



Maribor, 19.2.2016

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Dunajska cesta 48
1000 Ljubljana

gp.mop@gov.si

luka.ivanic@gov.si

Zadeva: Stališče Skupnosti občin Slovenije do predloga Zakona o urejanju prostora, Gradbenega zakona in Zakona o pooblaščenih arhitektih in inženirjih

Spoštovani,

Skupnost občin Slovenije vam v nadaljevanju posreduje stališče SOS do osnutka novega Zakona o urejanju prostora (ZUreP), Gradbenega zakona (GZ) in Zakona o pooblaščenih arhitektih in inženirjih (ZPAI), ki se nahajajo v javni obravnavi od 20.11.2015.

V nadaljevanju prilagamo splošne pripombe na zadevno zakonodajo, medtem ko vam bomo konkretne pripombe na posamezne člene, ki še vedno prihajajo na naš naslov s strani občin, poslali v prihodnjem tednu.

Ne glede na to, da osnutki zakonov z rešitvami sledijo mnogim izhodiščem za novo prostorsko zakonodajo, ki jih je dne 2.4.2014 sprejelo predsedstvo Skupnosti občin Slovenije in da so bili osnutki zakonov pripravljani v zelo odprtem sodelovanju z zainteresiranimi deležniki, v nadaljevanju podajamo nekatere bistvene pripombe in predloge, ki lahko pomembno izboljšajo osnutke rešitev. Pripombe in predloge utemeljujemo na podlagi uveljavljenih načel priprave predpisov in ustavnega položaja lokalnih skupnosti.

1. Poglobljena analiza bi zagotovo pokazala, da med najpomembnejše probleme urejanja prostora sodi problem nedoslednega izvajanja veljavnih prostorskih aktov. Zato je z napovedanimi normativnimi spremembami treba odpraviti ključne vzroke takšnega stanja. Zato predlagamo, da:

- a) da se v GZ in ZUreP dosledno navede načelo obveznega skladja posegov v prostor z določili prostorskih aktov in se posledično spremenijo vse navedbe členov, ki določajo »ni v nasprotju s prostorskim aktom«,
 - b) se v 5. členu osnutka ZUreP med nalogami države in občine doda tudi nova samostojna naloga »Informacije o pogojih za izvajanje posegov v prostor in ugotavljanje skladnosti posegov v prostor z določili prostorskih aktov«,
 - c) se v GZ in ZUreP določi, da država in občina (pripravlavec prostorskega akta) izdajata informacije o pogojih za izvajanje posegov v prostor in ugotavljata skladnosti posegov v prostor z določili prostorskih aktov – izdajata v zvezi s tem soglasja k projektni dokumentaciji,
 - d) se posledično črtajo rešitve v GZ in ZUreP v zvezi z informacijami o pogojih za izvajanje posegov v prostor in ugotavljanjem skladnosti posegov v prostor z določili prostorskih aktov s predodločbami, ki z uvedbo soglasja postanejo nepotrebne in
 - e) da se v GZ namesto pojma »mnenje pristojnih organov« uporabi že uveljavljeni pojem »soglasje pristojnih organov«, s čimer so ločujejo mnenja NUP v postopkih prostorskega načrtovanja od soglasij v postopkih dovoljevanja posegov v prostor.
2. V celoti nasprotujemo rešitvam, da bi zakon delil dovoljevanje in inšpekcijski nadzor za posamezne vrste posegov v prostor med državo in občine. To velja tudi za t.i. prijavo del iz 6. člena GZ za manj pomembne posege v prostor, ki naj bi jih sprejemala občina. Predlagana rešitev bi s prijavo del na občini, bi povzročala zmedo med občani. Postopek naj bo integriran v redne postopke upravnih organov pristojnih za gradbene zadeve, tako da bo v državi ohranjena enotna točka za izdajo dovoljenj. Nesprejemljiva je tudi rešitev, da inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem posegov v prostor, za katere ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, izvajajo občinski inšpektorati, ki za takšne postopke niso ustrezno usposobljeni.
 3. Zaradi načela enakosti pred zakonom in načela strokovnosti, je potrebno posege v prostor pred dovoljevanjem strokovno preveriti. GZ v ta namen predpisuje dovoljenje za gradnjo, omogoča pa tudi izjeme. Te izjeme so »manj pomembni posegi v prostor« iz 6. člena GZ, konkretnije določeni v Prilogi 1. Če naj bi bili ti posegi v prostor »manj pomembni«, potem je potrebno v 6. členu GZ dodati, (1) da so to prostorsko, okoljsko in gradbeno tehnično nezahtevni posegi v prostor, ki ne potrebujejo strokovnega preverjanja, (2) da so to po namenu rabe »pomožni« posegi v prostor«, ki izboljšujejo funkcionalnost rabe obstoječih, skladno z zakonom evidentiranih posegov v prostor, (3) da so to posegi v prostor, ki se izvajajo na površini evidentiranih gradbenih parcel v zemljiškem katastru in (4) da so za izvedbo posega pridobljena soglasja mejašev, kadar bi poseg lahko posegel v njihove pravice.

