zbornic (ZAPS ali IZS) ter izpolnjevanje še nekaterih dodatnih, strožjih pogojev, ki bi jih določil zakon (npr. reference, delovne izkušnje ipd.).

2.13. Prenova pogojev za gradnjo objektov

V Zakonu o graditvi objektov leta 2003 je bila uvedena možnost gradnje nekaterih objektov (enostavni objekti) in izvajanja del (vzdrževalna dela, sprememba namembnosti) brez predhodne pridobitve gradbenega ali kakršnegakoli drugega dovoljenja. Sektorska zakonodaja je, vsaka za svoje področje, vsebino teh del še dodatno širila in področje še dodatno deregulirala. Ob pomanjkljivem nadzoru državnih inšpekcijskih služb je ta problem le še potenciran in vsaj v delu, ki se nanaša na skladnost s prostorskimi akti, odpira tudi vprašanje pristojnosti za nadzor nad gradnjo teh objektov oziroma nad izvajanjem takšnih del. Zato bi veljalo razmišljati v smeri, da bi morali investitorji izgradnjo takšnih objektov ali izvedbo del obvezno prijaviti pristojnemu organu, kar bi omogočilo preglednost evidence zgrajenih objektov in del, s tem pa tudi lažji nadzor nad njimi.

ZGO-1 je sprva uvedel le tri kategorije objektov: zahtevni, manj zahtevni in enostavni objekti. V letu 2008 je bila uvedena dodatna kategorija nezahtevnih objektov, za katero je bilo predvideno enostavnejše dovoljevanje, vendar le v delu, ki se nanaša na dokumentacijo. Ustavno sodišče RS je namreč določbe glede izključitve stranskih udeležencev v tem postopku razveljavilo in s tem ta postopek dovoljevanja procesno skoraj v celoti izenačil z rednim postopkom dovoljevanja.

Opisana kategorizacija vrst objektov glede na zahtevnost je doživela že marsikatero strokovno kritiko, saj pojmovno ne sovpa z naborom, ki ga podzakonski predpisi naštevajo v posamezni kategoriji vrst objektov. Zato bi se morala kategorizacija objektov povsem spremeniti, pri čemer bi veljalo razmišljati tako o rešitvi, da se posamezna kategorija ne poimenuje več ali da se preprosto oštevilči, kot to pozna nemška zakonodaja ali pa da se zgolj določi, kakšna je investitorjeva obveznost za posamezni nabor. Prav tako bi morali zaradi preglednosti in večje pravne varnosti pri uporabi predpisov pri določanju naborov oziroma pri kategorizaciji objektov razmišljati o zakonski določitvi naborov posameznih objektov in njihovih karakteristik namesto podzakonske ravni. Po natančni strokovni preveritvi in oblikovanju rešitev v tesnem sodelovanju s tistimi resorji, ki so odgovorni za posamezna področja varovanja, se preveri možnost oblikovanja nabora objektov, za katere bi veljale naslednje obveznosti:

1. za katere je treba pridobiti gradbeno dovoljenje pri upravni enoti in zagotoviti gradbeni nadzor,
2. za katere zadostuje prijava pri upravni enoti – izvrši se s klavzulo »potrjeno« na obrazcu za vlogo, v primeru molka organa pa se šteje da je objekt dovoljen – vse to se evidentira in izvede v evidenci upravnih aktov,
3. za katere je potrebno samo obvestilo pri pristojni občini po izvedbi del – objekt se vnese v evidenco upravnih aktov.

Glede na to, da se v praksi pogosto pojavljajo mejni primeri, ko ni povsem jasno, ali je dovoljenje za poseg sploh potrebno ali pa investitor potrebuje o tem dokument, s katerim lahko izkazuje legalnost zgrajenega objekta, bi veljalo razmišljati o možnosti, da ob plačilu višje takse investitor tudi v tem primeru pridobi dovoljenje ali alternativno, da se omogoči možnost izdajanja potrdil o legalnosti objekta proti plačilu takse v ustrezni višini.

