

Ljubljana, 15.05.2014

**PRIPOMBE K "Osnutku predloga zakona o ravnanju z  
nedovoljenimi gradnjami"  
(MZIP – 15.04.-15.05.2014)**

**1. SPLOŠNE – NAČELNE PRIPOMBE IN MNENJA**

**1.1. Razlogi za sprejem zakona in cilji**

**Sprejem ustreznega zakona**, ki bo pod v zakonu določenimi pogoji omogočil legalizacijo številnih sedanjih nedovoljenih gradenj, je **potrben in družbeno utemeljen, vendar nekatera izhodišča in cilji niso dovolj jasno opredeljeni.**

Pri sprejemu tega zakona bi zato morali po našem mnenju opredeliti **naslednja temeljna izhodišča in cilje:**

**1.1.1. legalizacija čim večjega števila sedanjih nedovoljenih gradenj**, ki jih je možno umestiti v prostor pod pogoji, ki bodo določeni s tem zakonom in s posebnimi prostorsko-ureditvenimi akti države in občin za sanacijo degradiranega prostora, razen objektov na tistih območjih, ki so zavarovana v skladu z državnimi in občinskimi akti in posebnimi predpisi;

**1.1.2. posebej skrbno in preišljeno ter strokovno preverjeno je potrebno določiti objekte, ki jih v nobenem primeru ne bo možno legalizirati** in jih bodo morali njihovi lastniki ali država odstraniti, saj bo po naši oceni težko izvršiti množično rušenje nelegalnih objektov, ki so posledica številnih vzrokov, med drugim tudi neučinkovitosti države in občin pri zagotavljanju reda v prostoru; to kažejo tudi izkušnje vseh preteklih poskusov rušenja nedovoljenih gradenj;

**1.1.3. sanacija stanja v prostoru z določitvijo pogojev** za legalizacijo nedovoljenih gradenj, ki mora vključevati tako ureditev samih objektov, kakor tudi komunalne opremljenosti teh objektov;

**1.1.4. zagotoviti ustrezen vpliv različnih strok** – urbanistične, arhitekturne in drugih – **na oblikovanje pogojev za legalizacijo nedovoljenih gradenj** predvsem pri oceni stanja v prostoru na podlagi evidence takšnih gradenj in možnosti ter pogojev za njihovo legalizacijo v prostorskih aktih občin in države;

**1.1.5. ustrezna opredelitev odgovornosti za legalizacijo** tistih nedovoljenih gradenj, za katere bodo določeni in izpolnjeni pogoji za njihovo legalizacijo, kakor tudi za odstranitev tistih objektov, za katere bo ugotovljeno, da ni možnosti in pogojev za njihovo legalizacijo; pri tem mislimo na ustrezno opredelitev vloge občin in države ter vpliva različnih strok in njihovih združenj ter možnosti vpliva javnosti na oblikovanje in sprejemanje rešitev predvsem v postopkih določanja prostorskih in drugih pogojev za legalizacijo nedovoljenih gradenj;

**1.1.6. čim večja transparentnost določanja pogojev in postopkov** za legalizacijo in **radikalna omejitev arbitrarnega oz. diskrecijskega odločanja** o legalizaciji posameznih nedovoljenih gradenj;

**1.1.7. zagotovitev potrebnih sredstev za izvedbo zakona tako** za izdelavo ocene stanja v prostoru glede nedovoljenih gradenj v vseh občinah in na

ravni države, pripravo in sprejem sprememb prostorskih aktov občin in države za določitev pogojev za legalizacijo tistih nedovoljenih gradenj, ki jih bo možno legalizirati, izvedbo postopkov prostorske ureditve in komunalne opremljenosti objektov, ki so nelegalna gradnja, kakor tudi učinkovito izvajanje inšpekcijskega nadzora ter odstranjevanje tistih nedovoljenih gradenj, ki jih ne bo možno legalizirati.

## **1.2. Temeljna načela zakonske ureditve legalizacije nedovoljenih gradenj**

### **1.2.1. Vloga občin**

**Občine morajo biti osnovni nosilec urejanja oz. legalizacije nedovoljenih gradenj** skladno z njihovo vlogo pri prostorskem načrtovanju in urejanju prostora sploh, vključno s komunalnim opremljanjem in odgovornostjo za varstvo okolja, seveda v tesnem sodelovanju z drugimi nosilci urejanja prostora.

**Za zakonom je zato potrebno določiti obveznosti občin** v zvezi z legalizacijo nedovoljenih gradenj in urejanjem pogojev za njihovo umestitev v prostor:

1.2.1.1. **Vsaka občina mora v določenem (razumnem) roku** (n.pr. 6 mesecev) **izdelati analizo – oceno stanja v prostoru glede nedovoljenih gradenj** in na podlagi strokovnih mnenj nosilcev urejanja prostora in urbanistične stroke ter izvedene javne razprave potem **razvrstiti nedovoljene gradnje v naslednje skupine:**

- gradnje, ki jih je možno takoj legalizirati,
- gradnje, ki jih je možno legalizirati po izpolnitvi določenih pogojev,
- gradnje, ki jih ni možno legalizirati.

