



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR TANOVANJA

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 74 00

F: 01 478 74 22

E: gp.mop@gov.si

www.mop.gov.si

Vsem občinam v Republiki Sloveniji
Skupnost občin Slovenije
Združenje mestnih občin Slovenije
Združenje občin Slovenije
Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije

Številka: 010-9/2019/83 -10922-01
Datum: 18. 3. 2019

Zadeva: Primeri slabih praks

- **Avtentična razlaga in tehnični popravek**
- **Legalizacija objektov in Odlok OPN**

Na Ministrstvu za okolje in prostor, Direktoratu za prostor, graditev in stanovanja (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo), že vse od uveljavitve Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07 in naslednji; ZPNačrt) intenzivno spremljamo postopke priprave občinskih prostorskih načrtov. Ocenjujemo, da je za nami obdobje najintenzivnejše priprave OPN pa tudi njihovih sprememb in dopolnitev, kateremu sledi pričetek izvajanja določb novega Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/2017; ZUreP-2) in prehod na pripravo nove generacije občinskih prostorskih aktov. V tem vmesnem obdobju se občine srečujejo z različnimi vprašanji glede vsebine sprejetih aktov, saj se razmere v prostoru ves čas spreminjajo in terjajo nove rešitve. Zakonodaja sicer omogoča spreminjanje in dopolnjevanje občinskih prostorskih aktov, vendar le po postopku določenem z zakonom. Ker ta terja angažiranje različnih udeležencev pri urejanju prostora ter zahteva tudi določen čas in finančna sredstva, se nekatere občine zatekajo k iskanju različnih rešitev, s katerimi želijo občanom olajšati pridobivanje dovoljenj za gradnjo objektov. Pri tem se vse prevečkrat dogaja, da ravnajo v nasprotju z zakonom, saj sprejemajo strokovno in postopkovno sporne t.i. avtentične razlage delov besedil odlokov ali tehnične popravke prostorskih aktov. Poleg tega se v odlokih pojavljajo tudi različne strokovno sporne rešitve v zvezi z legalizacijo nedovoljeno zgrajenih objektov, kjer so posamezni prostorski izvedbeni pogoji za posamezne, že izvedene gradnje prikrojeni tako, da so v nasprotju s celotno prostorsko regulacijo območja urejanja.

Ministrstvo je v skladu s 5. členom ZUreP-2 med drugim odgovorno za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin ter izvajanjem ukrepov zemljiške politike in gospodarjenja z zemljišči. Da ne bi prihajalo do nadaljevanja opisane slabe prakse in posledično do uvedbe številnih postopkov nadzora zakonitosti nad spornimi občinskimi predpisi s področja urejanja prostora, želimo na ministrstvu s tem dopisom občine opozoriti na upoštevanje zakonitosti pri pripravi prostorskih aktov in jih spodbuditi k iskanju strokovno utemeljenih rešitev.

1. Avtentična (obvezna) razlaga in tehnični popravek

Ministrstvo je že v preteklosti v praksi ugotavljalo veliko primerov nepravilne uporabe tehničnih popravkov in obveznih (avtentičnih) razlag določb občinskih prostorskih aktov. Da bi se neustrezna praksa spremenila, je ministrstvo v letu 2017 pripravilo pojasnila, ki so objavljena na spletni strani ministrstva na naslovu:

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/priporocila/53a_clen_ZPNactB_pojasnila.pdf

Ker ministrstvo še vedno opaža neustrezno uporabo tehničnih popravkov in obveznih razlag določb občinskih prostorskih aktov, občine ponovno seznanja s pripravljenim pojasnilom. V nadaljevanju sta predstavljena dva primera neustrezne uporabe:

a.) Tehnični popravek

Občina je predlagala tehnični popravek, s katerim bi člen Odloka o OPN, ki določa dokončanje postopkov:

