

PREDLOG POPRAVKOV GRADBENE ZAKONODAJE

V juniju leta 2018 je bila z uveljavitvijo treh novih zakonov (Zakona o urejanju prostora - ZureP-2, Gradbenega zakona - GZ in zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti - ZAID) vzpostavljena sistemska sprememba regulacije urejanja prostora in gradnje.

Sprememba je bila nujna zaradi pravne varnosti uporabnikov in lastnikov nepremičnin, nujna je bila tudi zaradi zagotavljanja povezljivosti urejanja prostora in gradnje z drugimi javnimi politikami, zlasti tudi evidentiranjem in vrednotenjem nepremičnin, obdavčitvijo nepremičnin, varstvom potrošnikov, varstvom okolja in socialno politiko.

Sprememba gradbene zakonodaje je bila utemeljena predvsem s potrebo po poenostavitvi in pohitritvi postopkov ter v povezavi z novim Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) s potrebo po deregulaciji poklicev, ki jo narekujejo obveznosti do EU. Poudarjen je bil tudi motiv po ureditvi opravljanja dejavnosti, ki naj pomaga odpraviti škodljive prakse v dejavnosti.

V nadaljevanju s stališča Gospodarske zbornice Slovenije podajamo analizo stanja po področjih posameznih zakonov gradbene zakonodaje ter konkretne predloge za popravke:

- A) Predlogi za spremembe v sistemu UREJANJA PROSTORA
- B) Predlogi za spremembe v sistemu GRADITVE
- C) Nekateri Predlogi za spremembe zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID)

A) PREDLOGI ZA SPREMEMBE V SISTEMU UREJANJA PROSTORA

1. Uvod

Splošno strokovno mnenje je, da je sistemski ZureP-2 koncipiran dobro. Uvedeni so mnogi novi koristni mehanizmi, predvsem na področju aktivne zemljiške politike in splošnega prostorskega reda. Tudi na področju urejanja prostora so bili uvedeni nekateri novi mehanizmi namenjeni preglednejšemu usklajevanju razvojnih interesov v prostoru. Žal pa glede medsektorskega sodelovanja, usklajevanja prostorskih in okoljskih postopkov ter razmerja in odnosov z nosilci urejanja prostora ZUreP-2 ne rešuje ključnega vprašanja učinkovitosti načrtovanja prostorskih ureditev. Deležnike v procesu prostorskega načrtovanja in sprejemanja odločitev je treba opremiti z ustreznimi znanji in jasnimi pristojnostmi ter nedvoumno opredeliti razmerja med njimi.

Jedro problema se tako kaže na dveh ravneh:

- urejanje prostora je v družbi sprejeto predvsem kot ovira in ne kot razvojni mehanizem in dejavnost v javnem interesu
- urejanje in načrtovanje v prostoru poteka v pretežni meri na podlagi posamičnih pobud in ne na podlagi usklajenih potreb javnih politik.

ZUreP-2 sicer prinaša veliko pozitivnih sprememb, vendar ob pomanjkanju jasnih smeri prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni (občinski) ravni ne more dosegati vseh pričakovanih rezultatov. Predvsem se čuti odsotnost regionalne ravni upravljanja, ki bi državi omogočila uravnoteženo usklajevanje problematike in vsebin, ki jih na eni strani zaradi regionalne razsežnosti lokalne skupnosti ne morejo izvajati samostojno, država pa jih zaradi tega pogosto spregleda, saj jih ne moremo uvrščati med strateške cilje na državni ravni

Občine tudi občine delujejo, kakor zmorejo - večje in bolj kadrovsko opremljene uspešneje, prav vse pa izključno v lastno korist. Ni aktivnega prostorskega načrtovanja, celovitega razmišljanja in prenov.

2. Splošno

Splošno o urejanju prostora in umeščanja objektov v prostor: Urejanje prostora in umeščanje objektov v prostor ni sektorska razvojna politika, ampak mehanizem usklajenih javnih politik za zagotavljanje smotrne rabe zemljišč, varstva temeljnih človekovih pravic in povezanih ustavnih določil. V najširšem smislu gre za model upravljanja s prostorom, ki bi moral učinkovito vplivati na smotrno organizacijo rabe zemljišč, da so izpolnjeni cilji ključnih javnih politik.

Zaradi zaostrenih pogojev (podnebne spremembe, varstveni in okoljski predpisi, vse večja občutljivost ljudi za spremembe, strah pred migracijami, epidemijami, zdravo okolje, zdrava hrana, pitna voda, konkurenčnost gospodarstva itd. itd.) bo vse težje najti prostor za razvojne težnje (infrastruktura, gospodarstvo). Še za zelo nujne javne investicije (železnica, tretja razvojna os, odpadki, energetika itd. itd.) ne najdemo več ustreznega prostora. Že zelo dolgo tudi umeščamo stanovanja na nepravne lokacije, saj večina novih stanovanj ni v bližini oskrbnih storitev in delovnih mest prebivalcev. Zato razvojno že zaostajamo za konkurenčnimi državami in regijami, v nekaterih pogledih, npr. organizaciji javnega potniškega prometa, postajamo otok v Evropi, strošek zaostajanja pa plačujejo državljani, saj so cene stanovanj in stroški mobilnosti že presegli cene v sosednjih regijah in državah. V urejanje prostora je zato treba nujno vložiti bistveno več energije, časa, kadra in sredstev. Model učinkovitega urejanja prostora mora zato postati eden ključnih razvojnih ciljev države. Zakonodaja in strateški akti države pa morajo odločneje nasloviti razvojna vprašanja in tudi nove teme, kot so podnebne spremembe, kakovost bivanja, OVE, trajnostna mobilnost idr. in to na način, da bodo postopki za realizacijo teh strateških ciljev racionalni in učinkoviti.

Predvsem pa bo potrebno poistovetenje s ključnimi razvojnimi projekti (ne samo državnimi, temveč tudi regionalnimi in subregionalnimi!) in njihovo operativno izvajanje na ravni Vlade RS in ne zgolj na ravni posameznega nosilca pooblasti (javne službe, podjetja ipd.).

Sistemska razmerja med planiranjem in urejanjem prostora ter ostalimi področji družbenega delovanja: Ključni problem urejanja prostora je v tem, da umeščanje objektov v prostor vedno predstavlja kompromis med posameznimi sektorskimi cilji in politikami, ki v praksi vse bolj izpostavljajo lasten vidik kot vseobsežen, ostale (sektorske) vidike pa zanemarijo in za to jim ni treba nositi nobene odgovornosti. V Sloveniji zato prevladuje tako imenovano sektorsko planiranje, ki temelji na sektorskih zakonih in sektorskih planih in strategijah (kmetijstvo, vode, narava, energetika, kultura, gospodarstvo itd. itd.). Njihova poglobljena pomanjkljivost je medsebojna vsebinska neusklajenost (v nekaterih primerih tudi posamezni zakoni dovoljujejo različno interpretacijo posameznih določb), ki seveda ne onemogočajo celovitega in usklajenega medsektorskega delovanja. Zato lahko upravičeno trdimo, da celovitega prs otroškega planiranja v Sloveniji ni.

Prostorsko planiranje bo uspešno le, če bo mogoče različne interese usklajevati medresorsko usklajeno, predvsem pa v skladu v skladu z veljavno strategijo prostorskega razvoja (SPRS, 2004). Horizontalno medresorsko usklajevanje (različna ministrstva, nosilci javnih pooblastil, sektorji) in vertikalno usklajevanje različnih ravni upravljanja (država, regije, občine, investitor) mora potekati učinkovito in usklajeno, z jasnimi pooblastili in temu primerno odgovornostjo posameznih nosilcev urejanja prostora. S tega vidika podpiramo določbo ZUreP-2, ki predpisuje oblikovanje Prostorskega sveta (strokovno-posvetovalni organ ministrstva) in Komisije vlade za prostorski razvoj (stalno delovno telo vlade, ki na medresorski ravni zagotavlja usklajenost in upoštevanje ciljev urejanja prostora). Oba organa še nista formirana, bila pa bi koristna (nujno potrebna) za usklajevanje načrtovanih investicij. Na potrebo po nadsektorskem usklajevanju interesov v urejanju prostora je sicer stroka v preteklosti že večkrat opozorila.

Integracija postopkov prostorskega načrtovanja in varstva okolja: Urejanje prostora in varstvo okolja morata potekati z roko v roki. Danes vodimo dva formalno ločena postopka (1) priprave prostorskega akta in (2) celovite presoje vplivov na okolje. Kljub temu, da naj bi se ta dva postopka medsebojno usklajevala, se bolj medsebojno izsilijeta. Cilj pa je doseči le usklajeno prostorsko ureditev z minimalnimi okoljskimi vplivi. Postopki CPVO so neučinkoviti in zamudni, pogosto brez dodane vrednosti, včasih pa tudi neprimerne rešitve. Določila ZUreP-2 o vrednotenju vplivov (18. člen) so nedorečena. **Postopek CPVO za prostorske akte se ukine. Nadomesti naj ga proces strateškega ocenjevanja vplivov na okolje, ki se polno vpne v postopek priprave prostorskih aktov.** Okolje se pri tem obravnava (poimenuje) holistično, to je obsega vse sestavine – fizične, družbene, gospodarske –, kar omogoča tudi povezano, sintezno obravnavo vzdržnosti. Ta postopek naj se uveljavi za prostorske akte in z ZUreP-2, vendar se zasnuje na način, da se kasneje s spremembo ZVO uveljavi za vse plane. Tak postopek bi bil skladen s SEA Direktivo.

Večkratno in dolgotrajno odločanje o okoljski sprejemljivosti sprememb v prostoru (CPVO in PVO). Ne glede na to, da v območju EU velja enotna regulacija okoljskih presoj, jih Slovenija na nacionalni ravni sistemsko postavlja povsem drugače kot večina drugih držav, tudi npr. Nemčija, po kateri se radi zgledujemo. Bistvo PVO je prepoznati projekte, ki »bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije«. Direktiva EU ima zato seznam projektov, ki so v vsakem primeru predmet PVO, npr. avtoceste, veliki energetske objekti ipd. Državam pa nalaga vzpostavitev sistema nadzora nad vplivi na okolje tudi za manjše projekte. Nemčija je to rešila tako, da ugotavlja, da projekti, ki se umeščajo v prostor z OPPN (Bebauungsplan, 34. člen nemškega Gradbenega zakonika) niso niti na listi za predhodni postopek, saj je bilo že z OPPN ugotovljeno, da verjetno ne bodo pomembno vplivali; tisti, ki pa niso obdelani s prostorskim aktom pa se obravnavajo po posebnem seznamu.

V Sloveniji pa smo v letu 2015 razširili predhodni postopek na številne projekte, tudi na tiste, za katere je CPVO za prostorski akt izkazal, da verjetno ne bodo pomembno vplivali na okolje. V Nemčiji je rok za predhodni postopek 6 tednov, pri nas 60 dni, v praksi postopki trajajo tudi leto ali več. Očitno je, da obseg in način okoljskega presojanja presega administrativne kapacitete. Zato nujni projekti, tudi okoljske investicije, praviloma zastajajo za načrtovano časovnico izvedbe.

Težave niso samo na projektni in administrativni ravni. Nejasnost in neusklajenost odločanja je vzpostavljena že v sistemu povezovanja postopkov prostorskega načrtovanja s postopki CPVO, za katerega se predlaga sistemska sprememba kot nadgradnja obstoječega sistema.