2.14. Integracija postopkov izdajanja soglasij v postopek izdajanja gradbenih dovoljenj

Nujno bi bilo, da bi se postopek izdajanja gradbenih dovoljenj bi se lahko vodil na način »vse na enem mestu«, kar bi sicer omogočila uvedba prostorskega informacijskega sistema in sistema e - graditev.

Poleg informacijskih rešitev, ki bodo omogočale hitrejšo izmenjavo podatkov in s tem pospešile tudi postopek odločanja, pa bi bilo treba v procesu dovoljevanja preoblikovati tudi procese izdajanja soglasij tako, da bi bili ti procesi v čim večji meri integrirani v postopek dovoljevanja. Pred letom 2003, ko je stopil v veljavo ZGO-1, so predpisana soglasja veljala za akcesorne akte, brez katerih gradbenega dovoljenja ni bilo moč izdati in ki so se povzela tudi v izreku gradbenega dovoljenja. Spmembe v letu 2003 v smeri izločanja soglasij iz postopka dovoljevanja oziroma prenašanja odgovornosti za pridobivanje soglasij iz upravnih enot na samega investitorja oziroma projektanta, so imele en sam cilj – to je skrajšanje

postopkov izdajanja gradbenega dovoljenja. Ta cilj je bil sicer dosežen, vendar je ne glede na takšno spremembo sam proces dovoljevanja v širšem smislu še vedno enako dolg, če ne daljši. Po vstopu v Evropsko unijo, je namreč Slovenija sprejela vrsto predpisov in uvedla številne nove postopke, s katerimi je v svoj pravni red prevzela zakonodajo Evropske unije in ki so procese dovoljevanja in realizacije investicijskih namer še dodatno upočasnili.

Kljub temu, da se vsi soglasodajalci pojavljajo kot nosilci urejanja prostora v postopkih sprejemanja prostorskih aktov, se zaradi določb sektorskih predpisov, ki tega ponavljanja ne izključujejo, ne glede na podrobnost prostorskega akta (npr. OPPN ali DPN) presoja skladnosti z vidika soglasodajalcev vedno ponovi tudi na nivoju dovoljevanja, kar za postopek dovoljevanja ni niti ekonomično niti smotrno. Obenem je treba ugotoviti, da se nekatere sektorske presoje že od nekdaj vežejo na pridobivanje gradbenega dovoljenja, ki naj bi predstavljalo le prostorsko gradbeni vidik dopustnosti gradnje, čeprav so v sektorski zakonodaji vzpostavljeni mehanizmi za post festum nadzor nad gradnjami v nasprotju z varstvenimi režimi in tudi samostojni inšpekcijski postopki (in ukrepi) v zvezi s tem, kar ni običajna praksa v nekaterih tujih ureditvah. Zato bi bilo treba v novi zakonodaji ponovno razmišljati bodisi o re-integraciji soglasij v postopek izdaje gradbenega dovoljenja po eni strani bodisi o osamosvojitvi tistih soglasij oziroma dovoljenj, ki takšne integracije glede na evropsko zakonodajo ali njihovo specialnost ne prenesejo. Vsekakor pa bi bilo treba ponovno razmišljati o tem, v katerih primerih se lahko nekatera soglasja oz. pogoji soglasodajalcev v celoti izčrpajo že na ravni prostorskega načrtovanja in ponovno ugotavljanje skladnosti na nivoju dovoljevanja ni več potrebno.

Ker so v postopkih pridobivanja soglasij največja ovira, s katero se srečujejo investitorji, neupoštevanje rokov za izdajo soglasij, se kot možna rešitev s tem v zvezi ponuja rešitev, po kateri bi investitor lahko predpisana soglasja sicer pridobil sam še pred vlogo za izdajo GD in jih priložil vlogi - v tem primeru bi bil postopek izdajanja gradbenega dovoljenja hitrejši. V kolikor soglasij ne bi predložil, pa bi bilo smiselno razmišljati o možnosti pridobivanja soglasij, ki bi bilo integrirano v sam postopek izdajanja gradbenega dovoljenja. V tem primeru postopki izdajanja soglasij ne bi bili nujno samostojni, temveč je predlagano, da bi bili del postopka izdajanja GD – soglasodajalci bi na poziv upravne enote podali svoje mnenje, upravna enota pa bi v sodelovanju z njimi (kolegijska obravnava) izdala končni upravni akt.