Razvrstitev v posamezne skupine mora temeljiti na sprejetih usklajenih strokovnih merilih in ocenah strokovnjakov za urbanizem, varstvo narave in kulturne dediščine in drugih strok, pri čemer mora občina zagotoviti učinkovito usklajevanje stališč različnih nosilcev urejanja prostora.

Z zakonom naj se določi rok, v katerem imajo lastniki objektov, ki so nedovoljena gradnja, možnost občini prijaviti zahtevo za legalizacijo nedovoljene gradnje kot podlago za pripravo analize nedovoljenih gradenj. Vložitev zahteve za začetek postopka legalizacije na občino mora biti temeljni pogoj za začetek postopka legalizacije.

1.2.1.2. **Občine morajo sprejeti na podlagi analize stanja** v prostoru in razvrstitve posameznih nedovoljenih gradenj v zgoraj navedene skupine **ustrezne spremembe in dopolnitve veljavnih prostorskih aktov občin**, ki bodo določile pogoje za legalizacijo posameznih nedovoljenih gradenj, kakor tudi tiste nedovoljene gradnje, ki jih ni možno legalizirati; podlaga za sprejem posebnega prostorskega akta občine za določitev pogojev legalizacije nedovoljenih gradenj je urejena v še vedno veljavnih določbah Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur.l. RS št. 18/93).

1.2.1.3. **Postopek** za sprejem sprememb in dopolnitev prostorskih aktov ali sprejem posebnega prostorskega akta **mora biti poenostavljen in določen v tem posebnem zakonu o legalizaciji**, saj bodo sicer ti postopki predolgo trajali in bodo praktično zavrli učinkovito izvajanje novega zakona. Določeni morajo biti razumni roki za oblikovanje mnenj nosilcev urejanja prostora, ki bi morali predvsem sodelovati že pri pripravi analize stanja v prostoru in razvrščanju nedovoljenih gradenj v posamezne skupine skladno s 1.2.1.1. točko.

Novi zakon mora določiti obvezno sodelovanje nosilcev urejanja prostora (NUP) v fazi analize stanja. V postopku razvrščanja NG v posamezne skupine mora biti dokončno usklajeno stališče vseh

deležnikov v zvezi z razvrstitvijo nedovoljenih gradenj. Na ta način pridobljeni pogoji se upoštevajo kot določila sprememb OPN za vsako obravnavano nedovoljenih gradenj. V poenostavljenem postopku sprememb OPN za nedovoljene gradnje tako ni potrebno pridobivati mnenj NUP (racionalizacija časa, naknadno spreminjanje pogojev ni možno). Mnenja NUP je smiselno pridobiti v zvezi z ustreznostjo upoštevanih pogojev sanacije v projektu za legalizacijo nedovoljenih gradenj.

1.2.1.4. **Vpliv javnosti mora biti zagotovljen z obvezno javno razgrnitvijo analize stanja v prostoru** glede nedovoljenih gradenj, ki bo vsebovala tudi jasna merila za legalizacijo in opredelitve o legalizaciji posameznih nedovoljenih gradenj ter s pravico oz. možnostjo dajanja pripomb in predlogov v določenem roku:

- enako mora biti potem **zagotovljena javna obravnava osnutka sprememb in dopolnitev** prostorskih aktov ali posebnega prostorskega akta za določitev pogojev za legalizacijo nedovoljenih gradenj. Ustrezen vpliv in uskladitev stališč različnih strok pri oceni možnosti in pogojev za legalizacijo posameznih nedovoljenih gradenj in ustrezna možnost tako lastnikov nedovoljenih gradenj in širše javnosti v postopku sprejemanja ocene in prostorskih aktov lahko zagotovita oblikovanje in sprejem ustreznih podlag za ureditev problema nedovoljenih gradenj na ravni občine;
- pri sprejemanju sprememb in dopolnitev prostorskih aktov ali sprejemanju posebnega prostorskega akta za določitev pogojev za legalizacijo nedovoljenih gradenj po našem mnenju **ni potrebno predhodno soglasje pristojnih državnih organov**, razen če gre za posege, za katere je po zakonu potrebno soglasje Vlade RS (n.pr. posegi na območjih, za katere so sprejeti DPN oz. je začel postopek njihovega sprejemanja); osnutek sprememb in dopolnitev prostorskega akta mora občina poslati po prvi obravnavi na občinskem svetu tudi ministrstvu, pristojnim za prostorsko načrtovanje ter varstvo narave in kulturne dediščine v mnenje z določenim rokom največ 60 dni za pripombe, sicer se šteje, da nimajo pripomb.

1.2.1.5. **Sredstva za izdelavo analiz stanja v prostoru** glede nedovoljenih gradenj ter priprave in sprejem sprememb in dopolnitev prostorskih aktov oz. posebnega prostorskega akta občine se zagotovijo iz sredstev za uzurpacijo prostora, ki jo plača lastnik nedovoljene gradnje in iz posebne takse za postopek legalizacije, ki se določi z uredbo Vlade RS na podlagi zakonskega pooblastila po načelu "cost/covery"; pri določitvi takse je potrebno ločiti takso za upravni postopek legalizacije na upravni enoti in takso za predhodni postopek določitve pogojev za legalizacijo na ravni občine.