Razvojno načrtovanje vs. pobudništvo: Težiti je treba k sistemu, ki se bo od individualnih pobud preusmeril na celovito prostorsko načrtovanje in prednostno definiranje razvojnih ciljev ter iz tega izhajajočih potreb, ki so v javnem oz. skupnem interesu. Pobude so nato le eden izmed (sicer pomembnih) elementov preverjanja in določanja potreb, pri čemer je nujno od parcialne obravnave posameznih pobud preiti k celostnemu upravljanju pobud. Današnja praksa se je razvila v smer obravnavanja vsake posamezne pobude. Na ta način se popolnoma izgubi celovit pogled na razvoj določenega območja, ki bi moral biti imperativ kakovostnega prostorskega načrtovanja. V postopku priprave OPN je treba sistemsko doreči pomen in način upravljanja pobud, ki morajo biti obravnavane le kot informacija pripravljavcu o interesih in težnjah v prostoru. ZUreP-2 je sicer v to smer že naredil korak, saj je ponovno uvedel opredelitev meja UON (ureditvenega območja naselja) in ODRN (območje za dolgoročni razvoj naselja), ki bodo v prihodnje predstavljali orodje za prostorski razvoj poselitve. Vendar ZUreP-2 te namere ni določil dovolj natančno, tako da ostajajo številna vprašanja o določitvi UON in ODRN še vedno odprta. Še posebej je treba opozoriti na preveč zoženo definicijo naselja (10 stanovanjskih hiš), glede na značilnosti slovenskega prostora – pusti neopredeljenega preveč poseljenega prostora (pozidana in nepozidana stavbna zemljišča zunaj UON in ODRN), ki tako postaja vse bolj zunaj regulative oziroma je z lokacijskimi preveritvami celo prepuščen precej nekontroliranim širitvam stavbnih zemljišč posamične poselitve.

Vlogo občinskega urbanista je treba redefinirati. Imeti mora ustrezne pristojnosti in odgovornosti in ne sme izdelovati nobenih prostorskih aktov in strokovnih podlag. Veljavni ZUreP-2 namreč omejuje zgolj izdelavo

Elaborata lokacijske preveritve. Gre namreč za konflikt interesov (naročanje, kontrola in izdelava), kar je treba preprečiti. Prav tako je treba zagotoviti zadostno število strokovnjakov, ki bodo lahko delovali kot občinski urbanisti. V Sloveniji namreč na tem področju izobražujemo kakovosten kader, ki pa v dani situaciji tega dela ne morejo in ne bodo mogli opravljati. V povezavi z določbami ZUreP-2 bo zato treba ponovno preveriti tudi določbe ZAID glede opravljanja strokovnih izpitov na področju prostorskega načrtovanja.

3. Skrajšanje in deblokada postopkov ter racionalizacija priprave aktov in razbremenitev občin

Preveč administrativnega dela. ZUreP-2 je naložil državni upravi bistveno več administrativnega dela kot prej, kar zmanjšuje možnosti za vsebinsko strokovno delo in nadzor in konstruktivno sodelovanje pri skrbi za prostor. Poleg tega se zaradi kriminaliziranja postopkov in vpogledov v postopke ipd. zelo zavlačuje sprejemanje odločitev. Procesni del postopkov je zato nujno treba poenostaviti ter zagotoviti njegovo kar se da veliko vsebinsko transparentnost. Nenazadnje bo s tem stroki in njenemu delu ponovno vrnjeno spoštovanje in ugled. Pri tem je posebej pomembno, da so prostorski akti (v nadaljevanju PA) posebne vrste splošni pravni akti, ki so sestavljeni iz vsebinsko povezanih tekstualnega in grafičnega dela, ki jih je treba znati čitati in nato tudi interpretirati. To je treba uveljaviti v sodni praksi, ki velikokrat ne razume sistema, dometa, in namena prostorskega planiranja in občasno sprejema zelo vprašljive odločitve. Zagotavljanje strokovnosti pomeni, da je treba tudi v izobraževalnem sistemu na določenih področjih okrepiti vsebine prostorskega načrtovanja. Primer je že omenjena pravna stroka, ki v praksi termina prostorska zakonodaja (analogno npr. okoljski zakonodaji) ne pozna nit ne prepozna kot pomembno področje.

Molk organa kot ukrep za dejansko skrajšanje postopkov priprave PA. Nekateri NUP se odzivajo izjemno počasi, namesto po 30 dneh šele po več mesecih, ko je postopek priprave PA že daleč. Popravljanje PA v poznih fazah povzroča veliko dodatnega dela, ki ga naročniki praviloma niso pripravljani plačati, postopki se podaljšujejo. Razlogi so v dejanski podhranjenosti NUP-ov s kadri (število in strokovnost), v nesposobnosti sprejemanja odločitev in razlikovanja med pomembnim in nepomembnim in v subjektivnosti in razlik v odločanju znotraj istega NUP (spet dodatno delo, ker ob pripravi PA ni znano, kdo bo pisal mnenja), pa tudi v strahu pred različnimi posledicami odločitev. Treba je zmanjšati število potrebnih odzivanj NUP-ov (zdaj 4-5x!) in zagotoviti dovolj strokovnega kadra za pripravo mnenj ter v čim večji meri zmanjšati subjektivnost pri odločanju. Če se organ v neki fazi ni odzval v roku naj to pomeni, da nima posebnih zahtev in da je PA skladen s predpisi, v tem primeru pa tudi ne sme imeti negativnega mnenja v kasnejši fazi priprave PA, pri nadzoru izvajanja PA ali pa pri pridobivanju mnenj/dovoljenj. V tem delu je tako nujno medsektorsko uskladiti roke oz. mora roke za odzivanje NUP določiti le prostorska zakonodaja, sektorski zakoni pa ji morajo biti v tem delu podrejeni.

Ukinitev sodnega varstva v okviru rednega sodstva zoper prostorske akte. Treba je črtati 58. člen ZureP-2 oziroma uskladiti z vsebino odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019, tako da se omeji sodno varstvo zoper prostorske akte v okviru rednega sodstva. Iz odločitve Ustavnega sodišča je razvidno, da so bila upravičena že dosedanja številna nasprotovanja občin 58. členu ZureP-2 zaradi upravičenega strahu pred posledicami, ki lahko postane instrument za zlorabljanje, npr. za zavlačevanje postopkov uveljavljanja javnega interesa. Razvidno je tudi, da bi bilo še nadaljnje dopuščanje rednega sodnega varstva v okviru rednega sodstva škodljivo za udejanjanje ustavnopravno varovanega smotrnega izkoriščanja zemljišč in načela prevlade javnega interesa v postopku prostorskega načrtovanja.

Sprememba 278. člena kot ukinitvev blokad v pripravi SD OPN: ob prvih SD OPN morajo občine opredeliti ureditvena območja vseh naselij, kar zahteva veliko strokovnega dela ter časa in stroškov, ki jih mora zagotoviti občina in sicer tako za pripravo ustreznih strokovnih podlag za poselitev in krajino kot za določitev meja, ki jo bo treba uskladiti z NUP-i v postopkih priprave OPN. S tem so praktično onemogočeni postopki SD OPN za posamične (tudi vsebinsko, razvojno pomembne) spremembe. Spremeni naj se drugi odstavek 278. člena na način, da se ne zavira postopkov, ki so za razvoj nujni (posamične investicije širšega pomena, gospodarska javna infrastruktura, spremembe, ki ne vplivajo na poselitvena območja naselij ipd.).

Izhodišča za OPN/OPPN je ZUreP-2 uvedel z namenom, da se še pred začetkom postopka priprave OPN in OPPN rešitve preverijo v javnosti in pri NUP-ih in da se CPVO vključi v čim bolj zgodnji fazi. V praksi to pomeni praktično še en cel postopek priprave OPN/OPPN in to še pred sprejetjem sklepa o začetku priprave! Zahtevana vsebina Izhodišča je preobsežna in v tej, začetni fazi je vsaj v primeru OPN praviloma zelo splošna, kar je logično glede na zelo zgodnjo fazo. Postopki so se zelo podaljšali, občine in NUP-i so zasuti z delom. Faza izhodišč naj se bistveno poenostavi ali pa sploh ukine, vendar naj se v tem primeru v fazi osnutka (ali pred tem) zahtevajo 1) strokovne podlage in utemeljitev načrtovanih rešitev ter 2) predstavitev oz. vključevanje javnosti (brez stališč do pripomb), tako da ima javnost v tej fazi dejansko možnost vsebinskega vpliva na dokument, saj je JR v fazi dop. osnutka le seznanitev javnosti z dejstvi in so možni le minimalni popravki.

Ukinitev prikaza stanja prostora kot obvezne priloge prostorskega akta: Prikaz stanja prostora je povzetek varstvenih režimov iz uradnih evidenc, ki se spreminjajo s spremembami sektorskih režimov. »Elaboriranje« v 4 fazah postopka (izhodišča, osnutek, dopolnjeni osnutek, predlog) ni smiselno, še sploh, ker gre za zahtevno in dolgotrajno urejanje (pogosto neurejenih) podatkov NUP, ki se v času priprave PA večkrat spremenijo. Dejansko prikaza stanja prostora, kot je elaboriran v vmesnih fazah in o v sprejetem OPN, ne uporablja nihče. Če je bila ideja zakonodajalca, da prikaz stanja prostora nadomesti strokovne podlage, pa je to napaka, saj Prikaz stanja prostora nikakor ne more nadomestiti strokovnih podlag, ki so nujni del prostorsko načrtovalskega procesa in zato se strokovnih podlag ne naroča/izdeluje. Poleg tega je država trenutno v fazi urejanja zbirk prostorskih podatkov (projekt e-prostor), vključno z evidenco pozidanih stavbnih zemljišč. Prikaz stanja prostora s tem postane ne nujen oz. celo odveč, saj bodo vse evidence zbrane na enem mestu (portal e-prostor). nekatere med njimi bodo imele celo status upravne evidence, v kateri se bodo podatki spreminjali na podlagi izdanih upravnih aktov.

Racionalizacija tehnične priprave OPN. Skladno z zahtevami MOP izdelovalec aktov v povprečju za beleženje in vodenje sprememb OPN porabi toliko časa kot za pripravo celotnega gradiva neke faze akta, kar je časovno in finančno izčrpavajoče. Majhne občine imajo lahko tudi več 10.000 sprememb. Vse morajo biti oštevilčene, grafično prikazane in obrazložene. Danes je treba 4x ali celo 5x v postopku kompletirati tehnično popolno gradivo z vsemi prilogami, gradiva je ogromno, delo strokovno in tehnično zelo zahtevno, kar zelo obremenjuje (časovno, finančno) postopek in izdelovalce. Takšna zahteva MOP je smiselna izključno na koncu postopka, pred sprejetjem! Poleg tega naj se ukine zahteva po uskladitvi OPN z zadnjim katastrom, saj to nima popolnoma nobene vrednosti, povzroča pa veliko dela. OPN naj se začne in konča na istem ZKN. OPN naj bo prostorski akt, ne pa neposredna podlaga za finančne idr. mehanizme.

Ponovno naj se uvedeta mehanizma tehničnih popravkov in obvezne razlage, ki omogočata popravke in odprave nejasnosti v PA v zelo kratkem postopku, kot je bilo uveljavljeno desetletja. Ukinitev tega instrumenta je povzročila veliko težav (oz. onemogočila ukinitve težav). V izogib zlorabam naj se poostri nadzor.