Obstaja tudi možnost, da bi se ob morebitni uveljavitvi upravnih okrajev vsaj za najbolj zapletene postopke te vrste (npr. za gradnje ki zahtevajo okoljska soglasja ipd.) pristojnost izdajanja gradbenih dovoljenj prenesla na upravne okraje, kjer bi bili koncentrirani ključni državni soglasodajalci, ki so sedaj razpršeni v krajevno različno organizirane izpostave. Ker se pri izdajanju soglasij investitorji pogosto soočajo z molkom soglasodajalcev in neupoštevanjem rokov za izdajo soglasij (kar se je poskušalo s spremembami veljavne zakonodaje večkrat reševati, vendar neuspešno) ali s konfliktom med zahtevami različnih soglasodajalcev, je treba iskati rešitve za ukrepanje v primeru molka organa ter za dialog in usklajevanje med različnimi soglasodajalci.

Predlagane možnosti za integracijo bi bilo treba natančno strokovno preveriti in rešitve oblikovati ob tesnem sodelovanju s tistimi resorji, ki so odgovorni za posamezna področja varovanja. Pri tem bi bilo treba podrobno (tudi glede uporabe v praksi) preveriti zakonodajo nekaterih evropskih držav, zlasti Avstrije in Nemčije.

2.15. Nadomestitev postopka izdajanja uporabnega dovoljenja kot upravnega postopka s prijavo zgrajenega objekta na podlagi certifikata za zgrajeni objekt gradbenega nadzornika gradbeni inšpekciji

Če bi se uveljavil predlagani model dovoljevanja gradnje in sistem nadzora nad graditvijo, v katerem bi certifikati gradbenih nadzornikov nadomestili tehnični pregled, bi lahko razmišljali o opustitvi posebnega postopka izdajanja uporabnega dovoljenja. To fazo bi bilo smiselno nadomestiti s prijavo začetka del na gradbeni inšpekciji pred začetkom gradnje, kar bi gradbeni inšpekciji omogočilo nadzor nad gradbenim nadzornikom na gradbišču in s prijavo dokončanja objekta s predložitvijo certifikata gradbeni inšpekciji. Zaradi varnosti investitorjev in zlasti kupcev nepremičnin na trgu pa bi bila predpisana dokumentacija, ki jo morajo sodelujoči pri gradnji izročiti zaradi varne uporabe objekta.

Obenem bi bil v smislu zagotavljanja izpolnjevanja bistvenih zahtev v objektih ves čas njihovega obstoja (vzdrževanje objektov) potreben tudi razmislek o določitvi zakonsko predpisanih pregledov objektov s strani licenciranih nadzornikov. Na neizpolnjevanje bistvenih zahtev bi bilo lahko vezano tudi inšpekcijsko ukrepanje, saj bi se objekt, ki bistvenih zahtev ne izpolnjuje več, štel za nevarno gradnjo.

2.16. Prenova sistema licenc in podeljevanja javnih pooblastil

Po preoblikovanju gradbenega nadzora bi pristojne poklicne zbornice licencirale urbaniste, odgovorne projektante in odgovorne vodje del. Licenca gradbenega nadzornika bi temeljila na licenci, pridobljeni pri pristojni poklicni zbornici: V duhu pozivov k deregulaciji poklicev in primerjalnimi sistemi večine evropskih držav in v skladu z zavezami Vlade RS o deregulaciji reguliranih poklicev in dejavnosti bi bilo treba razmisliti najmanj o deregulaciji prostorskega načrtovalca kot takega in o okrepitvi instituta občinskega urbanista. Občinski urbanisti (ali urbanistični sveti), ki bi delovali v okviru občin ali skupnih občinskih uprav, bi imeli nosilno vlogo tudi pri dovoljevanju gradenj. Občinske urbaniste bi na podlagi javnega razpisa in zakonsko določenih pogojev izbrala občina ali več občin v skupni občinski upravi skupaj, lahko pa bi se tako kot gradbeni nadzorniki oblikovale tudi liste na državnem nivoju (MzIP). Tudi njihovo pooblastilo ne bi bilo trajno in bi bilo vezano na podaljševanje pod predpisanimi pogoji, obstajala pa bi tudi možnost njihovega predčasnega odvzema. Prav tako bi glede na primerjalno zakonodajo veljalo razmisliti o deregulaciji odgovornih vodij posameznih del.