## 2. Vloga države pri legalizaciji nedovoljenih gradenj

### 2.1. Sprejem zakona o pogojih za legalizacijo nedovoljenih gradenj

- pri pripravi osnutka tega zakona naj državni organi zagotovijo tesno sodelovanje združenj oz. skupnosti občin ter različnih strokovnih združenj in zbornic s tega področja.

**2.2. Vloga upravnih enot** – predlagane rešitve v osnutku predloga niso ustrezne, saj praktično omogočajo arbitrarno oz. diskrecijsko odločanje upravnih enot o dovoljenjih za legalizacijo, predvsem z naslednjimi rešitvami:

- **ustanovitev gradbenih komisij** pri UE je po našem mnenju neustrezna rešitev in je nepotrebna, še posebej, če bodo občine sprejele dovolj jasne podlage za legalizacijo nedovoljenih gradenj s spremembami veljavnih prostorskih aktov ali sprejemom posebnega prostorskega akta;
- posebej so popolnoma nesprejemljive rešitve v 17. členu osnutka o dopustnih odstopanjih od veljavnih prostorskih aktov (t.i. "manjša odstopanja"), ki bi jih smele dovoljevati kar upravne enote na podlagi mnenja gradnih komisij, pri tem je v obrazložitvi tega člena izrecno navedeno, da bi gradbene komisije diskrecijsko odločale o sprejemanju mnenja o prostorski sprejemljivosti posameznih nedovoljenih gradenj;
  - o upravne enote morajo odločati o legalizacijo v skladu z zakonom o pogojih za legalizacijo nedovoljenih gradenj in prostorski akti občin, ki bodo določili pogoje legalizacije, brez mnenja gradbenih komisij; seveda imajo upravne enote možnost, da za posamezne primere zaradi njihove zahtevnosti že po ZUP imenujejo po lastni presoji ali na predlog vlagatelja oz. stranke v postopku izvedenca za določeno strokovno vprašanje.

### **2.3. Pogoji za legalizacijo nedovoljenih gradenj na območjih državnega pomena**

**2.3.1.** država bi morala enako kot občine izdelati analizo nedovoljenih gradenj na območjih TNP in krajinskih parkov, ter vseh območij, za katere so bili sprejeti DPN oz. so začeti postopki za njihov sprejem ter sprejeti razvrstitev posameznih nedovoljenih gradenj v posamezne skupine, kot smo predlagali v 1.2.1.1. točki;

- na podlagi analize bi morala država sprejeti ustrezne spremembe in dopolnitve posameznih DPN ali pa poseben DPN, s katerim bi določila pogoje za legalizacijo;
- brez zgoraj navedenih ukrepov (analiza, spremembe DPN – poseben DPN) bo onemogočeno na eno strani izvajanje zakona o legalizaciji, ker enostavno ne bo ustrezne transparentne podlage za odločanje v upravnih postopkih, na drugi strani pa bo samo ustvarjen videz učinkovitega urejanja nedovoljenih gradenj na omenjenih območjih;

**2.3.2. odločanje o legalizaciji nedovoljenih gradenj na območjih TNP, krajinskih parkov, veljavnih DPN in območjih,** za katera je začel sprejem DPN, bi moralo biti z zakonom že na 1. stopnji preneseno na ministrstvo, pristojno za prostor, ne pa na UE, možna rešitev pa bi bila tudi da je poseben pogoj, da sicer odločajo UE po predhodni pridobitvi soglasja ministrstva, pristojnega za prostor; v zvezi s tem poudarjamo posebej, da je nujno tudi na državni ravni zagotoviti učinkovito koordinacijo različnih resornih organov tako v zvezi z izdelavo analize in potem sprememb DPN, kakor tudi izdajanja soglasij za legalizacijo posameznih nedovoljenih gradenj na tistih območjih, ki so državnega pomena glede na prostorske akte države;

Na tem mestu velja tudi določiti vlogo prizadete Občine. Vsekakor bi le-ta morala biti vključena kot enakovredni sogovornik v proces odločanja o legalizaciji (in ne samo »prenesti« odločitev na državni ravni v spremembe OPN). Občina mora imeti možnost s svojimi strokovnimi argumenti vplivati na končno odločitev o legalizaciji vseh NG na njenem območju. S tem mislim predvsem na bolj »življenjsko« reševanje posameznih posegov na območjih TNP, krajinskih parkov ter drugih območjih varstva narave in kulturne dediščine. Pristojne »varstvene« službe so le izjemoma pripravljena iskati kompromisne in racionalne rešitve.

Ob tem še naslednje vprašanje: iz osnutka ZRNG ni nedvoumno razvidno ali se za nad 20 let stare nedovoljene gradnje na območju TNP in drugih

območjih varstva narave in kulturne dediščine tudi upošteva »amnestija«? Edino smiselno je, da se tudi za nedovoljene gradnje ne teh območjih izdela enaka analiza kot za vsa ostala območja. Ob tem si dovolimo pripomniti, da je marsikatera nedovoljena gradnja bistveno manj moteča v prostoru kot so legalno zgrajeni objekti.