Omejevati je treba pretirane in nerealne zahteve NUP-ov pogosto izhajajo iz odsotnosti državnih podlag in pomanjkljivih baz podatkov. Država je prenesla obremenitev na občine, sredstev pa jim ne zagotavlja. Posledično postopki stojijo, se komplicirajo, stroški rastejo. Prizadevanje MKGP za varstvo KZ je razumljivo, pa vendar: zahteva za nadomeščanje (ki nima nobene pravne podlage) vodi v absurdne situacije in v ukinjanje prostorskega načrtovanja, v katerem ne moremo mimo dejstva, da gre za načrtovanje (tudi) novih stavbnih zemljišč. Te zahteve vodijo v neumne, neracionalne, nestrokovne prostorsko-planske odločitve! Pa tudi v podaljševanje postopkov. Namesto tega naj rajši zahtevajo visoke odškodnine za kmetijska zemljišča, naj povečajo dajatve na opredelitev stavbnega zemljišča, ipd. ipd. Tudi Hidrološko-hidravlične študije in mnenja DRSV so nepremostljiva ovira v številnih postopkih priprave OPN in DPN, praviloma zaradi zahtevane nesorazmerne podrobnosti za te akte! Absolutno gre za resno temo, ki pa očitno sistemsko ni ustrezno rešena, breme pa nosijo občine in prostorski načrtovalci. Pomembni projekti stojijo, ker je premalo državnih uradnikov na DRSV za pisanje mnenj in se odzivajo z 1-letno ali še daljšo zamudo, ker so podatkovne baze

države (opozorilne karte poplav) slabe, ker potrjevanje HHŠ traja neskončno dolgo, ker so vodarji medsebojno neusklajeni oz. zelo različnih mnenj (prerivanja v stroki?) ipd.

4. Terminologija, strokovne podlage in druga prostorsko načrtovalska orodja

Terminologija – izrazi, definicije: v 3. členu ZUreP je treba popraviti /dopolniti nekatere definicije, ki so napačne oz. pomanjkljive, nekatere definicije manjkajo. Zagotoviti je treba jasne in enolično opredeljene definicije pojmov, ki jih določa zakon, da bo njihova uporaba enoznačna. Poleg tega uvajanje novih terminov ni zaželeno, saj se s tem povzroča le zmeda, ne le med laično, temveč tudi strokovno javnostjo. Bolj pomembna je jasna in nedvoumna opredelitev obstoječih pojmov! Enako velja tudi za priprava podzakonskih aktov in celo novih strateških dokumentov kote SPRS 2050. Spreminjanje obstoječe in uvajanje nove terminologije, ki vsebinsko ne doprinese niti k sistemu prostorskega planiranja niti k boljši vsebinski pripravi podzakonskih aktov ter nato samih prostorskih aktov ni le nepotrebno, temveč tudi škodljivo, saj zmanjšuje preglednost ter vsebinsko ni procesno transparentnost na področju prostorskega planiranja in urejanja prostora

Definicija naselja. Zurep-2 definira naselje kot 10 (obstoječih) stanovanjskih hiš, preostala dejanska naselja pa kot posamično poselitve. Tako je prostor zunaj naselij prepuščen posamičnim posegom, saj ZUreP-2 dopušča širitve stavbnih zemljišč s SD OPN (celo za 100 %!) in z lokacijsko preveritvijo. Sedanje določbe posamični poselitvi (kamor sodi tudi t.i. razpršena gradnja) omogočajo več in enostavnejših širitev kot naseljem. To v kombinaciji z drugimi ukrepi (npr. NUSZ) pomeni spodbujanje razpršene gradnje / poselitve. Mnoga manjša naselja (pod 10 hiš) imajo tudi nezazidana stavbna zemljišča in zelo verjetno tam že potekajo aktivnosti za gradnjo (DGD v delu, GD pridobljeno, zemljišče kupljeno v ta namen,...). Zato naj se definicija naselja spremeni, tako da bo zajela več dejanskih naselij (kriterij naj bo manj hiš in/ali tudi ustrezno število nezazidanih stavbnih zemljišč). Ponovno naj se uvede pojem zaselek, saj tudi zaselki niso in ne morejo biti posamična poselitve. Tolmačenje Zakona gre v smer, da je merodajno stanje trenutno obstoječih stanovanjskih stavb (ne glede na velikost nezazidanih stavbnih zemljišč, ki bi npr. k 8 obstoječim stavbam dopuščala še 5 stavb in na katerih se morda že načrtuje gradnja in pripravlja DGD ali je celo že izdano GD).

Ureditvena območja naselij (UON): namen in posledice določitve UON niso jasni. Če se meja določi na osnovi obstoječih stavbnih zemljišč in če se lahko spreminja ob vsakih naslednjih spremembah in dopolnitvah OPN, gre zgolj za novo »evidenco« oz. za še sloj v bazah podatkov. Na tak način ne prekinemo neustrezne prakse obravnave pobud ob vsakokratnih SD OPN (problem so stroški, (ne)objektivnost, nekonsistentnost, obremenjevanje vseh NUP s 500 -1000 posegi). Smiselno bi bilo, da se meja UON določi tako, da ima naselje »rezervo« kmetijskih in gozdnih zemljišč, znotraj katere je sprememba NRP v naslednjih SD OPN možna (pobude so v načelu sprejemljive, ni treba dodatnih usklajevanj z NUP in ni treba okoljske presoje). Širitev meje UON v večjem obsegu pa naj bo možna le na območja za dolgoročni razvoj. Območja za dolgoročni razvoj naselij naj bi se po ZUreP-2 določila samo pri regijsko pomembnih naseljih, kar je premalo; naj se dopustijo pri naseljih, ki se predlagajo v strokovnih podlagah za poselitve. Namen določanja UON naj se osmisli tudi v skladu z načeli trajnostnega razvoja in ničelne pozidave do leta 2050 (EEA, 2006 V: Science for Environment Policy 2016) ter v smeri racionalne rabe prostora s čim manjšim poseganjem na nova (pogosto) kmetijska zemljišča.

Dorečejo naj se pristojnosti NUP pri uveljavljanju /potrjevanju / spreminjanju meje UON.

Pomembno še:

- zakonski rok, do katerega občine morajo določiti UON.
- razmerje naselje posamična poselitve

Izjemne krajine: Niso formalno varovane in so zato vse bolj ogrožene. V zakonu je treba opredeliti pravno podlago za varstvo. Določi se na dveh ravneh. Izjemne krajine nacionalnega pomena kot varstvena kategorija se določijo z uredbo za vsa območja naenkrat za celotno ozemlje države. Izjemne krajine lokalnega pomena kot planska kategorija se določijo v okviru strokovnih podlag v postopku priprave RPP, OPP ali OPN.

Zelena infrastruktura: Zakon o njej sploh ne govori, osnutek SPRS 2050 jo postavlja v ospredje, pri čemer gradi na napačnih izhodišč in krajino površno obravnava kar v njenem okviru. Zeleno infrastrukturo je treba ustrezno opredeliti in uokviriti. Okvir naj bo sistem/zasnova krajine (vključno z zelenim sistemom naselij in regije/občine) in znotraj tega se obravnavajo tudi vsebine ekološke povezljivosti, ekosistemskih storitev in načel zelene infrastrukture s povezovanjem različnih vrst infrastrukture z zelenim sistemom (npr. ravnanje z vodami, odpadki) v podporo zagotavljanja večje odpornosti okolja in prostora (angl. resilience) ter s tem tudi kakovosti bivanja.

Strokovne podlage za poselitev, krajino in GJI v RPP, OPP in OPN so (poleg zagotavljanja dobrih rešitev v prostoru) nujni pogoj za utemeljenost rešitev v PA in za lažje in hitrejše usklajevanje z NUP-i in javnostjo. ZUreP-2 mora poleg UZ in KZ zahtevati še najmanj izdelavo strokovnih podlag za poselitev, krajino ter GJI na območju regije/občine. V teh SP se opredelijo omrežje in hierarhija naselij oz. vseh oblik/vrst poselitve, določijo se naselja, za katera naj se izdelajo UZ in območja, za katera naj se izdelajo KZ, določijo se zeleni sistemi, izjemne krajine in območja prepoznavnosti regionalnega/lokalnega pomena ipd.

Krajinska zasnova: Obstaja resna bojazen, da se KZ zaradi niza nesmiselnih zank v zakonu (62. člen) dejansko ne bodo izdelovale, ali pa bodo izdelane prepozno, šele po izdelavi nove generacije OPN-jev. Prevetriti je treba kriterije, KZ mora postati obvezna tudi za OPN (in ne le, če tako določa RPP), širša zavarovana območja, območja krajinske prepoznavnosti in izjemne krajine. Vsebinsko KZ (64. člen) je treba prilagoditi na način, da bo jasna, uporabna za prostorski akt in izdelava racionalna (npr. usmeritve se morajo nanašati na vse in ne le predvidene ureditve, treba je doreči, kaj pomeni "preveritev finančne izvedljivosti razvojnih odločitev" in jo vpeti v celovit sistem presoje ekonomske upravičenosti).

5. Prostorski akti države, regije, občin

5.1 Strategija prostorskega razvoja Slovenije

Pred kratkim je bila zaključena javna obravnava predloga Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS 2050). Na dokument, ki bi moral biti strateško razvojno eden najpomembnejših dokumentov države praktično ni odziva (mediji, razprave, ...). To jasno govori tako o procesu nastajanja kot o razumevanju problematike. Na koncu pa ne moremo v prostor umestiti niti tako pomembne prostorske ureditve kot je 3. razvojna os! V državno prostorsko planiranje ni vložen ustrezen trud, prostorski plan države najbrž ni medresorsko usklajen, projekt ni prepoznan, posledično vanj niso vključeni vrhunski strokovnjaki iz različnih področij, posledično mnogi problemi ostajajo nedorečeni in nerešeni oziroma se predstavljajo na nižje nivoje. Razgrnjeni dokument ne izpolnjuje potreb stroke in družbe glede podpore, ki bi jo kot ključni strateški dokument države moral zagotoviti za sodobno in za slovenski prostor relevantno prostorsko načrtovanje. Očitno je, da je bil izdelan brez ustreznega nabora strokovnih podlag ter zato posledično ne odgovarja na sodobne potrebe družbe in stroke zaradi katerih se izdeluje. SPRS bi morala brezkompromisno utemeljiti nov bolj celosten, družbeno in okoljsko odgovoren, način odločanja o prostorskem razvoju, postaviti mora temelje za kakovost bivanja in za življenje na krajših razdaljah, postaviti se mora v vlogo skrbnika prostora in javnega interesa in prostorsko načrtovanje umestiti med vladne prioritete. Jedro problema je v tem, da osnutek SPRS ni sistemsko domišljen. Ni ustrezno povezujoč dokument vseh z urejanjem prostora povezanih področij. Dokument tudi ne deluje kot smiselno povezana in zaokrožena celota. **Predlog SPRS je treba vsebinsko dopolniti in ga s pomočjo referenčnih strokovnjakov zasnovati kot nadgradnjo veljavne SPRS.**

Pri tem je bistveno, da **SPRS razumno prikaže procese, ki tečejo v prostoru**. Proces suburbanizacije Slovenije je pričel v sedemdesetih letih, ko so banke pričele s kreditiranjem prebivalstva namenjenega gradnji družinskih stanovanjskih hiš. V osemdesetih je proces zaradi globoke krize dobil razmah, kdor je zmozel je na vasi zgradil svojo stanovanjsko hišo. Proces pa se nemoteno krepi, vsak dan je več novih stanovanj na lokacijah, ki nimajo dostopa do javnega prevoza, vrtca, šole, trgovine, bankomata. Skratka, razvoj že 40 let išče prostor priložnost na podeželju. Podeželje s tem izgublja potencial za proizvodnjo hrane, nastalo je veliko

malih, spalnih sosesk, ki so se uspele osamosvojiti kot občine. Najbolj rastejo tiste občine, ki imajo lastni priključek na avtocestni križ, nimajo pa nobene centralne funkcije v hierarhiji mest po SPRS. Posledice so velike, rast motorizacije, prometa, porabe goriv. Z »odprtjem« avtocest za kratka potovanja »dom-delo-šola-trgovina« je poselitveni sistem pridobil desetletje ali dve, z zaostrovanjem podnebne krize pa se zelo jasno kažejo težke posledice takšne politike. Avtoceste potrebujejo tretji pas, ministrstvo za finance je zadovoljno, ker trošarine in davki na promet polnijo javno blagajno, ceno pa plačujejo državljani, saj statistike kažejo da smo povsem v vrhu evropskih državljanov po porabi družinskih proračunov za stroške mobilnosti. Reševanje podnebne krize se v resnici prične s polaganjem računov, pri tem pa v Sloveniji padajo okostnjaki iz omar. Bilanca CO₂ izpustov in odvisnost od nafte je izjemna, promet pa ne samo da je naraščal, letošnji slovenski predlog energetske-podnebnega načrta celo predvideva rast za 12% do leta 2030. Prvi osnutek je bil v Bruslju zavržen kot najslabši v Evropi, komisija to seveda pove z nekoliko lepšimi izrazi. V drugem poskusu je rast ostala, kompenzirana pa je z obljubo 70% razogljičenja stavbnega fonda do leta 2030. Kar je preprosto povedano iracionalno in nedosegljivo. Problem je seveda v tem, da je to podatek, ki bi moral skrbeti MOP. Breme razogljičenja je MzI prenesel na MOP, ki bo pri izvajanju zablokirala, tako zaradi virov, kot zaradi kadrov.