Pri odgovornem projektiranju bi morali dati bistveno večji poudarek in moč odgovornemu vodji projekta, ki bi moral biti enak od začetka do konca gradnje objekta, ne glede na vrsto projekta.

Strokovne izpite za pridobitev licenc bi še naprej vodile pristojne zbornice, pri čemer bi jih bilo treba glede na nov sistem graditve povsem predelati. Cilj prenove v tem delu je racionalizacija, združevanje izpitov in načelo nadgrajevanja že izkazanih znanj. Vse določbe v zvezi s strokovnimi izpiti (razen morebiti kataloga znanj) bi bilo smiselno enostavno in pregledno urediti v samem zakonu, s čimer bi odpadla potreba po posebnem podzakonskem predpisu. Enako velja tudi za vodenje imenikov, kar bi bilo prav tako v celoti možno regulirati na zakonski ravni.

Razmisliti bi veljalo tudi o uvedbi zbiranja kreditnih točk za stalno strokovno usposabljanje, podobno kot to velja pri zdravnikih. Zbrane kreditne točke v predpisanem obsegu bi bile tudi

eden izmed pogojev za podaljšanje pooblastil, ki se bodo podeljevala na državni ravni. Stalno strokovno usposabljanje se predvidi tudi na upravnih enotah, v prid strokovni usposobljenosti pa bi bilo seveda zagotavljanje stalnega strokovnega izobraževanja za vse udeležence v postopkih dovoljevanja gradenj in posegov.

V času izvajanja veljavne zakonodaje so investitorji, stroka (zlasti na strani upravnih enot), pa tudi splošna javnost, opozarjali ne samo na nejasno razmejitev nalog, temveč posledično tudi na nejasno opredelitev odgovornosti udeležencev pri graditvi. V zvezi s tem je bila večkrat poudarjena tudi potreba po tem, da udeleženci dejansko odgovarjajo za opustitev svojih obveznosti oziroma za kršitve dolžnega strokovnega ravnanja. V javnosti so se pojavljali očitki, da statistika izdanih disciplinskih odločb in izrečenih disciplinskih ukrepov za člane obeh zbornic ne izkazuje zadostne stopnje sankcioniranja za te kršitve. Prav tako zaradi že pregovorno neučinkovitega uveljavljanja odgovornosti v sodnih postopkih investitorji ali tretje osebe to odgovornost le redko uveljavljajo pred pristojnimi sodišči, kar dodatno otežuje še nejasna razmejitev nalog in odgovornosti že v samem zakonu. Zato bi morala nova zakonodaja jasneje razmejiti naloge in odgovornosti posameznih udeležencev pri graditvi, poleg tega pa bi veljalo razmisliti tudi o drugačni ureditvi zavarovanja odgovornosti za škodo investitorju in tretjim, ki bi morala temeljiti na individualni odgovornosti posameznega odgovornega projektanta in drugih udeležencev pri graditvi ali pa na zavarovanju odgovornosti, ki bi bila vezana na posamezen projekt.

2.17. Dopolnitev inšpekcijskih ukrepov in prekrškovnih določb

Gradbeni inšpektorji uvedejo postopek po uradni dolžnosti, vendar je nadzor največkrat spodbujen s strani prijaviteljev. V letu 2012 je gradbena inšpekcija prejela preko 4.100 prijav, največ v enoti Ljubljana in Koper. Gradbena inšpekcija je imela na dan 31. 5. 2013 v reševanju 8.724 zadev. Inšpektorat RS za promet, energijo in prostor se pri svojem delu poleg velikega pripada zadev srečuje tudi s številnimi težavami, ki onemogočajo učinkovitost inšpekcijskega ukrepanja. Neučinkovit inšpekcijski nadzor je tudi eden od pomembnih razlogov za veliko število nedovoljenih gradenj in drugih kršitev zakona.