**2.3.3. inšpekcijski nadzor** – nujno je zagotoviti kadrovske okrepitve inšpekcijskih služb na tem področju in pripraviti konkreten plan, pri čemer naj se sredstva za njihovo delovanje zagotovijo iz dela prihodkov od nadomestila za uzurpacijo prostora, ki bo pripadal državi; brez takšnega ukrepa bo izvajanje tudi tega zakona "brez zobi tiger"; enako velja za zagotavljanje zadostnega obsega sredstev za izvedbo pravnomočnih odločb o odstranitvi tistih nedovoljenih gradenj, za katere ne bodo izdana dovoljenja za legalizacijo;

**2.3.4. sredstva za izvajanje zakona** - predlagamo, da predlagatelj zakona skupaj s pristojnimi inšpekcijskimi službami kot sestavni del ocene na tem področju pripravi na eni strani oceno (ne) zadostnosti dosedanjih proračunskih sredstev za te namene in oceno potrebnega obsega sredstev za izvajanje zakona na državni ravni in na ravni občin; v primeru, da ne bo predložena realna ocena stroškov in potrebnih sredstev za izvedbo zakona tako na državni ravni, kot tudi v občinah, je zanesljivo možno napovedati še en neučinkovit ukrep za kratkoročno in dolgoročno ureditev stanja na tem področju.

### 3. OCENA PREDLAGANIH REŠITEV

#### 3.1. Arbitrarnost

Nekatere predlagane rešitve v osnutku predloga zakona so nesprejemljive, saj uvajajo praktično popolno arbitrarnost oz. pravico diskrecijskega odločanja občin oz. občinskih predstavnikov v gradbenih komisijah pri upravnih enotah, zlasti po 17. členu, ki ureja možnost odstopanja od veljavnih prostorskih aktov. Gre za neomejeno arbitrarnost kot n.pr.:

- **3. alineja 1. odstavka: nedovoljena gradnja ne sme moteče vplivati na podobo naselja ali krajine**, ki je predvidena z namensko rabo in prostorsko izvedbenimi pogoji, določenimi v veljavnem prostorskem aktu – kaj, če takšna "podoba naselja ali krajine" ni jasno določena v PIA – ali bo to prepuščeno arbitrarni presoji posameznih javnih uslužbencev v zavodih za varstvo kulturne dediščine oz. varstvo narave oz. občinskim predstavnikom v gradbenih komisijah. Vprašanje »motečega vpliva na vidno podobo naselja oziroma krajine« je eno najbolj zahtevnih, saj je postavitve kriterijev odvisna od osebne presoje, pogledov različnih strok in tudi od širšega konteksta vsakega primera. Ob dejstvu, da gre za odgovorno odločitev, povezano z vložnimi stroški, je treba prav temu vprašanju posvetiti bistveno pozornost. V primeru zahtevnejših posegov je smiselno pridobiti tudi ekspertno mnenje neodvisnih strokovnjakov in s sodelovanjem različnih strok pripraviti mnenje o možni sanaciji.
- **2. alineja 2. odstavka** – kako razumeti določilo, da nedovoljena gradnja s svojim namenom predstavlja rabo zemljišča, ki je bolj skladna z dejansko rabo zemljišča od načrtovane
- **3. alineja 2. odstavka** – da je z nedovoljeno gradnjo vzpostavljena podoba naselja, ki ustreza sodobnim predstavam, razen če pogoji soglasodajalcev narekujejo ohranjanje obstoječega stanja v nespremenjeni obliki:
  - kaj so to sodobne predstave, kdo jih določa?
  - "pogoji soglasodajalcev" bi morali biti sprejeti in upoštevani v PIA

Velja podobno razmišljanje kot pri prvi in drugi alineji: OPN mora biti živ dokument, če z leti ni bilo sprememb za določeno območje, je z novejšimi razvojnimi trendi mogoče ugotoviti smiselnost spremembe. Vsekakor pa mora biti vključena urbanistična stroka, dati ji je treba večjo težo, kot pri dosedanjih odločitvah pri načrtovanju razvoja v prostoru, ki je vse preveč sektorsko naravnano in brez celovitih dolgoročnih vizij urbanega razvoja.

- **4. alineja 2. odstavek** – da nedovoljena gradnja v lokalni skupnosti, v kateri se nahaja, izpolnjuje pogoj družbeno sprejemljive gradnje (ni bilo nasprotovanja občanov zaradi zgrajenega objekta)
  - kaj je to "pogoj družbeno sprejemljive gradnje"
  - kdo in kako ugotavlja nasprotovanje v lokalni skupnosti oz. občanov ?!
    - to pomeni uvedbo popolnoma subjektivnih ocen o "družbeni sprejemljivosti" oz. odpiranje vrat za nasprotovanje "iz fovšarije" in drugih razlogov, ki ne izpolnjujejo temeljnega pogoja, **da gre za pravno varovan interes**

Ta kriterij je težko razumljiv. Za družbeno sprejemljivo se praviloma upošteva javna prometna in komunalna infrastruktura (ki je lahko tudi NG), npr. prizidek k javnemu objektu, ki ni v celoti skladen s projektom ali zaradi časovne stiske zgrajen brez GD itd.