4. Z ZUreP se bistveno spreminja namen priprave prostorskih aktov. Slednji niso več namenjeni določanju prostorskih pogojev le za gradnjo objektov, to je za izvedbo del z namenom gradnje objekta in spreminjanju namembnosti objektov ampak tudi določanju prostorskih pogojev za druga dela, ki predstavljajo poseg v fizične strukture na zemeljskem površju in pod njim. Tu predlagamo, da se pojem »drugih del, ki predstavljajo poseg v fizične strukture na zemeljskem površju in pod njimi« spremeni tako, da se na podlagi ZUreP lahko s splošnim aktom občine, ki ni prostorski akt po ZUreP, določijo pogoji glede stanja in načina rabe fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim«. S tem bi občine pridobile pravno podlago za sprejem pogojev in ukrepov, ki bi vplivali npr. na zunanji izgled in primerno vzdrževanost prostora ali naselja, na primerno rabo drevnine v prostoru (alergene, neavtohtone vrste), usmerjanje oglaševalskih objektov na zasebnih površinah in pričakovani standard vzdrževanja in načina rabe prostorskih ureditev, ki jih ni mogoče zajeti med pogoji za izvedbo del z namenom gradnje objektov. Za nadzor nad izvajanjem določil splošnih aktov občine, ki se nanašajo na »stanje in način rabe fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim« bi bilo smiselno premisliti o razširitvi pristojnosti občinskih inšpektoratov.
5. Osnutek ZUreP pomembno povečuje nabor občinskih prostorskih aktov. Ne glede na morebitno utemeljenost nekaterih rešitev, predlagamo, da nabor občinskih prostorskih aktov ostane v okvirih veljavnega ZPNačrta. Prostorski akti so od uveljavitve ZPNačrt postali prepoznavni širši javnosti, zato ni smiselno koncipirati novih aktov in bistveno spreminjati njihovo vsebino.
6. V ZUreP je treba z razširitvijo 8. člena ZUreP dopolniti tudi naloge urejanja prostora z nalogo določanja oblike in lege gradbenih parcel. V praksi se je izkazalo, da je prav določanje oblike in lege gradbenih parcel, ki so s prostorskim aktom konkretno določene le na površinah veljavnih izvedbenih prostorskih aktov, na ostalih stavbnih zemljiščih pa jih oblikuje projektant v PGD projektu ob upoštevanju splošnih PIP po OPN, pogosto predmet nesporazumov med projektanti, investitorji, občino in organom pristojnim za gradbene zadeve. Zato je uvedba zazidalnega preizkusa upravičena. Predlagamo, da se instrument preimenuje v regulacijski načrt, dopusti pa se tudi možnost izdelave regulacijskega načrta na zahtevo občine. Rešitve naj se preoblikujejo tako, da med pravice in dolžnosti občine sodi tudi določanje gradbene parcele za vse postopke, v katerih se projektirajo posegi v prostor ali v geodetskih postopkih preoblikujejo zemljiške parcele.
7. ZUreP in GZ se z rešitvami naslanjata na pojem gradbene parcele. To je nujna in praktično največja sprememba sistema urejanja prostora in graditve. Ni pa rešitev popolna, ker zahteva spremenjen način evidentiranja gradbenih parcel in nepremičnin. Zato je treba k osnutku GZ in ZUreP pripraviti tudi sočasno spremembo ZEN.

