



DIREKTORAT ZA PROSTOR IN GRADITEV

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 70 00

F: 01 478 74 25

E: gp.mnvp@gov.si

www.mnvp.gov.si

Vse upravne enote

SVN_UPRAVNE_ENOTE@gov.si

Številka: 35100-423/2026-2560-4

Datum: 4. 6. 2026

Zadeva: Pojasnilo glede razmerja med izvedbeno regulacijo prostora, določeno v OPN in OPPN ter način njenega upoštevanja v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj

Spoštovani!

Ministrstvo za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) je seznanjeno s sodbo Upravnega sodišča II U 80/2024-33 z dne 16. 1. 2026 (v nadaljevanju: sodba), v kateri je sodišče presojalo pravilnost uporabe določil OPN in OPPN pri izdaji konkretnega gradbenega dovoljenja.

Sodišče je v sodbi navedlo, da je napačno stališče upravnega organa, da se OPN na območju, ki se ureja z OPPN, v nobenem svojem delu ne uporablja več, t.j. da OPPN v celoti nadomešča OPN, in presodilo, da bi bila taka razlaga v nasprotju z določili in intenco Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-3¹). V obrazložitvi sodbe je sodišče poudarilo, da zakonska zahteva po skladnosti² (op.: OPPN z OPN) pomeni zahtevo po vsebinskem ujemanju obeh aktov, tako da OPPN ne more določati ničesar drugače oziroma v nasprotju z OPN, ampak mora izhajati iz OPN, pri čemer je njegov namen in naloga, da podrobneje definira pogoje pozidave na območju OPPN.

Podobno stališče je Upravno sodišče zavzelo že tudi v sodbi UPRS I U 1593/2016-10 z dne 28. 11. 2017, v času ko se je uporabljal še Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt³).

¹ Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24, 25/25 – odl. US, 75/25 in 14/26.

² 52. člen (razmerja in uporaba prostorskih aktov)

(1) Prostorski akti so medsebojno usklajeni, pri čemer se upošteva njihova hierarhija in pravna narava. Prostorski izvedbeni akti ne smejo biti v nasprotju s prostorskimi strateškimi akti.

(2) Regionalni prostorski plan temelji na Strategiji in akcijskem programu za izvajanje Strategije, občinski prostorski plan pa temelji na Strategiji, akcijskem programu za izvajanje Strategije in na regionalnem prostorskem planu.

(3) DPN, uredba o najustreznejši varianti in državni prostorski ureditveni načrt temeljijo na Strategiji.

(4) OPN temelji na Strategiji, akcijskem programu za izvajanje Strategije, regionalnem prostorskem planu in občinskem prostorskem planu. OPN mora biti skladen z DPN, uredbo o najustreznejši varianti in državnim prostorskim ureditvenim načrtom.

(5) OPPN ter odlok o urejenosti naselij in krajine morata biti skladna z OPN, razen če ta zakon ne določa drugače ali če gre za upoštevanje podrobnejših pravil urejanja prostora.

³ Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS, št. št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3).

Na ministrstvu v zvezi s stališčem, ki ga je upravno sodišče zavzelo v sodbi II U 80/2024-33 z dne 16. 1. 2026, podajamo naslednje pojasnilo.

Pojasnilo o razmerju med OPN in OPPN v zakonih s področja urejanja prostora

ZPNačrt

Občinske prostorske načrte (OPN) in občinske podrobne prostorske načrte (OPPN)⁴ je uvedel ZPNačrt, ki je pričel veljati in se je začel uporabljati 28. 4. 2007. OPN in OPPN sta bila edina občinska prostorska akta. OPN je vseboval strateški in izvedbeni del, kar je bilo določeno v prvem odstavku 39. člena tega zakona. Nadalje je bilo v četrtem odstavku 39. člena ZPNačrt določeno, da je občinski prostorski načrt podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. Tretji odstavek 55. člena ZPNačrt je glede OPPN določal, da je občinski podrobni prostorski načrt podlaga za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Četrti odstavek 15. člena ZPNačrt pa je določal, da mora biti občinski podrobni prostorski načrt skladen z občinskim prostorskim načrtom.

ZUreP-2⁵

ZUreP-2, ki je pričel veljati 17. 11. 2017 ter se je začel uporabljati 1. 6. 2018, je nadomestil ZPNačrt in spremenil vsebine prostorskega načrtovanja.

OPN je bil v skladu z ZUreP-2 izključno prostorski izvedbeni akt, med tem ko je bil občinski strateški prostorski akt občinski prostorski plan (ki ga je lahko nadomestil regionalni prostorski plan). V prehodnih določbah (267. člen) je bilo v ZUreP-2 urejeno, da se strateški del OPN, sprejet na podlagi ZPNačrt, šteje za občinski prostorski plan, medtem ko se šteje izvedbeni del OPN, sprejet na podlagi ZPNačrt, za OPN v skladu z ZUreP-2. Z 267. členom ZUreP-2 je bilo tudi določeno, da OPPN, sprejeti na podlagi ZPNačrt, ostanejo v veljavi in se štejejo za OPPN po ZUreP-2.