- takšne določbe so nesprejemljive, saj bi morale biti v vsakem primeru objektivizirane v prostorskih aktih občin, ki so sprejeti po postopku, predpisanem z ZPNačrt in drugimi predpisi,
- vključevanje širše javnosti je sicer potrebno, vendar v postopkih sprejemanja PIA in okoljevarstvenih poročil, možno bi bilo tudi preko javne obravnave posebne ocene stanja nedovoljenih gradenj in obravnave pripomb na občinskem svetu, pri čemer bi morali obvezno zagotoviti ustrezen vpliv stroke različnih vrst.

### **3.2. Korupcijska in druga tveganja**

Predlagane rešitve omogočajo glede na možno veliko arbitrarnost odločanja, zlasti v mnenjih gradbenih komisij in v pravici predstavnika občine v komisiji, da brez njegovega soglasja Komisija ne more sprejeti mnenja, kakor tudi v predvideni možnosti odstopanja od pogojev, določenih v PIA, zelo veliko tveganje korupcije. Te rešitve so enkraten primer t.i. sistemske korupcije, zato bi morali z zakonom določiti rešitve, ki bodo diskrecijo in arbitrarnost omejile na kar najmanjšo možno mero. Zato je tudi nujno z zakonom določiti obvezen sprejem transparentnih, javno objavljenih podlag na občinskih svetih v obliki posebnih PIA za legalizacijo nedovoljenih gradenj ali spremembe in dopolnitve veljavnih PIA ter ocen stanja nedovoljenih gradenj in okvirov in smernic za njihovo legalizacijo. Zaradi narave in konfliktnih interesov glede odločanja o legalizaciji nedovoljenih ("črnih") gradenj je nujna visoka stopnja strokovnega, upravnega in družbenega nadzora glede sprejemanja odločitev o legalizaciji. Predlagane rešitve glede strokovnega nadzora niso ustrezne in je možno vnaprej predvideti, da bo v praksi delovalo zlasti načelo "da vrana vrani ne izkljuje oči". Takšna nesprejemljiva je tudi rešitev, da v določenih primerih za legalizacijo objekta zadošča izjava odgovornega vodje projekta oz. izdelovalca projektne dokumentacije, da so izpolnjeni pogoji za legalizacijo. Zato predlagamo, da se:

- pošlje ta osnutek zakona v mnenje Komisiji za preprečevanje korupcije RS, ki naj oceni možna korupcijska tveganja izvajanja tega zakona,
- izdela v okviru priprave tega zakona poseben državni načrt upravljanja s tveganji izvedbe zakona, ki naj ga sprejme po pooblastilu v zakonu Vlada RS – tveganja so več vrst:
  - **sistemska** - občine, spremembe prostorskih aktov, neusklajeno delovanje nosilcev urejanja prostora, nadzor izvajanja zakonov itd.,

- **finančna** – planiranje in zagotavljanje zadostnih namenskih sredstev za izvedbo postopkov legalizacije in kasneje za rušenje črnih gradenj,
- **kadrovska** – usposobljenost občin in članov gradbenih komisij, strokovni nadzor
- **korupcijska** - transparentnost določanja pogojev in smernic občin in drugih nosilcev urejanja prostora za legalizacijo nedovoljenih gradenj, delovanje gradbenih komisij in upravnih organov itd.

### **3.3. Ocena sistemskih vzrokov za nedovoljene gradnje**

V predlaganem osnutku predloga zakona ni zadovoljive kritične ocene tistega dela vzrokov za nedovoljene gradnje, ki izvirajo iz razlogov na strani države. Gre za oceno tistega dela vzrokov, ki so posledica neizvedenih določb vrste zakonov, ki so neposredno ali posredno povezani z gradnjami ali pogoji za gradnje. Gre zlasti za celo vrsto neizpoljenih nalog države, ki so bili določeni s sektorsko zakonodajo, kot so n.pr. zakon o vodah, zakon o varstvu narave itd., ki povzročajo velike probleme ne le potencialnim investitorjem, temveč tudi občinam in drugim nosilcem urejanja prostora že pri sprejemanju prostorskih načrtov občin. Zato so številne nedovoljene gradnje tudi posledica neizvedenih nalog države, za katerih izvršitev so že zdavnaj mimo z zakonom določeni roki. Temeljni problem na tem področju so neusklajeni interesi, smernice in pogoji posameznih nosilcev urejanja prostora, ki so tudi eden glavnih vzrokov za nedopustno dolge postopke sprejemanja občinskih, pa tudi državnih prostorskih načrtov. Zato bi moral biti na tem področju izdelan in sprejet poseben državni program odpravljanja zaostankov na posameznih področjih, predvsem pa bi morali z novo zakonodajo s področja prostorskega načrtovanja in gradnje objektov določiti učinkovite mehanizme za usklajevanje interesov, pogojev in postopkov različnih nosilcev urejanja prostora, saj brez tega tudi v tem osnutku zakona predlaganih odločitev za legalizacijo nedovoljenih gradnje ne bo možno učinkovito izvesti ali sprejeti.