Če je bila generacija naših staršev generacija samograditeljev t.im. »transformatorjev«, je naša generacija »dnevni vozačev«, ki se je pripravljeno voziti se z osebnim vozilom po dnevni opravi. Generacija ki prihaja pa ni več takšna in terja normalizacijo poselitvenega sistema, torej dostopno stanovanje ob vrtcu in blizu delovnega mesta. Vedeti je treba, da bi se velik del dnevnih vozačev na avtocestah odločil za stanovanje v kraju dela, če bi bilo takšno stanovanje dosegljivo. Vožnja se jim izplača le zaradi nižanja stroškov stanovanja. Izgubljajo pa čas, poglabljajo podnebno krizo.

SPRS zato mora poseči v infrastrukturno politiko in doseči, da država prične resno načrtovani dolgoročni koncept železniškega križa Slovenije in nabor projektov za obdobje do 2030. Državlani bi železnice uporabljali, če bi se približale poselitvenim zgostitvam, te pa so ob avtocestnem križu. Zasnova železniškega omrežja bi torej morala slediti avtocestnemu križu, na slabih ali manjkajočih odsekih celo povsem vzporedno. Proga Kamnik-Ljubljana, Grosuplje-Ljubljana, Kranj-Škofja loka-Ljubljana, Trebnje-Nov mesto so v resnici dobro zasedene, boljši vlaki in »nizozemski« vozniki jih naredijo konkurenčne. Razumljivo je, da morajo biti takšni projekti javno finančno upravičeni, to pa pomeni, da bi železnice morale imeti toliko uporabnikov, da se stroški vlaganja in obratovanja povrnejo. V tem delu bi občine na zasnovo železniškega križa navezale mestni potniški promet, k železniškim postajam pa umeščale ključne razvojne projekte. Ob resni podpori ključnih javnih politik, bi v kratkem času lahko narisali karto Slovenije na kateri bi določili »intermodalne« potniške točke (železnica, mestni promet, državna cesta ali avtocesta). Z analizo dostopnosti bi določili prioritete lokacije za gradnjo stanovanj, pisarn, proizvodnih objektov, družbene infrastrukture. Preverili bi ustreznost prostorskih aktov, po potrebi dopolnili OPN-je.

V izvedbenem delu bi prednostno uporabila zemljišča, ki so že v javni lasti, za preostala pa bi uporabili okrepljene instrumente za doseganje gradbenega namena prostorskih aktov. V Nemčiji in marsikje drugje to deluje, pri nas je bil ta instrument uporabljen le v Lex Magna. To bi bila tudi osnova za stanovanjsko politiko, ki mora na dobrih lokacijah graditi javna stanovanja. Čeprav je v stavbnem fondu veliko prostih stanovanj, pa so ta na takšnih lokacijah, da ne upravičujejo visokih vlaganj v rekonstrukcijo. Danes nezaseden stavbni fond bo na slabših lokacijah moral izgubiti veliko današnje tržne vrednosti, da bo zanimiv za rekonstrukcijo in ponovno uporabo. Značilen primer so »transformator« dvostanovanjske hiše stare 40 in več Takšen razvojni načrt ne pomeni zaustavljanje razvoja »podeželja«, ampak nasprotno, z zmanjšanim pritiskom prometa in stanovalcev iz mest bo podeželje lažje izkoristilo potencial, ki tam je.

Ker je vsak akcijski načrt treba spremljati glede doseganja ciljev, bi bilo to v konkretnem primeru zelo enostavno. Potrebovali bi le podatek o gibanju števila prebivalcev, številu stanovanj, potnikov v javnem potniškem prometu in osebnih vozil na cestah. Nobenega dvoma ni, da bi se po prvih projektih kazalci pričeli obračati v pravo smer, posledično pa bi zmanjševali izpuste CO₂ in nižali stroške gospodinjstev za osebni promet.

Slovenija nujno potrebuje konkreten in pragmatičen razvojni načrt, ki bo podprt s prilagoditvijo sektorskih politik. Lahko je seveda tudi drugačen, zgoraj zapisani je samo eden od možnih. Bi ga pa bilo treba dodati v predlog SPRS-ja.

5.2 Državni prostorski red

Zagotoviti je treba strokovno razpravo ob nastajanju obstoječih priročnikov. Uskladiti je treba izraze med zakonom in priročniki. Pred objavo naj se priporočila uskladijo v strokovni javnosti.

5.3 Državno prostorsko načrtovanje

Temeljito je treba spremeniti način delovanja, začevši z MOP kot koordinatorja, ki mora prevzeti aktivno vlogo. Uokviriti je treba in časovno omejiti NUP. Treba je zmanjšati število (sedaj več stotin!) korakov v postopku.

Odpraviti je treba težave, ki jih povzročajo nejasnosti in neusklajenosti postopkov prostorskega načrtovanja s postopki CPVO. Primer: ZUreP-2 v 89. členu (priprava predloga DPN) v 1. odstavku določa, da se Vlada lahko opredeli do predloga najustreznejše variante, če so nosilci urejanja prostora dali mnenje, da je predlog sprejemljiv. Ta dikcija spada v del zakona, ki se nanaša na študijo variant. Zaradi stroškov, ki jih terja priprava strokovnih podlag za DPN (geodezija, geološko geomehanske raziskave, načrtovanje projektnih rešitev v M 1:1000, hidrološko hidravlična študija,...), bi bilo nujno, da Vlada potrdi najustreznejšo varianto, razen v primeru, ko gre za utemeljitev rešitve (UR). Zato je tudi vključena beseda »lahko«. Ključni problem te dikcije pa je neskladnost s postopkom CPVO. Izdelava okoljskega poročila (OP) se izdelava najprej v fazi ŠV. Po prejšnjem prostorskem zakonu smo najprej prejeli mnenje k ustreznosti OP (v času javne razgrnitve) in nato ko smo pridobivali mnenja na ŠV še mnenje o sprejemljivosti plana. Če bi bilo še vedno tako, bi bila določba 1. odstavka 89. člena operativna. Ker pa zdaj s postopkom CPVO nadaljujemo vse do predloga DPN, se pridobiva mnenja na ustreznost plana čisto na koncu postopka priprave DPN. Torej, če ne že integracija postopkov, je v okviru sprememb zakona nujna uskladitev postopkov CPVO v postopkih prostorskega umeščanja.

Poenostavitev DPN v primeru, ko ni variant: Zakon v 87. členu določa "če je izvedljiva varianta samo ena, se v študiji variant obravnava samo ta". Izdelava takšne študije je neracionalna. V primeru, da se s pobudo za DPN dokaže, katera rešitev je najboljša, ali izkaže, da variante niso smiselne, se postopek priprave DPN nadaljuje brez študije variant.

Javna razgrnitev predloga DPN: Iz določil 87. in 88. člena izhaja, da se v postopku priprave in sprejetja DPN javno razgrinja ŠV/PIZ in predlog najustreznejše variante, predlog DPN pa se ne razgrinja. Ker gre za ključno fazo priprave DPN (šele v tej fazi je npr. znan obseg rušitev), je treba zagotoviti javno razgrnitev te faze.

DPN in potrdilo o namenski rabi prostora: besedili tretjega odstavka 259. člena in drugega odstavka 260. člena naj se spremenita tako, da se črtajo besede »pa občina namenske rabe še ni določila v skladu z njima«. DPN/uredba pogosto nimajo jasno določene namenske rabe tako, da bi jo lahko samo prenesli v potrdili, občina pa ni pristojna za tolmačenje določb teh aktov. V teh primerih je v grafični prilogi območje DPN označeno, potrdilu pa se priloži tudi besedilo uredbe.

Razveljavitev DPN. Predvideti je treba enostaven postopek oz. mehanizem za razveljavitev DPN, ki so v celoti ali delno izvedeni. Na ta način se sprostí regulacija prostor z državnimi akti, kjer ta ni (več) potrebna.

5.4 Regionalno prostorsko načrtovanje

Regionalnega planiranja Republika Slovenija sploh ne pozna, čeprav gre za najbolj primerno raven prostorskega planiranja predvsem z vidika strateškega prostorskega razvoja občin, ki mora nujno presegati okvir posamezne (pre)majhne občine ter delovanja države na regionalnem (=nedržavnem) nivoju. Delno je to tudi posledica manjkajočih administrativnih regij, vendar to ne more biti razlog za izgovore – država je nesposobna delovanja na regionalnem nivoju, čeprav ji odsotnost regionalnega administrativnega nivoja funkcijsko nalaga to nalogo! Razkorak med občinskim in državnim prostorskim planiranjem pa je tako velik, da nam to povzroča ključne težave pri umeščanju objektov v prostor. Na regionalni ravni čaka večino prostorskih problemov države. Tistih, ki jih država ni mogla ali znala uresničiti skozi državne prostorske načrte in tistih, ki jih občine nikakor niso mogle rešiti samo skozi pristojnosti na lokalni ravni. Takšne vsebine so npr.: regionalna prometna infrastruktura (ceste, železnice, javni potniški promet, terminali ipd.), okoljska infrastruktura (centri za predelavo in odlaganje odpadkov, varstvo vodnih virov, večje čistilne naprave, vodooskrba ipd.), energetika (hidroelektrarne, energetske sistemi iz obnovljivih virov ipd.), ključne gospodarske cone regionalnega pomena, zelena infrastruktura ipd. Priprava regionalnih prostorskih planov predstavlja ključni izziv prostorskega planiranja Slovenije v naslednjem desetletju. Regionalni prostorski plani so obvezna podlaga za pripravo regionalnih razvojnih programov, le ti pa so osnova za črpanje sredstev iz razvojnih skladov. Za potrebe priprave regionalnih prostorskih planov je treba zagotoviti vire (čas, kader, denar) in projekt razumeti kot enega najpomembnejših strateških projektov v Sloveniji. Pomembno je tudi nagovarjanje občin k sodelovanju, sprejemanju rešitev na regionalnem nivoju in angažmaju države na tem nivoju.

Čim prej je treba pričeti s pripravo **regionalnih prostorskih planov (RPP)**! Najpomembnejši prostorsko planski projekt v naslednjih desetih letih! Brez tega bodo ključne investicije ostale nerealizirane! Skozi OPN jih ne bomo spravili, z DPN pa nam tudi ne gre dobro. Čas priprave okvirno 4-5 let, ob ustrezni zagotovitvi enotnih navodil (Pravilnik, ki sedaj v ZUreP-2 niti ni predviden!) za njihovo pripravo, kadrov (organizacijski koncept) in denarja (narediti realno oceno).