Velik problem predstavlja tudi izvrševanje že izdanih inšpekcijskih odločb, zaradi česar se predlaga uzakonitev gradbenih izvršiteljev, po vzoru sodnih izvršiteljev, kar bi bistveno razbremenilo gradbeno inšpekcijo. Obenem bi bila s tem vzpostavljena ustrezna distanca med subjektom, ki odloča o kršitvi ter kaznovalnem ukrepu in subjektom, ki ukrep izvrši, s čimer bi se bistveno zmanjšal tudi psihološki pritisk na gradbene inšpektorje s strani investitorjev.

V letu 2011 je bil pripravljen osnutek Zakona o gradbeni inšpekciji, saj je bila na tedanjem Ministrstvu za okolje in prostor sprejeta odločitev, da se za povečanje učinkovitosti inšpekcijskega ukrepanja pripravijo rešitve, ki bodo to omogočile, vendar predlog zakona ni bil vložen niti v vladno proceduro. Zato je treba predlog nekaterih rešitev iz osnutka sistemsko vključiti v gradbeno zakonodajo, v poglavje o inšpekcijskem ukrepanju.

Med razlogi za neučinkovitost inšpekcijskega nadzora gradbeni inšpektorji pogosto navajajo sam inšpekcijski postopek, ki se vodi po ZUP in ni najprimernejši za izvajanje represivnih inšpekcijskih ukrepov. Zaradi navedenega je potreben razmislek v smeri uzakonitve posebnega upravnega postopka, ki bi bil prilagojen potrebam inšpekcijskega nadzora.

Dodaten problem predstavlja še dejstvo, da področne inšpekcijske službe, ki vršijo nadzor nad izvajanjem sektorskih predpisov (kmetijski inšpektorji, inšpektorji s področja varstva kulture, okoljski inšpektorji itd.) v skladu z upravno – sodno prakso vse zadeve, ki se nanašajo na objekt, odstopajo gradbeni inšpekciji, kljub temu, da imajo tudi v sektorskih predpisih podlago za odreditev ukrepa vzpostavitve zemljišča v prejšnje stanje. Enako velja za občinsko inšpekcijo, ki pri enostavnih objektih in vzdrževalnih delih nima jasnih podlag za izvajanje pristojnosti za nadzor nad izvajanjem prostorskih aktov, ki po naravi stvari sodi v njeno izvirno pristojnost. Glede na navedeno bi bilo smiselno v gradbeni zakonodaji jasno opredeliti pristojnosti tudi drugih inšpekcijskih služb (vsaki za svoje področje – kmetijska zemljišča, območja, varovana s predpisi na področju okolja, kulturna dediščina, varovalni pasovi infrastrukture itd.) in jim omogočiti uporabo ukrepov, ki bodo predpisani v gradbenem zakonu.

V času izvajanja veljavne zakonodaje s področja graditve objektov se je izkazalo in to so podkrepile tudi razprave v začetku priprave prostorske in gradbene zakonodaje, da veljavni sistem dovoljevanja investitorje nedovoljenih gradenj v resnici nagrajuje za njihovo nezakonito ravnanje. Poleg plačila nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki ga mora plačati in ki je prenizko (povprečno nadomestilo znaša okrog 900 eur) in glob v zakonu, ki so glede na aktualni Zakon o prekrških prav tako prenizke, lahko investitor kljub nelegalnosti brez posebnih pogojev pridobi gradbeno dovoljenje po rednem postopku. Še več, investitor nedovoljene gradnje ima še dodatno olajšavo v smislu enostavnejše projektne dokumentacije, ki je potrebna za legalizacijo objekta, saj ta predstavlja več ali manj samo posnetek stanja in geodetski načrt, ne pa tudi vseh drugih načrtov, ki so potrebni pri pridobitvi gradbenega dovoljenja po rednem postopku. Zato morajo rešitve v novem predlogu zakona slediti cilju, da bo pridobivanje gradbenega dovoljenja za že obstoječ nelegalen objekt bistveno težje in dražje kot pridobivanje dovoljenja za šele nameravano gradnjo, globe pa je treba uskladiti z najvišjimi možnimi zneski, ki so predpisani v veljavnem Zakonu o prekrških.