V osnutku zakona tako ni predvideno usklajevanje smernic in pogojev nosilcev urejanja prostora glede določanja pogojev za legalizacijo nedovoljenih gradenj, ko gre zlasti za ukrepe na področju prostorske ureditve in komunalne infrastrukture. Zoževanje predlaganih rešitev samo na sklenitev "urbanistične pogodbe" med vlagateljem zahteve in občino zato v številnih primerih ne bo omogočilo učinkovito reševanje posameznih primerov nelegalnih gradenj, ki terjajo ureditev infrastrukturnih pogojev za normalno uporabo in delovanje posameznih objektov.

## **4. KONKRETNE PRIPOMBE**

### **2. člen – Dokazovanje obstoje objekta ali dela objekta oz. začetek gradnje**

- predlagatelj zakona bi moral zagotoviti, da bi bila digitalna ortofoto karta obstoječih objektov oz. začelih gradenj izdelana že do sprejetja tega zakona in bi bila njegov sestavni del. Za izdelavo take karte bi morala Vlada RS zagotoviti potrebna sredstva. "Obljuba" izdelave takšne karte, ki da bo izdelana v letu 2014 in bo javno dostopna po uveljavitvi tega zakona, ne zagotavlja temeljnega pogoja za objektivizacijo oz. enakopravnost vseh vlagateljev zahtev oz. vzbuja resen dvom, ali bo takšna karta res izdelana do sprejetja zakona. Sicer bo moral ta zakon vsaj določiti rok za izdelavo in javno objavo te karte in vezati začetek izvajanja zakona na sprejem in objavo te karte (primerjaj zakon o postopku z nezakonito zgrajenimi stavbami Republike Hrvatske – 2. člen)

#### Predlogi:

1. Predlagatelj zakona naj prouči možnost oz. potrebe, da občine obvezno sprejmejo na podlagi izdelane ortofoto karte GURS-a v določenem roku oceno/analizo stanja nedovoljenih gradenj na območju občine, ki bi bila tudi predmet javne obravnave

(n.pr. z rokom 30 ali 60 dni) in na katero bi lahko dali pripombe in predloge tako lastniki nedovoljenih gradenj, kakor tudi drugi upravičenci (ožje lokalne skupnosti, sosednje, druge osebe z izkazanim pravnim interesom).

2. Predlagatelj zakona naj prouči možnost, da se z zakonom določi, da se obstoj objekta lahko dokazuje tudi na podlagi izvedenih priključkov objekta na gospodarsko javno infrastrukturo, s plačili NUSZ in podobno. Dejstvo je, da je večina objektov, ki so nedovoljena gradnja, priključena na komunalne vode in da lastniki že leta ali desetletja plačujejo NUSZ.

## 5. člen

- **Višina nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora (1.odstavek)**

Osnutek zakona predlaga 50 % popust na dosedanje nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora in pri tem **ni obrazloženo, zakaj takšen popust?** Takšen ukrep je sicer možno podpreti kot spodbudo za urejanje sedanjih nedovoljenih gradenjza omenjeno obdobje.

- **Namenskost porabe nadomestila**

Tako dosednji predpisi, kakor tudi ne predlagani osnutek zakona ne zagotavljajo dejanskega namena uporabe sredstev občin iz naslova plačanih nadomestil za degradacijo in uzurpacijo prostora. Zato bi moral zakon določiti način nadzora porabe prihodka občin iz tega naslova, sicer je takšna določba tipična imperfektna norma, ki v primeru kršitve nima sankcije (torej ni norma, temveč deklaratorno priporočilo). Predlagamo, da se iz besedila osnutka tudi črta določba o porabi za namene "neprofitne stanovanjske gradnje", saj takšen namen nima nobene vzorčno-posledične zveze s tem nadomestilom.

- **Delitev sredstev posameznim prejemnikom (3. odstavek)** iz prihodkov državnega proračuna ni ustrezno utemeljena, saj je odprto vprašanje ob nedvomno neštetokrat ugotovljenem kroničnem pomanjkanju sredstev za potrebe komunalnega opremljanja zemljišč in sredstev za izvrševanja izrečenih inšpekcijskih ukrepov za odpravo "črnih gradenj", zakaj bi se sredstva iz priliva od nadomestil za degradacijo in uzurpacijo prostora namenila n.pr. za urejanje kmetijskih in vodnih zemljišč ter programov varstva okolja; v primeru, da bi v predlogu zakona ohranili takšne določbe, bi morali zagotoviti namenskost porabe in sicer za izvedbo programov za odpravo ugotovljenih vzrokov nedovoljenih gradenj, ki bi jih sprejele občine in Vlada RS. Po našem mnenju bi se morali prihodki iz tega naslova nameniti izključno za namene komunalnega opremljanja naselij in izvrševanje izrečenih inšpekcijskih ukrepov zaradi nedovoljenih gradenj. Potrebna je sprememba Uredbe o nadomestilu za degradacijo in uzurpacijo prostora. Večji del sredstev bi morale dobiti občine, del pa inšpekcijske službe za učinkovitejši nadzor.