ZUreP-2 je v petem odstavku 49. člena določal, da morata biti OPPN in odlok o urejanju podobe naselij in krajine skladna z OPN.

ZUreP-2 je urejal namen in vsebino OPPN v 116. in 117. členu. V drugem odstavku 117. člena je bilo določeno, da vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen če se izrecno določi hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.

Temu je sledila tudi obrazložitev k členu, zapisana v gradivu za sprejem zakona v DZ RS:⁶

»Vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen če se izrecno določi hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN. Člen izrecno tudi ureja vprašanje komplementarnega oziroma substitutivnega odnosa med OPPN in OPN. Temeljni pristop je tak, da OPPN na območju svojega urejanja razen namenske rabe prostora v celoti vzpostavi in nadomesti morebitno poprejšnjo izvedbeno regulacijo OPN, vendar pa je možno sprejeti OPPN tudi na način, da velja skupaj z izvedbeno regulacijo OPN, kar pa terja jasno določena pravila skupne uporabe obeh aktov.«

ZUreP-2 je določal, da sta OPN in OPPN podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj, in sicer v drugem odstavku 106. člena:

»OPN je podlaga za izdajo predodločb in gradbenih dovoljenj v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, in določa pogoje za druge posege v prostor, razen na območjih, kjer je z OPN predvidena izdelava OPPN.«;

in petem odstavku 116. člena:

⁴ Pred uveljavitvijo ZPNačrt so bili občinski prostorski akti in razmerja med njimi urejena na drugačen način in z drugačnimi nazivi.

⁵ Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 61/17, 199/21 – ZUreP-3 in 20/22 – odl. US).

⁶ Zakon o urejanju prostora, prva obravnava predloga ZUreP-2 v DZ RS [36A82005A69C453FC125812C002A5278_1.in.doc](#); besedilo obrazložitve tega odstavka je sicer napačno zapisano v obrazložitvi k 116. členu namesto v obrazložitvi k 117. členu, kar je verjetno posledica procesa sprejemanja ZUreP-2 v DZ RS.

»OPPN je podlaga za izdajo predodločb in gradbenih dovoljenj v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, ter določa pogoje za izvedbo drugih posegov v prostor.«

ZUreP-3

ZUreP-3, ki je pričel veljati 31. 12. 2021 in se je začel uporabljati 1. 6. 2022, je nadomestil ZUreP-2, ter nadgradil rešitve, ki so bile vzpostavljene z ZUreP-2, ohranil pa je enako strukturo, enaka načela, iste vrste prostorskih aktov, ipd.⁷

V ZUreP-3 je drugače kot v ZUreP-2 določena skladnost OPPN z OPN, in sicer je v petem odstavku 52. člena ZUreP-3 določeno:

»OPPN ter odlok o urejenosti naselij in krajine morata biti skladna z OPN, razen če ta zakon ne določa drugače ali če gre za upoštevanje podrobnejših pravil urejanja prostora.«

Besedilo drugega odstavka 117. člena ZUreP-2 je identično besedilu veljavnega tretjega odstavka 127. člena ZUreP-3, in sicer:

»Vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen če se izrecno določi hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.«

V zvezi s tem dodajamo, da obrazložitev k 127. členu ZUreP-3 sicer ne vsebuje enakega besedila, kot obrazložitev k 116. (117.) členu ZUreP-2, ker pa je, kot že navedeno, besedilo tretjega odstavka 127. člena ZUreP-3 popolnoma enako besedilu drugega odstavka 117. člena ZUreP-2 in je bil tudi namen zakonodajalca pri ZUreP-3 enak kot pri ZUreP-2, je treba to določbo razumeti in razlagati enako:

»Vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen, če se izrecno določi hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN. Člen izrecno tudi ureja vprašanje komplementarnega oziroma substitutivnega odnosa med OPPN in OPN. Temeljni pristop je tak, da OPPN na območju svojega urejanja razen namenske rabe prostora v celoti vzpostavi in nadomesti morebitno poprejšnjo izvedbeno regulacijo OPN, vendar pa je možno sprejeti OPPN tudi na način, da velja skupaj z izvedbeno regulacijo OPN, kar pa terja jasno določena pravila skupne uporabe obeh aktov.«

Z ZUreP-3 je bil (glede na ZUreP-2) uveden nov del zakona in sicer »VII. del Izvajanje posegov v prostor« (282. do 284.a člen), ki na enem mestu vzpostavi razmerje med vsemi prostorskimi izvedbenimi akti in izvajanjem gradbenih (in negradbenih) posegov v prostor.