2.18. Reševanje problematike nedovoljenih gradenj

Problematiko reševanja nedovoljenih gradenj predvsem pa preprečevanja novih se bo obravnavalo v okviru normativnih sprememb prostorske in gradbene zakonodaje izhajajoč iz cilja, da se vzpostavi pravno stabilno okolje za urejanje in nadzorovanje posegov v prostor in sočasno uredi status nedovoljenih gradenj (gradnjo sprejme, če je skladna s pogoji za gradnjo na njeni lokaciji, gradnjo s sanacijskimi ukrepi uskladi, če je s sanacijskimi ukrepi možno zagotoviti usklajenost gradnje, ali gradnjo odstrani).

3. Nenormativni ukrepi za zagotavljanje učinkovitosti predlaganih normativnih ukrepov

V predlaganemu naboru ukrepov oziroma rešitev, je marsikatera takšna, ki bi se jo dalo urediti že skozi izvajanje obstoječe zakonodaje, marsikatera opisana težava pa je posledica ravno pretiranega ali pa premalo premišljenega dosedanega zakonskega urejanja. Ob prenovi zakonodaje se je zato v izogib novim težavam ali pa nepotrebnemu normiranju treba zavedati, da rešitve ponekod že obstajajo, a da se ne izvajajo, in da imajo nekatere težave, ki smo jim priča, korenine bolj v splošni kulturi in ozaveščenosti, kot pa v napačnem ali pa pomanjkljivem (u)pravnem okolju:

- Obstoječa zakonodaja s področja državne uprave že sedaj daje možnost za različne oblike medresorskega dela in usklajevanja. Kolegijska obravnava občinskih prostorskih aktov ali pa priprava državnih prostorskih aktov je v precejšnji meri možna že sedaj.
- Obstoječa zakonodaja s področja lokalne samouprave že sedaj omogoča povezovanje občin pri izvajanju njihovih nalog, a se kljub posameznim dobrim zgledom občine za to ne odločajo.
- Nekatera ozka grla pri pripravi prostorskih aktov niso posledica predpisov, temveč predvsem nezadostnih (zlasti kadrovskih) kapacitet, ki so potrebne za njihovo učinkovito izvajanje.
- Marsikateri problem je postal sistemske narave zaradi neukrepanja ali pa premalo odločnega ukrepanja ob pojavljanju posameznih odklonov (npr. črne gradnje in druge inšpekcijske zadeve).
- Nekateri negativni pojavi v prostoru ali pa v s tem povezanih postopkih so posledica odsotnosti prostorske kulture, ki je močnejše prisotna v državah, ki si jih jemljemo za zgled. Od tod tudi neuspeli prenosi nekaterih tujih rešitev v našo prakso. Zavedanje o pomenu prostora in upoštevanju pravil v njem je nizko oziroma odvisno od vloge, v kateri se subjekt pojavlja. Kadar se pojavlja kot investitor, je države in njenih postopkov preveč in nič ni dovoljeno. Kadar se subjekt pojavlja kot sosed /civilna iniciativa, pa je države premalo in je dovoljeno preveč.

Navedeni primeri pomenijo, da je prenova zakonodaje na področju urejanja prostora in graditve objektov smiselna le v primeru, če se okrepi njeno izvajanje na vseh segmentih. Za naš celoten pravni sistem je namreč značilno intenzivno vnaprejšnje predpisovanje in pogojevanje različnih ravnanj, malo pa je naknadnega nadzora, prav tako pa je izvajanje zakonodaje oziroma upravno delovanje izrazito vertikalno in enotirno, s premalo poudarka na sodelovanju pristojnih institucij. Takšen pristop bi že ob sedanjem normativnem okviru zagotavljal bistveno boljše izvajanje zakonodaje. Ker je utopično misliti, da lahko katera koli nova zakonodaja vsebuje rešitve, ki bodo že same po sebi uredile težave, je na mestu opozorilo, da bo tudi to zakonodajo treba izvajati in pri tem aktivno izrabljati možnosti, ki jih daje na voljo obstoječ upravni sistem.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor bo (skladno s planom programa projektov eProstor) nadaljevalo z vzpostavljanjem prostorskega informacijskega sistema. Glavni cilj programa je vzpostavitev manjkajočih zbirk prostorskih podatkov (zbirke podatkov o upravnih aktih na področju graditve, zbirke prostorskih aktov, zbirke pravnih režimov...) ter uvajanje elektronskega poslovanja na področju graditve (eGraditev) in načrtovanja prostora (ePlan). Z dokončno vzpostavitvijo prostorskega informacijskega sistema bo imela:

- javna uprava (a) na enem mestu zbrane (enotna vstopna točka) in poenotene najpomembnejše informacije o prostoru ter (b) informatizirane postopke prostorskega planiranja (ePlan - informatizacija procesa priprave prostorskih aktov) in graditve objektov (eGraditev - elektronsko gradbeno dovoljenje),
- strokovna in širša javnost dostop do informacij o stanju v prostoru in informacijsko podprte življenjske dogodke na področju prostorskega načrtovanja in graditve objektov.

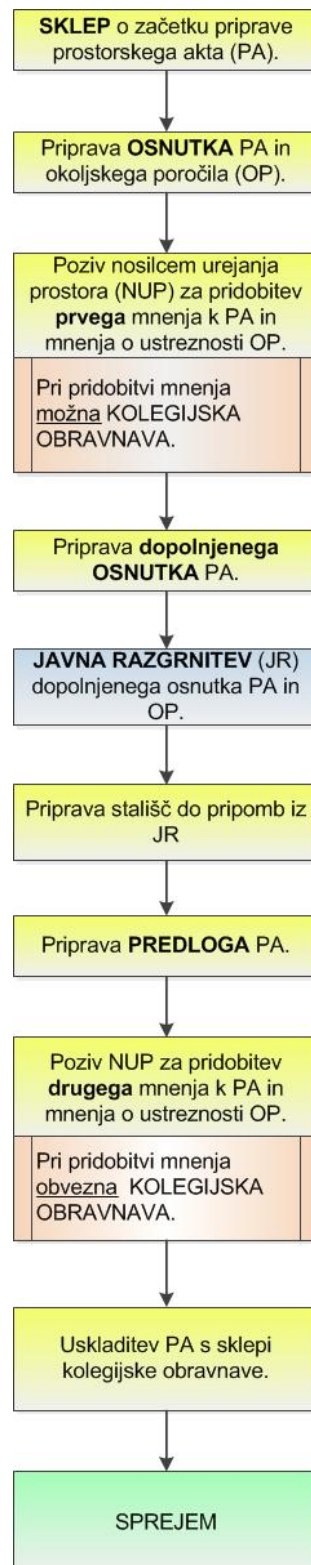
4. Aktivnosti in časovnica posameznih korakov:

- ker terja sprememba prostorske zakonodaje tudi spremembo s tem povezanih predpisov iz pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje, zajema pa tudi