## 6. člen - Obročno plačilo dajatev

Zakon bi moral omogočiti obročno plačilo ne samo komunalnega prispevka, temveč tudi nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora v zvezi z nedovoljeno gradnjo in sicer največ za dobo 3 let oz. 36 mesečnih obrokov. Pri tem bi moral zakon določiti, da se za obročno odplačilo vzpostavi zakonito breme (zastavna pravica) na nepremičnini, ki je predmet nedovoljene gradnje, ali drug način zavarovanje plačila.

## 7. člen – Amnestija

- **Legalizacija nedovoljenih gradenj daljšega obstoja**

Predlagana rešitev je sicer v načelu sprejemljiva, vendar je predlagano besedilo 7. člena nejasno glede izpolnitve nekaterih pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni tudi v primerih legalizacije nedovoljenih gradenj daljšega obstoja in sicer:

- dokaz o pravici gradnje na zemljišču (lastninska ali druga stvarna pravica)
- pogoj za priključitev na gospodarsko javno infrastrukturo – ali je objekt že priključen oz. pridobitev pogojev za priključitev

- **2. odstavek**

Namen legalizacije zgrajenih objektov, starejših od 20 let, bo mogočen, v kolikor bo pogoj izpolnitev zahteve iz 2. odstavka, to je vpis objekta v kataster stavb, saj veljavni predpisi (ZEN) onemogočajo vpis takšnih objektov v kataster stavb – problem so ne samo ne pridobljena gradbena dovoljenja, temveč tudi dokazila o pravici graditi objekt na določenem zemljišču (lastninska ali druga stvarna pravica)

- **4. odstavek**

Besedilo "možno" je potrebno zamenjati z besedo "dopustno" oz. "dovoljeno".

- **6. odstavek**

Sankcija "ničnosti" ni ustrezna, saj so bila lahko v vmesnem času od izdaje dovoljenja za legalizacijo nedovoljene gradnje že izvršena določena dela in sklenjeni pravno zavezujoči dogovori (n.pr. gradbene pogodbe), zato je predlagana sankcija "ničnosti" neustrezna; zato bi bila **ustreznejša določba o razveljavitvi dovoljenja za legalizacijo**, saj sankcija "ničnosti" pomeni, da so bila nezakonita vsa pravna dejanja, izvršena po izdaji odločbe o legalizaciji.

- **7. odstavek – izjava odgovornega vodje projekta**

Predlagamo javno pooblastilo "odgovornega vodje projekta" za izdajo izjave, da objekt izpolnjuje bistvene zahteve po predpisih, ki so veljali kadarkoli v času obstoja objekta, pomeni dejansko in pravno prenos ključnega dela ugotovitvenega postopka za legalizacijo nedovoljenih gradenj, starejših od 20 let, na odgovorne vodje projekta" in to ne glede na zahtevnost gradnje oz. objekta. Veljavni ZGO že sedaj pooblašča "odgovornega vodjo projekta", da z izjavo o skladnosti gradnje s projektno dokumentacijo (PGD) in izdanim gradbenim dovoljenjem nadomesti uporabno dovoljenje. V praksi je to omogočilo veliko število neskladnih gradenj, zlasti pri gradnji enostanovanjskih hiš, ki so bile potem izvedene kot večstanovanjski objekti oz. objekti, ki so dejansko bistveno po površini, gabaritih in etažnosti odstopali od projektne dokumentacije, ki je bila podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja. Učinkovit nadzor nad takšnimi gradnjami in izdanimi izjavami "odgovornega vodje del" ni bil zagotovljen predvsem s strani pristojnih inšpekcij. Zato so bili v številnih primerih oškodovani kupci takšnih objektov oz. stanovanj v takšnih "manj zahtevnih objektih", zlasti ker veljavni predpis o evidentiranju nepremičnin (ZEN in podzakonski predpisi) ne zahtevajo pred vpisom stavb v kataster stavb preverjanje skladnosti izvedene stavbe s projektno dokumentacijo in izdanim gradbenim dovoljenjem. To "luknjo" v predpisih so izkoristili številni investitorji. Zato je nadaljevanje nenadzorovane takšne prakse pod izgovorom zmanjšanja birokratizacije nesprejemljivo. Ob tem ni treba posebej izpostaviti veliko tveganje korupcije. Zato je morebiten sprejem takšne določbe nujno pogojiti z zelo natančnim nadzorom izvajanja s strani pristojnih državnih organov n.pr. z določbo, da se izvede obvezno preverjanje skladnosti takšnih izjav najmanj za 25% izdanih izjav letno s strani pristojne upravne enote ali pristojne inšpekcije. Prav tako je potrebno natančneje določiti, kaj se šteje za bistvene zahteve po predpisih, ki so veljali v času obstoja objekta, saj nedoločnost "bistvenih zahtev" pomeni visoko stopnjo arbitrarnosti in možnosti različne prakse.