8. ZUreP odpira tudi rešitve k spremenjenemu vključevanju državnih NUP v postopke urejanja prostora. Zlasti predlagani prostorski svet Vlade RS bi ob ustrezni dopolnitvi določil ZUreP lahko pomembno spremenil vlogo NUP. Znano je namreč, da NUP pogosto utemeljujejo svoje smernice za urejanje prostora v parcialnih odločitvah posameznih resorjev, ki niso usklajene s smernicami drugih NUP, niti niso utemeljene v zadnjem stanju strokovnih podlag. ZUreP mora določiti, da naj smernice temeljijo na priznanih izsledkih znanosti, tehnike in izkušenj s področja urejanja prostora. ZUreP mora dopustiti možnost odstopanja od smernic NUP, če so takšna odstopanja ustrezno strokovno utemeljena.
9. Poglavje o organizaciji občinskih služb neustrezno ureja minimalne pogoje za opravljanje nalog urejanja prostora. Primanjkljaj na tem področju zagotovo obstaja, ni pa zaznan le na ravni občinskih služb. Zato naj se z ZureP določijo enovite zahteve po organizaciji služb vseh pripravljavcev prostorskih aktov (država in občine) ter vseh NUP, ki morajo pripravljati utemeljene smernice. Zagotovo je nesprejemljivo nekritično povzemanje pooblastil po ZPAI, saj zakon ureja izdelavo prostorskih aktov, ne pa pripravo prostorskih aktov in smernic. K zagotavljanju večje strokovnosti na področju urejanja prostora bi bilo treba določiti obseg minimalnih strokovnih znanj, delovnih izkušenj in organizacije strokovnih služb pripravljavcev prostorskih aktov in NUP izkažejo v okviru sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, za katerega skrbi MJU, Glede zahtev za zasedbo kadrovskega mesta v službah za urejanje prostora, pa se lahko smiselno uporabljajo določbe 8. člena ZPAI o ustreznosti študija.
10. Skupnost občin Slovenije je med bistvena izhodišča sistema urejanja prostora uvrstila tudi potrebo po čimprejšnji regionalizaciji državnega urejanja prostora. Osutek ZUreP v zvezi s tem ne predlaga nobenih rešitev. Menimo, da je rešitve potrebno dopolniti tako, da Vlada RS zagotavlja ažurne prikaze načrtovanih državnih prostorskih ureditev za območja statističnih regij (NUTS 3) v merilu 1:50000. To zlasti velja, za tiste načrtovane državne prostorske ureditve na področju razvoja in varovanja prostora, ki so podlaga za pripravo smernic NUP za urejanje prostora na občinski in ravni.
11. GZ v 53. členu uveljavlja pojem »dovoljenje za objekt daljšega obstoja«. Po svoji naravi je to spremenjena rešitev legalizacije nedovoljenih gradenj, ki je bila tema javne razprave v letu 2014 z osnutkom zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami. Skupnost občin je k ZRNG podala svoje pripombe in predloge, pri katerih še vedno vztraja. Instrument gradbenega dovoljenja za objekte daljšega obstoja bi bilo mogoče uporabiti v okviru širšega koncepta legalizacije nedovoljenih gradenj le kot skrajni ukrep, ko bi bile zaradi inšpekcijskih ukrepov posameznikom kršene temeljne človekove pravice in svoboščine. Prepričani smo, da je mnoge nedovoljene gradnje mogoče legalizirati tudi z ustreznimi rednimi postopki urejanja prostora in graditve.