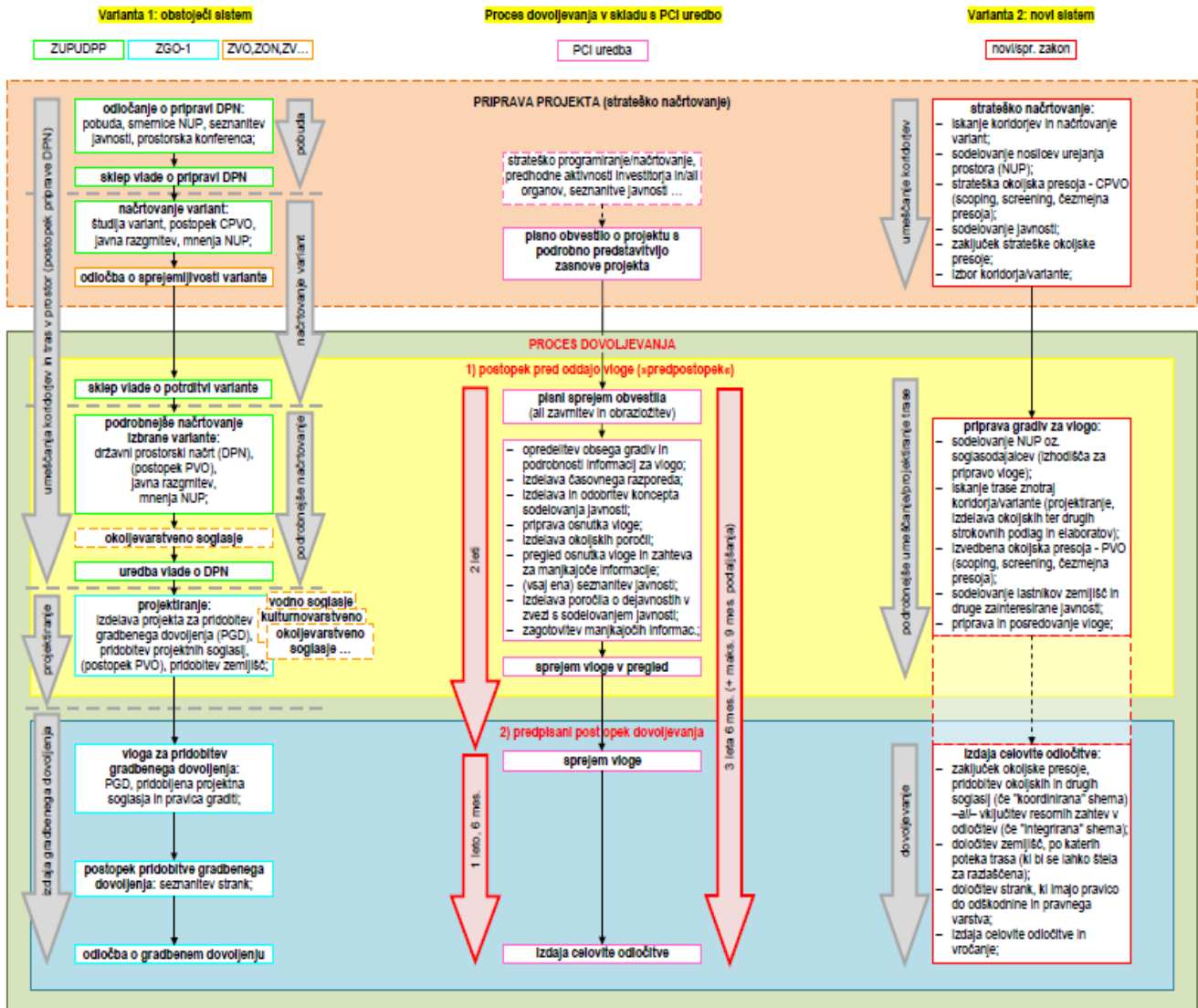
prizadevanja Ministrstva za notranje zadeve, pristopijo vsa tri ministrstva k izvedbi analize izvajanja te zakonodaje v delu, ki se tiče povezave s postopki prostorskega načrtovanja in dovoljevanja gradenj, s poudarkom na postopku celovite presoje vplivov na okolje in na vlogi projektnih soglasij (december 2013),

- medsektorsko sodelovanje pri pripravi prenove zakonodaje s področja urejanja prostora in graditve objektov ter pri vzporedni pripravi sprememb sektorske zakonodaje (celoten čas priprave zakonodajnih sprememb),
- sodelovanje s predstavniki strokovne in civilne javnosti pri koncipiranju zakonodajnih rešitev (celoten čas priprave zakonodajnih sprememb),
- priprava osnutkov zakonov, do konca februar 2014, obravnava in sprejem zakonov na vladi in v državnem zboru RS (do konca 2014).

Shema 1: Osnovni prikaz poteka postopka priprave prostorskega akta z avtomatično izvedbo CPVO postopka in kolegijskim posvetovanjem in končnim odločanjem



Shema 2: Primerjava obstoječega sistema, zahtevanega procesa po PCI uredbi in predlaganega novega sistema umeščanja in dovoljevanja objektov državnega pomena



Shema 3: Predlog novega sistema dovoljevanja in nadzora nad graditvijo