- **9. odstavek – urbanistična pogodba**

Predlagano besedilo omogoča visoko stopnjo arbitrarnosti oz. diskrecije občin in upravljalcev infrastrukture glede določanja pogojev za sklenitev "urbanistične

pogodbe", s katero lastnik prevzame obveznost poravnave dejanskih stroškov gradnje dodatne komunalne opreme in plačevanja dejanskih stroškov njenega vzdrževanja ter izvajanja javnih služb. Upoštevati je potrebno, da lastnik takšnega objekta ni v nobenem primeru v enakopravnem položaju z občino in monopolnim upravljalcem infrastrukture pri dogovarjanju o "urbanistični pogodbi", saj mu občina oz. upravljalec lahko diktirajo kakršnekoli pogoje. Lastnik objekta nima po zakonu nobenih možnosti, da si zagotovi vsaj približno enakopraven položaj v pogajanjih oz. dogovoru z občino ali upravljalcem infrastrukture.

#### Predlog:

Z zakonom je potrebno določiti, da občina in upravljalec infrastrukture določita z odlokom ali drugim splošnim aktom skladno s predpisi o komunalnem prispevku osnove in merila za določitev obveznosti lastnikov takšnih objektov. Lastniku objekta bi morali izrecno z zakonom omogočiti pravico do pritožbe in sodnega varstva, sicer bo takšna določba omogočila neomejeno arbitrarnost občin in upravjalcev infrastrukture.

- **11. odstavek – posebna taksa za legalizacijo**

Predlagatelj naj preveri višino posebne takse za legalizacijo, saj bi morala ta taksa pokrivati vsaj ocenjene poprečne stroške javne uprave za preveritev predpisane dokumentacije in izdajo odločbe. Posebej je potrebno proučiti tudi tarife za storitve odgovornega vodje projekta", saj gre za podobna javna pooblastila kot v primeru notarjev, pri katerih daje soglasje na tarife pristojno ministrstvo.

### **10. člen – projekt za legalizacijo**

Izpolnitev pogojev iz 9. in 10. alineje 2. odstavka 10. člena bo v številnih primerih ena glavnih ovir za legalizacijo ko gre za soglasja, potrdila ali pogojna soglasja iz 16. člena tega zakona, kakor tudi ko gre za opis usklajenosti objekta s prostorskimi akti iz 17. člena tega zakona, pri čemer so temeljni problem številni še vedno nesprejeti podzakonski akti države oz. neizvedene naloge države po področnih predpisih, kot so zakon o vodah, zakon o varstvu narave itd. Zaradi tega se v rednih postopkih sprejemanja prostorskih aktov občin (OPN) in postopkih pridobivanja gradbenih dovoljenj nalaga s strani posameznih državnih organov oz. soglasodajalcev, da morajo investitorji naročiti izdelavo raznih parcialnih študij in presoj vplivov na okolje, ki so pogosto posledica neizpolnjenih obveznosti države glede izvedbe posameznih področnih zakonov oz. podzakonskih predpisov. Zato bodo vlagatelji zahtev za legalizacijo v številnih primerih neizbežno soočeni z enakimi zahtevami posameznih državnih organov oz. soglasodajalcev. Pri tem je osnovni problem še posebej, dav teh organih oz. soglasodajalcev ni zagotovljen oz. organiziran notranji strokovni nadzor nad določanjem teh pogojev, temveč je prepuščen odločitvam posameznih strokovnih delavcev na podlagi notranje delitve dela.

### **11. člen – gradbena komisija**

Po našem mnenju je predlagana rešitev glede ustanovitve in načinu delovanja gradbenih komisij nesprejemljiva iz razlogov, opredeljenih v naših načelnih pripombah in mnenjih.

### **12. člen – postopek odločanja o zahtevi za legalizacijo nedovoljene gradnje**

- **6. odstavek**

Območja komunalnega opremljanja pogosto niso določena z nobenim aktom občine, saj številne občine niso sprejele programov komunalnega opremljanja za celo občino oz. za posamezna območja. V številnih primerih pa so občine sicer sprejele programe komunalnega opremljanja, ki pa niso izvedeni in so posledično številna sicer za pozidavo predvidena zemljišča komunalno neopremljena. Zato je

potrebno v zakonu določiti, da občina s posebnim aktom ugotovi takšna območja, ki niso komunalno opremljena.

### **17. člen**

Predlagane rešitve v tem členu glede "manjšega obsega odstopanj" od pogojev, določenih v prostorskem aktu, so po našem mnenju nesprejemljive in bi jih zato morali urediti v posebnem odloku o prostorsko ureditvenih pogojih za sanacijo degradiranih območij oz. legalizacijo nedovoljenih gradenj. Še posebej so problematične oz. nesprejemljive določbe 2. odstavka tega člena zaradi razlogov, navedenih v splošnem delu naših pripomb. Zato predlagamo, da se določbe 2. odstavka črtajo.

Pripombe in stališča so bila sprejeta na 6. Nepremičninski okrogli mizi dne 07.05.2014 v Šenčurju.

Udeleženci okrogle mize:

Mag. Tomaž Banovec

Mag. Anton Kožar

Dr. Sendi Richard

Katja Repič Vogelnik

Franci Gerbec

Leon Kobetič

Bogdan Jamšek

Andrej Ržišnik

Dr. Edo Pirkmajer

Jože Podgoršek

Predsednik SNZ – FIABCI Slovenija

Jože Podgoršek