Državni resorji **tiho pričakujejo, da bodo občine nekako »stopile skupaj« in načrtovale regionalni prostorski razvoj**. Tiho pričakovanje se kaže problematično predvsem z vidika lokalnih razvojnih načrtov, saj v resnici nobena občina ne ve, kaj bo v naslednjem planskem obdobju (pa naj bo to 4-letni NRP ali 7-letna finančna perspektiva) država prostorsko planirala (DPN-ji) in kaj izvajala (investicijski projekti). Regionalizacija v danem trenutku najbrž ni realna politika, zato pa je nujno da država prične regionalno planirati v prostoru. Pri nobenem resorju nismo zaznali resnih priprav na njihovo sodelovanje pri izdelavi Regionalnih prostorskih načrtih, ki imajo v ZureP-2 vendarle postavljen rok. MOP mora vzpodbuditi pripravo, najbolje z vzpostavitvijo regionalnih izpostav DzPGS, ki bi vzpostavila redno koordinacijo z izpostavami resorjev. Ključna naloga – določitev prostorsko razvojnih regij in priprava ustreznega nastavka za predvidljivo razvojno načrtovanje – uskladiti je treba regionalni razvoj, finančno načrtovanje po NRP-jih in pripravo RPN.

Ob tem opozarjamo na zelo problematično določilo v osnutku **Pravilnika o pripravi OPN in OPPN, ki se glasi:** »Do uveljavitve regionalnega prostorskega plana oziroma občinskega prostorskega plana se za naselja, pomembna za razvoj regije, štejejo medobčinska in vsa po hierarhiji pomembnejša središča, ki so poimensko navedena v prostorskem strateškem aktu o usmerjanju prostorskega razvoja države.« To je nesprejemljivo, saj SPRS z razlogom poimensko navaja le naselja, ki so pomembna za razvoj države in ta nabor nikakor ne navaja vseh za regijo pomembnih naselij! Na to opozarjamo zato, ker so ta naselja edina, ki jim bo (v povezavi z drugimi določili) mogoče opredeliti območja za dolgoročni razvoj, dokler ne bodo sprejeti RPP-ji, kar pa je očitno še zelo daleč.

5.5 Občinsko prostorsko načrtovanje

Praktično prostorsko načrtovanje v Sloveniji teče le na občinskem nivoju. Zaradi raznolikosti občin (od 1.000 do 300.000 prebivalcev) so problemi občin različni. Večina se ukvarja zgolj s spremembami iz kmetijskih v stavbna zemljišča za zadovoljevanje posamičnih potreb prebivalcev, investorjev in tudi zemljiških špekulantov, popolnoma pa zanemarjajo dogovor na občinski ravni o bodočem razvoju občine (ne samo

prostorskem), ki se udejanja in prostorizira prek umeščanja določenih potreb in dejavnosti v prostor. Zraven pa v istem kotlu stopicajo in sopihajo resni investitorji, ki bi zaslužili pravo pozornost in pravo pomoč. Največja umetnost na tem nivoju je ločiti seme od plevla. Če občina izbere nabor sprememb, ki sledijo strateške usmeritve občine (če jih le ta ima), pripravi ustrezne strokovne podlage s katerimi utemelji razloge za spremembe in utemelji ustreznost izbire z vidika okoljskih, finančnih in družbenih posledic, potem ima kar nekaj možnosti, da ji uspe investicijske namere uskladiti. Žal pa je takih primerov malo. Praviloma brezglavo in brez strokovnih utemeljitev poskušamo nemogoče. Postopki trajajo več let, uspeh pa je nikakršen. Investitorji so izčrpani, podoba Slovenije kot uspešne in razvoju naklonjene države pa bolj slaba. Res pa je, da je tudi v primerih, ko investitor in občina naredita vse prav, še kup tveganj in zapletov in poudarjenega predvsem sektorskega nerazumevanja, ki bi jih bilo treba v prihodnosti odpraviti.

ZureP-2 je v stanje posegel s spremenjeno vsebino in postopkom priprave OPN-jev. Po uveljavitvi zakona se je izkazalo, da je vsebinska sprememba velika, njene ustreznost prehodno ni bila dovolj preverjena, se pa roki prilagajanja obstoječih OPN-jev, zlasti pa zahteve, da se tudi manjše spremembe in dopolnitve veljavnih OPN, ki pričejo po 1.8.2018, vsebinsko prilagodijo določilom ZUreP-2, v kratkem pravzaprav času ustavile prostorsko načrtovanje občin. Občine in strokovna javnost so namreč ugotovile, da ZureP-2 zahteva velike vsebinske spremembe, ki jih ni mogoče doseči z enostavno dopolnitvijo veljavnih aktov.

Vsebinsko pa je treba pripraviti **ново generacijo OPN (za obdobje 2025-2035)**! Krajših, bolj jasnih, bolj učinkovitih. Izkušnja pri pripravi prvih OPN nam bo pomagala... Priprava novih OPN lahko traja dlje časa, priprava sprememb in dopolnitev OPN za posamične potrebe pa naj ne bo daljša od 1,5 let. V zvezi s tem bi bila smiselna razširitev pristojnosti lokacijske preveritve.

Treba je pripraviti **predlog trajno varovanih kmetijskih zemljišč in ga uskladiti v novih OPN**. Zakon o kmetijskih zemljiščih, ki predpisuje vzpostavitev TVKZ je bil sprejet že 2011. Gre za uskladitev osnovne namenske rabe prostora, ki je zaradi naravnih danosti praviloma najbolj v konfliktu z investicijskimi namerami. Čas priprave za celo Slovenijo okvirno 4-5 let.

Treba je pripraviti **meje ureditvenih območij naselij**. Nov mehanizem, ki pa bo končno usmeril poselitev in prenehal nerazumno divjanje po prostoru. Čas priprave za celo Slovenijo okvirno 4-5 let.

Opredelitev OPP v ZUreP-2 ni jasna, saj je OPP obvezen samo za mestne občine, pa še to le v primeru, da še ni sprejet regionalni prostorski plan oziroma se ni začel postopek njegove priprave. Obenem pa zakon določa, da do uveljavitev RPP strateški del OPN šteje za OPP. Treba je jasno določiti, da je OPP obvezen za vse mestne občine ne glede na RPP, za preostale občine pa le do sprejetja ali začetka priprave RPP.

Nujna je **opredelitev gradbene parcele** kot temeljnega elementa prostorskega razvoja na izvedbeni ravni tako z vidika pozidanih zemljišč kot predvsem z vidika nepozidanih stavbnih zemljišč, saj se bodoči prostorski razvoj na izvedbeni ravni vedno izvaja izključno na tej ravni, nanjo pa se vežejo tudi prostorske evidence in posledično drugi sektorji (opremljenost z infrastrukturo, vrednost nepremičnin in davki...). **Gradbena parcela je namreč osnovni produkt urbanističnega in prostorskega načrtovanja** - na gradbeni parceli stoji in pade celoten sistem razvoja v prostoru, za katerega so izdelani prostorski akti in izdana gradbena dovoljenja, na teh zemljiščih pa potem investitorji realizirajo načrtovanem ureditve/gradnje. V odsotnosti upoštevanja urbanizma kot znanstvene in strokovne prostorske platforme se je gradbena parcela spustila na raven evidentiranja: geodetska stroka sedaj prevzema evidentiranje pripadajočih zemljišč obstoječim objektom, tako bodo določena nezazidana zemljišča, ob izdaji dovoljenj v preteklih letih se gradbene parcele sploh ni določalo itd.. Obravnavanje gradbene parcele je eminentno delo urbanistične in prostorsko načrtovalske stroke, kjer pa MOP sploh ne prepozna svoje vloge, predvsem pa na tem področju nima ustreznega niti kadra niti znanja. Zato je pomembno, da se urbanistična stroka vsebinsko "vrne" na raven gradbene parcele, ki jo je treba spremljati tudi potem, ko zaživi svoje življenje izven prostorskega akta - v projektni dokumentaciji, pri dovoljevanju posega v prostor ter izvedbi na terenu in kasnejšem evidentiranju ter povezavi gradbene parcele s pripadajočo stavbo. Gradbene parcele morajo postati "tapiserija", ki pokrijejo celotno površino

stavnih zemljišč, na katerih je omogočena gradnja ali ureditev objektov (npr. stavb...) in drugih ureditev (npr. parkov, javnih površin itd. ...). Samo postavljanje pravil v prostorskih aktih glede gradbenih parcel ne bo dovolj. Gre za življenjski cikel gradbene parcele, ki ga mora v vsej svoji razsežnosti in obsegu obvlad(ov)ati urbanistična in prostorsko načrtovalska stroka.

Načrtovanje komunalne infrastrukture: komunalna infrastruktura predstavlja temeljni pogoj za bivanje in delo v naseljih, vendar se izvedbeno prostorsko načrtovanje na ravni OPN z načrtovanjem le-te praktično ne ukvarja (dokaz je popolna odsotnost resnega obravnavanja te vsebine v predlogih podzakonskih predpisov o pripravi OPN). Pri OPPN se komunalna infrastruktura praviloma primerno in ustrezno načrtuje, pri čemer je treba opozoriti na primere slabe prakse, ki so predvsem posledica neizkušenih in (pre)poceni ter kot takih praviloma neustreznih izvajalcev in pogosto neukih naročnikov (občinskih uradnikov na kadrovske podhranjenih občinah), katerih kombinacija prinese vsebinsko slab rezultat, ki bi ga morda lahko kdaj pod drobnogled vzel kakšen nadzorni organ MOP in pristojne zbornice ZAPS.

Pri OPN pa je dejansko z vidika načrtovanja GJI ključni problem izvedbena narava OPN, ki se na področju GJI sploh ne izrazi zaradi naslednjih razlogov:

- OPN (namenska raba in PIP) ni dovolj konkreten načrtovalski dokument (=OPN je dejansko le določanje namenske rabe in urbanističnih pogojev), zato na takšni podlagi ni (in tudi nikdar ne bo, če OPN - izvedbeni del - ne bo na ravni podrobnosti/načrtovanja/določanja OPPN) mogoče načrtovati opremljanja stavnih zemljišč.
- Pri načrtovanju GJI v OPN gre torej praviloma vedno zgolj za prikaz stanja prostora ter v najboljšem primeru načrtovanje GJI na že pozidanih območjih (=urejanje komunalnega deficita) in reševanje obstoječih potreb upravljavcev (=načrtovanje poznanih sistemskih potreb upravljavcev GJI). Morda se kdaj določi še primarno GJI, ki je bil prepoznana kot razvojni pogoj za razvojna območja v OPN.
- Tudi če v OPN določimo načrtovano primarno GJI, pa praviloma nimamo znanega in časovno načrtovanega razvoja določenih razvojnih območij (za katere se dejansko načrtuje primarno GJI), da bi lahko odgovorili na vprašanje hierarhije, pomembnosti, nujnosti in določljivosti posamezne GJI - predvsem v luči določitve nujnosti oz. faznosti gradnje GJI glede na celotno zalogo zemljišč, kjer je dopusten razvoj. Ob tem niti ne omenjamo problematike obravnavanja prostorskega razvoja na (gradbeno) parcelo natančno, saj lahko le tako poznavanje porodi pravilne potrebe po pripadajoči potrebni infrastrukturi.
- Tako seveda v fazi OPN ni mogoče upravljavcem GJI (in občini kot nosilcu gradnje GJI !?)zastaviti konkretnega vprašanja o določitvi GJI (*vprašanje*), ki je potrebna za (1) določen razvoj v (2) določenem obsegu z (3) določenimi potrebami v (4) določenem časovnem horizontu in v (5) določenem finančnem obsegu (*pod temi pogoji*). Če bi bili namreč sposobni postaviti takšno konkretno vprašanje, bi seveda dobili konkreten odgovor in načrtovanje GJI v OPN ne bi bil noben problem...treba bi bilo zgolj zahtevati obvezno izdelavo strokovnih podlag za komunalno infrastrukturo. Za pravilno poznavanje potreb in faznosti pa je seveda potrebno še vse kaj več: stalno spremljati razvoj v prostoru, poznavanje dinamike investitorjev in razmer na trgu itd.