»Upravni postopki za pridobitev gradbenega dovoljenja, začeti pred uveljavitvijo tega odloka, se končajo po določbah izvedbenih prostorskih aktov, veljavnih v času vložitve vloge za izdajo gradbenega dovoljenja.«

spremenila s tehničnim popravkom v:

»Upravni postopki za pridobitev gradbenega dovoljenja, začeti pred uveljavitvijo tega odloka, se končajo po določbah doslej veljavnih izvedbenih prostorskih aktov. Za začetek postopka po tem odloku se šteje datum izdane lokacijske informacije, če ni starejši od 6. mesecev, šteto od dneva objave tega odloka oz. datum vložitve vloge za izdajo gradbenega dovoljenja.«

b.) Obvezna razlaga

Občina je sprejela obvezno razlago člena, s katero je želela opredeliti začetek postopka za izdajo gradbenega dovoljenja:

»V Odloku o OPN se X. člen (dokončanje postopkov za izdajo gradbenih dovoljenj) tolmači tako, da se vsi postopki za izdajo gradbenih dovoljenj, za katere so bile sklenjene pogodbe za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja pred uveljavitvijo Odloka o OPN in bile vložene na pristojno Upravno enoto najkasneje v roku enega leta po njegovi uveljavitvi, lahko dokončajo po določbah Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Občine X.«

Ministrstvo meni, da sta bila pri navedenih primerih neustrezno uporabljena instrumenta tehnični popravek in obvezna razlaga, saj se je v obeh primerih vsebina akta na ta način spremenila, pri čemer tehnični popravek temu sploh ni namenjen, obvezna razlaga pa se spušča na področje upravnega prava in posega v pravne institute, ki so v teoriji in praksi dodobra razdelani (začetek upravnega postopka, vloga itd). Glede slednjega pojasnujemo, da se kot začetek upravnega postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja šteje datum vložitve popolne vloge pri pristojnem gradbenem organu in ne rešitve, kot se pojavljajo v nekaterih prostorskih aktih oziroma njihovih spornih razlagah in popravkih (npr. najstarejši datum pridobitve enega od projektnih pogojev pristojnega organa za opremljanje z obvezno gospodarsko javno infrastrukturo; datum plačila komunalnega prispevka itd). Ministrstvo meni, da je najprimerneje, da se mejnik veže na trenutek začetka postopka – torej na dan vložitve popolne vloge.

2. Legalizacija objektov in odlok OPN

Ministrstvo je bilo opozorjeno na uporabo določila Odloka OPN glede »legalizacije« objektov:

»Za sanacijo stavb, katerih oblikovanje ni skladno z merili odloka in so bile zgrajene pred uveljavitvijo tega odloka ter nimajo pravne podlage, so dopustna odstopanja v širini in tlorisnem razmerju stavbe, višini, oblikovanju, naklonu in smeri slemena strehe, arhitekturnih elementih, oblikovanju elementov fasade, faktorjih izkoriščenosti in morfologiji ter velikosti gradbene enote, pri katerih se v upravnem postopku pridobitve dovoljenja za gradnjo posebej utemelji, da odstopanja ne povzročajo negativnih vplivov v okolju (funkcionalno prostorskih ipd.).«

Uvodoma je treba poudariti, da področje legalizacije nedovoljenih objektov ureja Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.) v V. poglavju *Legalizacija izvedenih gradenj pred uveljavitvijo zakona*. Po drugi strani Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17) ne vsebuje določb, ki bi v okviru priprave prostorskih aktov neposredno določale način obravnave in reševanja problematike nedovoljeno zgrajenih objektov oziroma posegov v prostor.