Prvi, drugi in tretji odstavek 282. člena ZUreP-3 določajo:

»(1) Posegi v prostor⁸ se izvajajo tako, da so skladni:

- z neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora;
- s podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz drugega odstavka 15. člena tega zakona;
- s prostorskimi izvedbenimi akti in
- s sorodnimi predpisi.

(2) Skladnost iz prejšnjega odstavka se za gradbene posege zagotavlja z izdajo mnenja občine o skladnosti gradnje oziroma uporabe objekta in skladnosti gradbene parcele z občinskimi prostorskimi izvedbenimi akti, neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora in podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz drugega odstavka 15. člena tega zakona, v skladu s predpisi, ki urejajo graditev.

(3) Ne glede na prejšnji odstavek se skladnost iz prvega odstavka tega člena na območju DPN in uredbe o državnem prostorskem ureditvenem načrtu zagotavlja z izdajo mnenja ministrstva o skladnosti gradnje oziroma uporabe objekta z državnim prostorskim izvedbenim aktom, neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora in podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz drugega odstavka 15. člena tega zakona, v skladu s predpisi, ki urejajo graditev.«

⁷ Ocena stanja in razlogi za pripravo zakona; prva obravnava predloga ZUreP-3 v DZ RS ([~7938136](#)).

⁸ 32. točka prvega odstavka 3. člena ZUreP-3: Poseg v prostor je gradnja objekta skladno s predpisi, ki urejajo graditev (v nadaljnjem besedilu: gradbeni posegi) in izvedba dejanja, s katerimi se ustvarjajo, spreminjajo ali vzdržujejo druge ustvarjene in naravne fizične strukture v prostoru, ter spreminja njegova podoba ali raba (v nadaljnjem besedilu: negradbeni poseg)

Zaključek

OPPN je prostorski izvedbeni akt, katerega pripravo, vsebino in sprejem ureja ZUreP-3. Z njim se podrobneje načrtujejo prostorske ureditve na praviloma sklenjenih območjih notranjega razvoja ali prenove delov naselij, kompleksne stanovanjske in poslovne gradnje, gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture, kmetijske proizvodnje ipd., kar je določeno v 126. člen ZUreP-3. Občina vodi postopek priprave OPPN v sodelovanju z nosilci urejanja prostora in javnostjo. Posamezniki ali organizirana javnost lahko sodeluje v postopku priprave OPPN, podaja svoje predloge in pripombe, občina pa je vse predloge in pripombe dolžna preučiti in nanje odgovoriti, v skladu s stališči do pripomb in predlogov pa osnutek OPPN pred sprejemom na občinskem svetu tudi spremeniti.

Peti odstavek 52. člena ZUreP-3 vzpostavlja splošno pravilo, da morata biti OPPN in odlok o urejenosti naselij in krajine skladna z OPN, razen če ta zakon določa drugače ali če gre za upoštevanje podrobnejših pravil urejanja prostora.

Tretji odstavek 127. člena ZUreP-3 to splošno določbo dopolnjuje tako, da določa, da vsebinske rešitve OPPN praviloma predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na območju OPPN, s čimer OPPN v izvedbenem delu derogira OPN, razen če je v OPPN izrecno predvidena hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.

Obe določbi skupaj vzpostavljata hierarhično in funkcionalno razmerje *lex specialis–lex generalis* med OPPN in OPN. OPPN kot podrobnejši prostorski akt praviloma nadomesti izvedbeni del OPN, vendar mora ostati v okviru skladnosti, kot jo zahteva 52. člen, razen v zakonsko določenih primerih dopustnega odstopa ali dopolnitve, ki jo predstavlja tretji odstavek 127. člena ZUreP-3, s tem ko določa, da vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na območju OPPN, pri čemer dopušča, da je v OPPN izrecno določena hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.

Menimo, da je s povezavo petega odstavka 52. člena ZUreP-3 in tretjega odstavka 127. člena ZUreP-3 vzpostavljena jasna intenca zakonodajalca, da na območju, ki se ureja z OPPN, vsebinske rešitve OPPN predstavljajo celotno izvedbeno regulacijo prostora na njegovem območju urejanja, razen če je v OPPN izrecno določena hkratna uporaba posameznih elementov izvedbene regulacije iz OPN.

dr. Nataša Bratina
generalna direktorica
Direktorata za prostor in graditev

Po pooblastilu:
Damijan Uranker
namestnik generalne direktorice

Pripravili:
Barbara Radovan
višja sekretarka

Marjetka Čuš
podsekretarka

Poslati po e-pošti:
- naslovu

Poslati po e-pošti – v vednost:
- SVN_OBCINE@gov.si
- Skupnost občin Slovenije – info@skupnostobcin.si
- Združenje občin Slovenije – info@zdruzenjeobcin.si
- Združenje mestnih občin Slovenije – info@zmos.si