Zato nepoznavanje in omalovaževanje materije na MOP vodi v marginalizacijo GJI - pri čemer je GJI poleg družbene infrastrukture edina vsebina, ki jo je treba nedvomno in nedvournoma izvajati v javnem interesu in je nedvomno ena izmed ključnih nalog občin pri zagotavljanju trajnega skladnega in celostnega prostorskega razvoja. Velikost (=majhnost) občin in njihova kadrovska in finančna podhranjenost je pri tem prej ovira kot prednost.

Tako je z vidika komunalne infrastrukture in opremljanja stavnih zemljišče OPN dejansko malo bolj podroben strateški dokument in zato na izvedbeni ravni (pa če se vsi še tako trkamo po prsih, kako pomembno je to) ni mogoče načrtovati GJI.

Rešitev se nakazuje le v spremembi sistema načrtovanja v OPN, kjer je treba preiti od "omogočanja" in "dopuščanja" - kar lahko ustreza za zasebne potrebe - na sistem "določanja" - ki mora nagovarjati javni interes/sektorje in mora pomeniti premislek o bodočem razvoju, jasnost ciljev in smeri razvoja ter natančne akcijske načrte, kako se v želene smeri razvoja pride z razpoložljivimi finančnimi viri, v realnih časovnih okvirih ter ob jasno postavljenih prioritetah.

Lokacijska preveritev (v nadaljevanju LP) je dobrodošla za dopuščanje (utemeljenih) odstopanj od PIP in začnih objektov. Širitev stavbnih zemljišč posamične poselitve pa (ker poteka izven postopkov priprave SD OPN!) omogoča precej nekontrolirano širitev poselitve zunaj naselij, zato naj se ali ohrani v sedanjem obsegu (max 20 % oz. max 600 m²) ali pa naj se – lahko tudi v večjem obsegu - omogoči širitev samo za kmetije. Nikakor pa naj se ne uvede možnost legalizacije z LP, kot je bilo predvideno v osnutku sprememb ZUreP-2-a! V tej povezavi naj se spremeni tudi 116. člen GZ, ki govori o legalizaciji v povezavi z LP.

V zvezi s predlagano redefinicijo OPN-jev (v manjšo stopnjo podrobnosti) je treba predvideti sistemsko rešitev za strokovno in postopkovno ustrezno ter tudi dejansko izvedljivo rešitev (za npr. območje za 6 hiš, na katerem je nujno celovito urbanistično urejanje, pa ni potrebe po OPPN, ki je postopkovno zahtevnejši) je smiselno **razširiti pristojnost lokacijske preveritve** za tak namen, torej ne zgolj odstopanje zaradi objektivnih okoliščin, pač pa tudi za načrtovanje celovitih urbanističnih rešitev, najboljše na podlagi geodetskega načrta (med OPN in OPPN).

Druga možnost pa je ponovna uveljavitev lokacijske dokumentacije (kot nekdanje skupinske lokacijske dokumentacije).

Spreminjanje namenske rabe z OPPN: osnutek Pravilnika o OPN/OPPN določa "Z OPPN se brez predhodne spremembe OPN lahko spremeni podrobnejša namenska raba prostora le na III. ravni podrobnosti." Določilo je omejujoče, smiselno je ohraniti koncept iz nekdanjega 56.a člena ZPNačrt in brisati 282. člena ZUreP-2, ki taka spreminjanja dovoljuje le do uveljavitve omenjenega pravilnika.

Objavo Pravilnika o pripravi OPN in OPPN je treba ustaviti in ga strokovno uskladiti, vključno z upoštevanjem nujnih sprememb ZUreP-2. Pravilnik mora odgovoriti na obravnavanje posameznih tem, ki so v OPN praviloma zapostavljene, predvsem javna infrastruktura ter stroškovni vidik načrtovanja. Pripravljalci podzakonskih predpisov s področja OPN in OPPN vprašanju načrtovanja infrastrukture, tako družbene kot komunalne, ne namenjajo dolžne pozornosti, saj pri tem ne gre za omogočanje gradnje infrastrukturnih sistemov ali izvajanja dejavnosti oskrbe, temveč za določanje nujnih elementov za življenje in delo v naseljih. Vsa pozornost se posveča namenski rabi prostora in iz njih izhajajočih možnosti za gradnjo stavb in razvoj poselitve, nujnih pogojev za to – ki jih je treba načrtovati in zanje zagotoviti javna sredstva - pa nihče resno ne obravnava.

6. Opremljanje stavbnih zemljišč za gradnjo in aktivna zemljiška politika

Razvoj občine se (prostorsko) odraža skozi umeščanje potreb in dejavnosti v prostoru. Pri tem je nujno usmerjanje razvoja poselitve glede na postavljene cilje in prioritete občine – to pa se najustrezneje izraža skozi usmerjanje poselitve na komunalno opremljena zemljišča. Občine morajo prevzeti gradnjo komunalne infrastrukture in je ne prepuščati investitorjem, to pa pomeni, da morajo biti občine sposobne takšne razvojne projekte financirati – tudi z (dodatnim) zadolževanjem – saj se praviloma v primeru, ko so razvojne usmeritve ustrezno adresirane in upoštevane, ta vložek povrne prek komunalnega prispevka in drugih finančnih posledic novih gradenj. Ključni problema prepuščanja komunalnega opremljanja pa je, da občine s tem prepustijo vzvod usmerjanja razvoja sporadičnim (in nemalokrat špekulantskim) interesom investitorjev (in kapitala), katerih interes ni skladni in željeni prostorski razvoj občine, temveč vselej in samo dobiček.

Analizirati je treba stroške komunalnega opremljanja glede na prostorske plane. Stroški so zaradi slabega načrtovanja (urbanistične rešitve) in planiranja (razvoj v prostoru) nevzdržni. Zaradi neustrezne izrabe prostora je komunalna oprema (ceste, vodovod, kanalizacija, energetski vodi) zelo draga. Vse to gre na račun končnega uporabnika. Tudi če opremljanje plača investitor, ga na koncu zaračuna kupcu. Če pa gre iz proračunov, ga prej ali slej plačamo preko višjih davkov. Slabo planiranje je zelo poceni (ne potrebuje strokovnih podlag, premišljenosti rešitev, tehtne analize in premisleka...), rezultati slabega planiranja pa so zelo dragi! Odražajo se predvsem pri dragem opremljanju stavbnih zemljišč in nižanju nivoja oskrbe.

Nujno je začeti **planirati stavbna zemljišča tudi skozi vidik komunalne opremljenosti zemljišč**, kjer je treba **prepoznati odgovornost občin in njihovih izvajalcev javnih služb za nujno opredelitev komunalno opremljenih zemljišč in določitev kapacitet obstoječih omrežij z vidika oskrbe nezazidanih ali nezadostno / neustrezno izkoriščenih zemljišč ter bodoče komunalno opremljanje** doslej neopremljenih zemljišč (komunalni plani – po vzoru nekdanjih komunalnih skupnosti, elaborat ekonomike kot element finančnega vidika oz. posledic načrtovanega razvoja ter premisleka o nujnosti/faznosti bodočega razvoja, programi opremljanja kot operativni izvedbeni dokumenti gradnje nove komunalne infrastrukture, pogodbe o opremljanju kot instrument, ki se v izjemnih primerih uporablja za nadomestno delovanje investitorjev, kadar občine ne zmorejo plačila (dodatnih/nepredvidenih) stroškov, gradnja komunalne infrastrukture predvsem v luči zagotavljanja vnaprejšnjih finančnih virov...).

Pripravljalci podzakonskih predpisov s področja OPN in OPPN vprašanju načrtovanja infrastrukture, tako družbene kot komunalne, ne namenjajo dolžne pozornosti, saj pri tem ne gre za omogočanje gradnje infrastrukturnih sistemov ali izvajanja dejavnosti oskrbe, temveč za določanje nujnih elementov za življenje in delo v naseljih. Vsa pozornost se posveča namenski rabi prostora in iz njih izhajajočih možnosti za gradnjo stavb in razvoj poselitve, nujnih pogojev za to – ki jih je treba načrtovati in zanje zagotoviti javna sredstva - pa nihče resno ne obravnava.

Aktivna zemljiška politika. Prostorsko planiranje in načrtovanje ter njun neposredni odraz v razvoju prostora/poselitve sta povsem neučinkovita, če ni podprta z ustreznimi ukrepi aktivne zemljiške politike. Primer: Če nekje načrtujemo gospodarsko cono, potem lahko na njej uvedemo tudi ukrepe spodbujanja ali kaznovanja (npr. nižji komunalni prispevek, večji NUSZ, predkupna pravica, prepoved parcelacije ali prometa z zemljišči, taksa za neizkoriščena zemljišča, komasacija itd. itd.). Nekaj ukrepov je sicer predpisanih vendar praviloma delujejo neodvisno od prostorskih planov (primer: predpisovanje predkupne pravice občine na celotnem območju (stavnih zemljiščih) občine ali poberimo NUSZ tistemu, ki veliko zasluži namesto tistemu, ki obremenjuje prostor...). Kar je narobe! Analize uporabe ukrepov ni narejena, vsaka občina je prepuščena sama sebi, področje ni niti strokovno ni sistemsko ustrezno podprto. Dela je še neskončno. Urbana ekonomika, ki je sicer v tujini ena od pomembnih strokovnih panog, v Sloveniji sploh ne obstaja. Finančne posledice prostorskih načrtov sploh niso prepoznane, kaj šele analizirane.

Nesmotno hranjenje nepozidanih komunalno opremljenih zemljišč za bodoče generacije. V državi imamo veliko zalogo stavnih zemljišč, ki so že komunalno opremljena, lastniki pa jih ne želijo uporabiti za stavbni namen in jih hranijo za bodoče generacije ali le kot obliko dolgoročne neobdavčene naložbe. Takšnih zemljišč ni mogoče uporabiti za prostorski razvoj, zato se je uveljavila praksa, da investitorji kupujejo neopremljena zemljišča, kar lahko odkupijo pa potem urejajo s prostorskimi izvedbenimi načrti. Ker občine ne zmoremo financirati zgrajene in neuporabljene infrastrukture in nove infrastrukture hkrati smo vse občine prenesle stroške komunalnega opremljanja na zasebne investitorje. Ti pa praviloma z urejanjem komunalne opreme za lastno investicijo uredijo in izboljšajo komunalno opremo še za okolico, zato takšni stroški pomembno dvigujejo ceno novogradenj. Poskus aktiviranja »hranjenih stavnih zemljišč« skozi sistem davka na nepremičnine ni uspel, zato bo treba uveljaviti najbolj učinkovito sistemsko (namesto posamičnih) rešitev po zgledu Lex Magna za vse tiste razvojne projekte, ki so po svoji naravi zasebne narave, so pa v javno korist v smislu doseganja gradbenega namena in ciljev javnih politik (npr. akcijskega načrta po SPRS).