Nedopustno je, da se nedovoljeni gradnji izda gradbeno dovoljenje za objekt daljšega obstoja, če je nedovoljeno gradnjo z izvedbo razumnih omilitvenih ukrepov mogoče legalizirati z rednimi instrumenti. V zvezi z legalizacijami manjka reforma sistema inšpekcijskega nadzora z okrepitevijo inšpekcijskih služb. Zato je treba v nadaljnjem postopku priprave GZ in ZUreP opraviti ustrezne analize, pripraviti osnutek zakona o gradbeni inšpekciji in oceniti potrebne finančne ter človeške vire za učinkovito preprečevanje novih nedovoljenih gradenj.

12. Urejanje prostora je vedno odvisno od izbranega načela delitve stroškov komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč. Dosedanji sistem dokazljivo ne daje ustreznih rezultatov, ker omogoča da nekateri lastniki zemljišč uživajo s prostorskim aktom pridobljene pravice graditve, pri komunalnem opremljanju pa sodelujejo povsem po lastni investicijski presoji. Zato predlagamo, da postane zavezanec za komunalni prispevek, ki naj vključuje stroške komunalnega in urbanističnega opremljanja stavbnih zemljišč, lastnik zemljišča in ne samo investitor. To bi ob ustreznih razumnih varovalkah lahko sprostilo krč komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč in s tem doslednega izvajanja določil uveljavljenih prostorskih aktov. Za celovito urejanje prostora in izvajanje prostorskih aktov je treba z ZUreP omogočiti tudi obvezno preoblikovanje zemljiških parcel v načrtovane gradbene parcele, tudi če tako preoblikovanje ni v soglasju z lastniki zemljišč. V javnem interesu bi bila tako tudi uzakonjena možnost razlastitve zemljišč za površine namenjene zasebni gradnji, če lastnik zemljišča v določenem roku ni izkoristil dane pravice gradnje (npr. 3 leta po uveljavitvi izvedbenega prostorskega akta in programa komunalnega opremljanja).
13. Nerazumljiva je rešitev Integriranega postopka izdaje gradbenega dovoljenja in načrtovanja. V predlagani obliki je izjemno problematično izvajanje takšnega postopka. Precej enostavnejša in preglednejša bi bila rešitev, ko bi uveljavitev izvedbenega prostorskega akta, ki vsebuje vse sestavine projektne dokumentacije, potrebne za pridobitev gradbenega dovoljenja in so bile stranke v postopku obravnavane na enak način kot stranke v postopku izdaje gradbenega dovoljenja (seznanitev, ustna obravnava, izjave), pridobila tudi status izdanega gradbenega dovoljenja po določbah GZ.
14. V ZUreP je treba dodati ustrezne rešitve glede poročanja o stanju prostora. Le urejen sistem poročanja o stanju prostora lahko v najzgodnejši fazi prepozna probleme v urejanju prostora, na katere je treba odgovoriti s spremenjeno politiko in ukrepi urejanja prostora.
15. V GZ je potrebno dodati jasno zahtevo po pridobitvi uporabnega dovoljenja za vse manj zahtevne objekte, saj bo le tovrstna ureditev učinkovito preprečevala nelegalne gradnje.

Pričakujemo, da boste posredovane pripombe in predloge podrobno proučili in jih v največji meri vključili v nadaljnjo pripravo GZ in ZUreP. Ker je materija zakonov izjemno obsežna in ker je potrebno zagotoviti, da bosta zakona v praksi izvedljiva, predlagamo, da za nadaljnjo pripravo predvidite dovolj časa. Oba zakona je treba dopolniti še z rešitvami spremenjenega ZEN ter predlogom Zakona o gradbeni inšpekciji (morebitna ponovna ustanovitev inštituta urbanistične inšpekcije), zato pričakujemo, da bo pred sprejemanjem dokončnih rešitev Skupnost občin Slovenije povabljen k razpravi o spremenjenih rešitvah. Celoten sklop zakonodaje pa je treba pojmovno in nomotehnično še bistveno izboljšati.

S spoštovanjem,



Jasmina Vidmar,
Generalna sekretarka