Dejstvo je, da se občine pri pripravi OPN-jev srečujejo tudi s primeri nedovoljenih gradenj in drugih posegov v prostor. V skladu s svojimi pristojnostmi se mora vsaka občina sama odločiti, kako ravnati v teh primerih, pri čemer je pomembno poudariti, da OPN po svojem izvornem namenu ni namenjen evidentiranju in »uzakonitvi« stanja v prostoru, ampak gre za prostorski akt, ki določa načrtovanje prostorskih ureditev z namenom doseganja zelenih učinkov v prostoru v prihodnosti. Občina torej za nekatere primere gradenj oziroma posegov v prostor, ki za svoj obstoj nimajo podlage v uradnih listinah in niso skladni s cilji in usmeritvami dolgoročnega razvoja občine, ni dolžna prilagajati PIP-ov glede na obstoječe stanje, ali celo določiti novega stavbnega zemljišča posameznemu objektu samo zaradi dejstva, ker ta objekt v naravi obstaja. Po drugi strani pa to tudi ne pomeni, da bi se občina morala povsem izogibati reševanja oziroma sanacije nedovoljenih posegov v prostor, saj mora celovito skrbeti za svoj prostor.

V vsakem primeru mora občina oziroma njen izbrani izdelovalec prostorskega akta v skladu z načelom strokovnosti preveriti upravičenost oziroma možnost legalizacije nedovoljenih posegov v prostor, ali predvideti morebitne sanacijske ukrepe. Če se občina na podlagi strokovnih podlag odloči, da v OPN določi take PIP, ki bi omogočali legalizacijo nedovoljenega objekta ali opredeli status stavbnega zemljišča tudi tistim zemljiščem, na katerih stojijo nelegalno zgrajeni objekti, to še ne pomeni, da je tak objekt že pravnomočno legaliziran, obstaja le večja možnost, da bo vloga za legalizacijo v takšnem primeru rešena pozitivno.

Vsekakor ni dopustno, da bi občina določila take PIP, ki bi ne glede na sedanje in predvideno stanje v prostoru, torej brez predhodno izdelanih strokovnih podlag, kar za vse nedovoljene objekte omogočila legalizacijo, kot je to v primeru odloka o OPN ene od občin, ki je citiran. Treba je vedeti, da je poleg že omenjenega načela strokovnosti pri načrtovanju prostorskih ureditev in posegov v prostor treba upoštevati tudi temeljna pravila urejanja prostora iz ZUreP-2, predvsem pravila glede določanja prostorskih izvedbenih pogojev, kjer je v tretjem odstavku 36. člena dana možnost določanja velikosti odstopanj od PIP, ki so dopustna pri izdaji gradbenega dovoljenja in predodločbe, če se z novimi rešitvami v okviru odstopanj ne spreminja načrtovani videz območja, ne poslabšajo bivalne in delovne razmere na območju izvedbenega akta oziroma na sosednjih območjih ter niso v nasprotju z javno koristjo.

3. Zaključek

Občine pozivamo, naj pri pripravi prostorskih aktov ustrezno upoštevajo zakonodajo s področja urejanja prostora. Hkrati jih seznanjamo, da je ministrstvo v skladu s 64. členom Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 89/07 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/07-ZUP-E, 48/09, 8/10-ZUP-G, 8/12-ZVRS-F, 21/12, 17/13 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/13-ZVRS-G; v

nadaljevanju: ZDU-1) in skladno z 88. a členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju: ZLS) pristojno tudi za nadzor zakonitosti in ustavnosti splošnih in posamičnih aktov občin s področja urejanja prostora, in je dolžno v zvezi s prostorskimi akti, ki so sprejeti na podlagi neustreznih zakonskih podlag, uvesti ustrezne postopke.

S spoštovanjem,

Barbara RADOVAN
GENERALNA DIREKTORICA
DIREKTORATA ZA PROSTOR,
GRADITEV IN STANOVANJA

Poslati elektronsko:

Vsem občinam v Republiki Sloveniji

Skupnost občin Slovenije - info@skupnostobcin.si

Združenje mestnih občin Slovenije - zmos@koper.si

Združenje občin Slovenije - info@zdruzenjeobcin.si

Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije - zaps@zaps.si