Pridobivanje zemljišč za občinske investicije. Občine pomembno spreminjajo prostor, v strukturi javnih investicij je to 70 do 80 % vseh investicij letno. Če je za investicijo potrebno pridobiti stvarno pravico zemljišče odkupiti, pridobiti stavbno pravico ali služnost, se pogosto zaplete. Pri linijskih objektih je še posebej težko, ker gre praviloma za veliko število lastnikov (cesta, pločnik, kolesarska steza, vodovod, kanal), od katerih je praviloma vsaj eden, ki ne želi prodati svojih npr., 7.00 m². ZureP-2 pozna razlastitev ali omejitev lastninske pravice, postopek pa traja, ker lastniki ob pravni pomoči zlorabljajo postopke. Postopki pogoste rešuje sodna veja oblasti, ki pa ne odločajo učinkovito, ampak vračajo postopke na upravno stopnjo. Vse skupaj traja več let, lahko tudi 5 ali več. Za državne prostorske ureditve je postopek zelo kratek, zato je treba postopke razlaščenja in omejevanja lastninske pravice poenotiti ne glede na to ali gre za državni ali lokalni javni interes.

Treba je **analizirati finančne in druge mehanizme aktivne zemljiške politike** (v prvi fazi predvsem komunalni prispevek in NUSZ). Začeti je treba upoštevati druge mehanizme zemljiške politike (akontacija komunalnega prispevka, komasacija, začasni ukrepi ipd.) ter postaviti Občine v aktivno vlogo na trgu nepremičnin – načrt preskrbe s stavbnimi zemljišči, predkupna pravica ipd., pri čemer je treba preprečiti špekulantstvo lastnikov oziroma zagotoviti vračilo večjega dela dobička lastnikov neposredno v tako razvijajoča se zemljišča.

Poleg prostorskega planiranja, ki ga vse razvite države poznajo kot najpomembnejši instrument urejanja prostora, potrebujemo še uvedbo drugih mehanizmov, kot so npr.:

- prispevek za planski dobiček (angl. Planning Gain Supplement)
- prispevek za neizkoriščenost zemljišč (nezadostna oz. neustrezna urbanistična raba zemljišča),
- cone poenostavljenega načrtovanja (angl. Simplified Planning Zones),
- podjetniške cone (ugodnosti za investitorje),
- neprofitne organizacije za urbano izgradnjo (npr. London Docklands Development Corporation),
- subvencioniranje vlaganj sredstev v komunalno infrastrukturo za projekte v javnem interesu (potrebna definicija javnega interesa na ravni občine!),
- odškodnine za negativne vplive načrtovanih investicij oz. doplačilo za obremenitev oz. razvoj potrebne družbene in komunalne infrastrukture (angl. Impact Fee).

7. Prostorski informacijski sistem

Treba bi bilo poskrbeti tudi za **nadaljevanje projekta eProstor in vzpostavitev manjkajočih prostorskih evidenc**. Predvsem je treba vzpostaviti evidenco stavbnih zemljišč, vključno z evidenco nezazidanih stavbnih zemljišč z razvojnimi stopnjami. Sicer je sistem predpisan v ZUreP-2, ampak je morda potreben tudi premisleka in nadgradnje (ZUreP-3). Evidenca »dejanske rabe prostora stavbnih zemljišč« trenutno v urejanju prostora najbolj manjka. Izdelujejo se parcialne evidence dejanske rabe (železnice in ceste, vode, kmetijska in gozdna zemljišča), ki so med sabo neusklajene, vse pa vplivajo na najpomembnejši in najbolj aktiven prostor stavbnih zemljišč.

Treba je jasno **vzpostaviti razmerje med dejansko in namensko rabo prostora (razmerje stanje/plan)**. To od nas pričakujejo vsi zunanji sistemi (množično vrednotenje, davek, izdaja informacij, dovoljenj ...).

Vzpostaviti bi bilo treba tudi **evidenco komunalne opremljenosti** oziroma območij možnega priključevanja na GJI. Ne moremo se šele ob gradnji objekta vprašati, ali je priključitev na GJI (in s tem gradnja) možna? Vzpostaviti jasno definicijo komunalne opremljenosti, pri čemer je treba obveznost izgradnje in s tem uporabe/priključevanja na posamezne komunalne sisteme opredeliti v OPN skladno s sektorskimi pogoji izvajanja posamezne dejavnosti..

Prostorski informacijski sistem se sicer izboljšuje, vendar je daleč od celovitosti. **Vzpostaviti je treba centralnega upravitelja PIS na državnem nivoju**. Nehote in tudi ne vedno prav rad to funkcijo pretežno opravlja GURS, razen za posamične pravne režime. Ob pripravi prostorskih aktov pa to funkcijo opravljajo prostorski načrtovalci, ki morajo v okviru prikazov stanja prostora.

V zvezi z urejanjem prostora prostorski načrtovalci opozarjamo, da GZ in ZAID pomembno vplivata na dejansko izvajanje določil PA in dejansko implementirajo umeščanje v prostor.

B) PREDLOGI ZA SPREMEMBE V SISTEMU GRADITVE

V nadaljevanju so podani:

- 1) komentarji in mnenja k nekaterim spremembam – novostim v GZ, predlaganim s strani strokovnih služb MOP,
- 2) dodatni predlogi za spremembe in dopolnitve GZ in
- 3) dodatni predlogi za spremembe in dopolnitve povezanih predpisov, ki bi jih bilo treba sprejeti, da država poleg vzdržnega prostorskega razvoja in gradnje zagotovi tudi vzdržno in predvidljivo investicijsko okolje, ki bo prilagojeno potrebam sodobne družbe.

1) Komentarji k spremembam in dopolnitvam GZ, predlaganim s strani MOP

- Iz dosedanje rekonstrukcije, za katero je potrebno gradbeno dovoljenje, se »izloči« **manjša rekonstrukcija**, za katero ne bi bilo potrebno gradbeno dovoljenje. Sem bi spadali npr. zamenjava ostrešja, večji preboji, dograditev odprtih požarnih stopnic, manjših nadstreškov, dograditev dvigal znotraj objekta;

***MNENJE:** Predlagana sprememba je življenjska, saj so t.i. »manjše rekonstrukcije« običajno manj zahtevni posegi, za katere je moral danes investitor pridobiti vso dokumentacijo in zaprositi za gradbeno dovoljenje. Ker je bilo to nesorazmerno z obsegom gradnje, so investitorji ta dela izvedli pretežno brez gradbenih dovoljenj. Ne glede na to pa se s to spremembo in dopolnitvijo razbremeni delo Upravnih enot in inšpekcijskega nadzora. Pretehtati ali bi v to skupino uvrstili tudi izvedbo frčad, če so te dovoljene s PIA. Iz predloga izločitve pa je treba črtati gradnje, ki lahko močno vplivajo na mehansko stabilnost in odpornost objekta, to so večji preboji, dograditev odprtih požarnih stopnic in dograditev dvigal znotraj objekta. Z vidika varstva pred potresom in varstva stvarnopравnih pravic lastnikov v večjih objektih je izjeme potrebno strokovno utemeljiti.*

Z istimi cilji je treba pregledati in prilagoditi tudi druga merila v Uredbi o razvrščanju objektov in jih tudi narediti bolj uporabne in življenjske. Kot primer: 7. člen Uredbe, kjer se v praksi najdejo vsi nadstreški za parkiranje avtomobilov, je enostavni objekt omejen na 5 metrov nosilnega razpona, kar je približno za 0,5 do 1 m premalo za funkcionalno parkiranje dveh osebnih vozil. Drug primer: površine za pešce in kolesarje v cestišču so vse nezahtevni objekti, izven cestišča pa enostavni objekti, gre pa za isti objekt, itd.

- kot **minimalna komunalna oprema**, ki jo mora imeti zlasti stanovanjska stavba, ne bi bila več zahtevana oskrba z energijo, ampak le z **električno** energijo (poleg pitne vode, odvajanja odpadnih vod in dostop do javne ceste);

***MNENJE:** Glede na energetske učinkovitost stavb in alternativne vire je ta rešitev smiselna in sledi napredku stroke. Predlog je treba dopolniti z ustreznimi rešitvami v mestih in naseljih, kjer so zgrajeni toplovodni in plinovodni sistemi in so v OPN (zaradi rentabilnosti) že vnesena določila glede obvezne priključitve na te sisteme.*

- začasen objekt naj bi bil poleg prireditvam in sezonski ponudbi (kot sedaj) namenjen tudi drugim **začasnim potrebam, ki so v javnem interesu, vendar ne za več kot dve leti** (migranti, zdaj virus) in ne bi bilo potrebno gradbeno dovoljenje;

***MNENJE:** V poglavje začasnih objektov je treba vključiti tudičasne ureditve povezane z organizacijo gradbišča (transportne poti, postavitve pisarniških in drugih prostorov izven območja gradbišča (v primeru gradnje večjih linijskih objektov) za čas trajanja gradnje. Pri gradnji večjih infrastrukturnih objektov te ureditve niso majhne, imajo pa značilnosti začasnih ureditev, ki se po končani gradnji odstranijo. Predlaga se, da se začasni objekti vključijo v Uredbo o razvrščanju objektov, v obliki Priloge 3.*

- **dolžnost prijave** začetka gradnje bi **se razširila** na vzdrževalna dela v javno korist, manjšo rekonstrukcijo, začasen objekt za druge potrebe (zdaj le za objekte, za katere je potrebno GD in za odstranitve);

***MNENJE:** Zakaj je potrebna prijava začetka gradnje za vzdrževalna dela v javno korist (VDJK) po GZ, če so ta podrobno regulirana v področni zakonodaji? S tem bi bilo to področje regulirano v dveh zakonih, čemur bi se morali izogniti. Prijava začetka gradnje za izvedbo **vzdrževalnih del v javno korist – VDJK** lahko odpira več problemov, ni pa jasno čemu bi bila prijava takšne gradnje sploh namenjena. Odpira se tudi vprašanje pristojnosti inšpekcijskih nadzorov (npr: kdo v tem primeru nadzira VDJK na javnih cestah - cestni ali gradbeni inšpektor ali oba?). Težava pa lahko nastane tudi pri pripravi dokumentacije, ki jo je treba predložiti prijavi začetka gradnje, saj se VDJK lahko izvede tudi na podlagi t.i. Izvedbenih načrtov, katerih vsebine ne določa Pravilnik o dokumentaciji ampak podzakonski akt področnega zakona. VDJK je potrebno urejati v področnih zakonih in na enem mestu.*

- **NOVOST:** samo prijava začetka gradnje za obnovo objekta ali dela objekta, če je bil poškodovan v naravni ali drugi nesreči, da se vzpostavi prvotno stanje. Ni potrebno gd, le prijava začetka gradnje (v treh mesecih po nesreči) in potem uporabno dovoljenje;

- **NOVOST:** če je bil objekt zgrajen zaradi preteče nevarnosti in odvrčanja nadaljnje škode, za kar ni treba gradbenega dovoljenja, mora investitor pridobiti uporabno dovoljenje, če naj bi bil ta objekt stalen (ko prenehajo okoliščine);

***MNENJE:** Dopolnitev je smiselna in ureja »sivo« področje gradenj, ki so nastale zaradi izrednih dogodkov.*

- **pristojnost MOP** v integralnih postopkih, ne več v postopkih, kjer je bilo že izdano okoljevarstveno soglasje, in tudi ne v postopkih spremembe gradbenega dovoljenja oziroma pridobitve uporabnega dovoljenja, če je gradbeno dovoljenje izdala upravna enota, pa gre za objekt z vplivi na okolje. Za spremembo gd in uporabno dovoljenje ostane pristojen organ, ki je izdal gradbeno dovoljenje. Pristojnost MOP tudi, če vlada ugotovi, da gre za strateško investicijo;

***MNENJE:** Predlagana dopolnitev je smiselna in logična, pri čemer bi bilo smiselno navesti, da gre za izključno pristojnost MOP v primeru strateških investicij, pri tem pa definirati pojem strateških investicij.*

- **nova definicija vodje projekta:** da se ga določi izmed sodelujočih na projektu, da **vsebinsko koordinira** izdelavo projekta, določi se ga glede na vrsto gradnje, klasifikacijo objekta in okoliščine gradnje, kar bo podrobneje pojasnjeno v obrazložitvi. **Praviloma** naj bi bil za stavbe vodja projekta pooblaščen arhitekt, za novogradnje gradbeno inženirskih objektov in drugih gradbenih posegov pa pooblaščen inženir;

***MNENJE:** Predlog določitve vodje projekta »glede na vrsto gradnje, klasifikacijo objekta in okoliščine gradnje« v praksi odpira vrsto vprašanj. Prav tako interpretacija, da naj se praviloma za stavbe kot vodja projekta določi pooblaščen arhitekt, za novogradnje gradbeno inženirskih objektov in drugih gradbenih posegov pa pooblaščen inženir. V zvezi s tem je bilo veliko polemik v praksi in tudi zelo veliko posegov v predhodno že sklenjene projektantske pogodbe in imenovanja vodij projektov (skladno z ZGO-1 je vodjo projekta imenoval investitor). Predvsem bi moralo biti imenovanje vodij projektov pristojnost projektanta, ki skladno z GZ imenuje vodjo projekta glede na predmet gradnje. Projektant prevzame posle in zanje odgovarja. Vodilo naj bo sposobnost vodenja projekta. Nekdo je lahko odličen projektant načrta, a slab vodja projekta, ker so za to potrebne druge kvalitete. Lahko pa investitor pri oddaji posla določi svoje zahteve za vodjo projekta, ki jih mora projektant upoštevati in v tem primeru vodjo projekta določi projektant v soglasju z investitorjem. Nikakor pa imenovanje ne more biti v pristojnosti presoje UE ali MOP v času izdajanja gradbenih dovoljenj, saj so do takrat projektantske pogodbe že sklenjene, vodje projektov že imenovani, projekt že izdelan, njihovo delo pa pretežno opravljeno. Zahteva po spremembi vodje projekta v času izdaje gradbenega dovoljenja (kot se je npr. zgodila v primeru IKEA) pomeni retroaktivno urejanje pristojnosti, kar pa je nesprejemljivo, tako z vidika investitorja kot z vidika projektanta, ki sta dogovorila vodjo projekta, saj je takrat vodenje projekta že skoraj zaključeno.*

Definicija, da Projektant določi Vodjo projekta izmed sodelujočih na projektu je povsem odveč. Res je v večini primerov tako, ampak gradbena zakonodaja izhaja v vseh rešitvah na podlagi organizacije manjših projektov. Neustreznost teh rešitev se pokaže pri organizaciji velikih, zahtevnih, kompleksnih in tehnoloških projektov. Pri tovrstnih projektih je lahko vodenje projekta povsem samostojna naloga za poln delovni čas in smiselno je projektivni organizaciji prepustiti, da samostojno ali v dogovoru z investitorjem, če ta tako

zahteva, določi vodjo projekta. Za projekte, ki jih omenjamo, velike, kompleksne in tehnološke, je dikcija, da je »vodja projekta za stavbe praviloma arhitekt« povsem neprimerna, saj arhitekt pri tovrstnih projektih stavb vodja projekta praviloma ne more biti.

V zakon je treba uvesti vodjo načrta (bivšega odgovornega projektanta; to je glede na vrsto načrta pooblaščen arhitekt oz. pooblaščen inženir) in nadzornika del (bivšega odgovornega nadzornika posameznih del). To je glede na vrsto načrta pooblaščen arhitekt oz. pooblaščen inženir oz. nadzorni inženir. V obeh primerih ni potreben noben nov reguliran poklic, uvedejo se le funkcije.

V zakonu je treba jasno določiti imenovanje vodje gradnje in vodje del; uvesti posamezna dela in vodjo posameznih del. S temi funkcijami bodo odpravljene vsakodnevne težave pri delu (projektiranju, nadzoru, vodenju del). Z njimi se tudi jasno razdeli odgovornost posameznih udeležencev. To pa je za zbornice pomembno tudi pri vodenju disciplinskih postopkov in izvajanju strokovnega nadzora.

- **NOVOST : revizija** projekta za izvedbo za mehansko odpornost in stabilnost in varnost pred požarom za objekte, ki bodo v uredbi o razvrščanju posebej navedeni (ne za vse objekte); revizija tudi v primeru, če projektant projektira po metodi, ki v predpisu ni navedena kot priporočena (npr. gre na novejšo, boljše metodo);

MNENJE: Revizija je smiselna, vendar tako kot je navedeno ne za vse objekte, niti ne za vse zahtevne objekte. Npr. na AC in HC se revizije izvajajo (ne glede na to ali je ta predpisana ali ne), vendar pa se izvedejo samo za zahtevne premostitvene objekte (večje ali konstrukcijsko zahtevne viadukte, mostove, galerije,...) ne pa za samo traso ali manjše oz. konstrukcijsko manj zahtevne premostitvene objekte. Potrebno je pozorno pretehtati za katere objekte se revizija predpiše kot obvezna in za katere ne, da ne bi po nepotrebnem obremenjevali recenzentov in investitorjev. Za ostale objekte investitorji lahko po lastni presoji ocenijo kaj je potrebno revidirati in kaj ne. Revizijo mora naročiti investitor in ne projektant sam! Tu ne gre za interno notranjo revizijo projektantov samih to lahko projektantska hiša opravi samo odpravo morebitnih napak in zmanjšanje tveganja odškodninskih zahtevkov.. Zaradi kontrole javne varnosti in investitorja, pa mora biti revizija zunanja, neodvisna od projektanta, kontrola – preveritev za investitorja in javnost.

Za reviziji dveh bistvenih zahtev se je smiselno zgledovati po Nemčiji in Avstriji, ker se sistemsko in strokovno že tako pogosto naslanjamo nanju. Izdelati in uskladiti je treba seznama objektov, ki bi se jih revidiralo iz vidika ene oz. druge bistvene zahteve.

V kolikor obveznost revizije ne bo tehtno vključena v zakonodajo bo sama sebi namen, kot se je to v preteklosti že zgodilo (in je bila zaradi tega tudi črtana iz gradbene zakonodaje).

- za **popolnost vloge** za izdajo gradbenega dovoljenja bi zadostoval le projekt, ne bi bila za **začetek postopka** potrebna dokazila o pravici graditi (za vse objekte);

MNENJE: Gre za dobrodošlo novost. Podobno je sicer urejeno v primeru Združenega postopka po ZUREP-2, vendar se tam zagotavlja zemljišča šele pred prijavo pričetka gradnje, zakaj ne bi investitor v tem primeru zemljišč zagotovil tekom reševanja vloge za GD. Sprememba gre v smeri hitrejšega reševanja vlog za izdajo GD. Ta način se lahko bistveno pospeši postopek izdaje GD, še posebej pri večjih infrastrukturnih projektih, saj lahko investitor ureja pravico graditi tekom postopka izdaje GD (npr. na trasah 3.r.o. je potrebno zagotoviti več tisoč parcel).

Razmisliti bi bilo treba tudi, da se potrdilo o plačilu komunalnega prispevka, predloži v postopku prijave pričetka gradnje in ni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, ampak pogoj za prijavo pričetka gradnje in s tem za pričetek gradnje.

- upravni organ ne bi več ugotavljal skladnosti gradnje s prostorskimi akti, ampak bi upošteval mnenje občine o tem, s čimer se vsa mnenja izenačijo glede na njihovo težo. Do sedaj je upravni organ lahko »povozil« mnenje občine. Morajo pa biti vsa mnenja obrazložena;

MNENJE: Sprememba je smiselna in logična in zelo potrebna! GZ nalaga investitorjem pridobitev mnenj občin glede skladnosti gradnje z PIA, vendar pa v sedanjem GZ ni bil jasno določen namen tega mnenja (čemu naj bi ta mnenja služila). V GZ je treba definirati tudi kdo in kdaj se preverja skladnost projektnih rešitev s PIA v primeru, da se gradnja izvaja na podlagi Uredbe o DPN, ker ta presoja ni v pristojnosti občin. Ali je?

- določi se višina takse za pritožbo, ki naj bi bila 0,1% investicijske vrednosti objekta, vendar ne več kot 1000 eurov;

***MNENJE:** Dopolnitev je smiselna in nujna, da se vsaj deloma omejijo zlorabe pravnih sredstev s strani stranskih udeležencev, CI in nevladnih organizacij. Ti predlogi so bili podani že v času sprejema GZ, vendar so bili zavrženi. Razmisliti bi bilo treba tudi, da se podobna taksa določi tudi za vložitev zahteve za obnovo postopka, ki se je v praksi prav tako pokazala kot pravno sredstvo, katerega se pogosto zlorablja.*

- spremembe, ki se nanašajo na integralni postopek, da se lahko izda tudi za del objekta ali posamezen objekt v neki funkcionalni celoti, ob izvedbi PVO postopka za celoto;

***MNENJE:** Tudi v primeru integralnih postopkov je treba dopustiti pridobitev »delnih« gradbenih dovoljenj, saj je nerealno pričakovati, da bo investitor pridobil eno gradbeno dovoljenje za npr. 15 km trase HC. V energetiki se npr. pojavljajo projekti, ki so deljeni na energetske in infrastrukturne del, kjer so celo različni investitorji. Vendar pa je v tem primeru treba rešiti še vprašanja povezana z zahtevo, da se PVO izdela za celoto. Ali se v tem primeru DGD izdela za celoto ali za del objekta? Kako je s pridobitvijo mnenj mnenjedajalcev? Kako je s pravnomočnostjo OVS, ki je vezano na delno gradbeno dovoljenje? Kako je s pravnomočnostjo OVS v primeru, da se delno gradbeno dovoljenje spremeni? Kdo so stranke v postopku? Itd.*

- določeno je na novo, kaj se priloži prijavi začetka gradnje glede na to, da se prijava po predlogu sprememb zakona zahteva za več stvari. Zahtevane so posamezne izjave pooblaščenih inženirjev oziroma pooblaščenih arhitektov (npr. pri manjši rekonstrukciji, vzdrževalnih delih v javno korist itd);

***MNENJE:** To je nujno potrebno spremeniti v primeru »razširjenega« nabora del za katerega investitor ni obvezan izdelati PZI dokumentacije, pri čemer bi moral predlog iti v smeri zniževanja administrativnih ovir in zniževanja investicijskih stroškov. Pri tem pa je treba upoštevati, da se S PZI zagotavlja, da bo objekt izpolnjeval bistvene zahteve (varnost ljudi, okolja, premoženja, okolice ... in zanesljivost), zato je pri manj zahtevnih in zelo zahtevnih objektih PZI treba izdelati. Izvajalci in vodje del ter nadzorniki nimajo (vsi) znanja iz projektiranja, sicer bi bili projektanti, zato je varnost in zanesljivost objekta treba zagotoviti s projektno dokumentacijo. Smiselno je, da se ponovno preveri ustreznost razvrščanja objektov v kategorije zahtevnosti (podzakonski akt).*

- **NOVOST:** možnost, da zahtevke za izdajo uporabnega dovoljenja vloži tudi kdo drug, ne le investitor (npr. izvajalec, nadzornik ali druga oseba: npr. skupnost stanovalcev);

***MNENJE:** V povezavi s tem bi bilo smiselno redefinirati kvote odločanja v Stanovanjskem zakonu.*

- **NOVOST :** za enostanovanjsko hišo za uporabno dovoljenje zadostuje PID (ki je lahko PZI, če ni odstopanj) in izjava nadzornika in vodje nadzora, da so izpolnjene bistvene zahteve (ne zahteva se dokazilo o zanesljivosti);

***MNENJE:** Predlog z vidika varstva potrošnika in investitorja zmanjšuje pravno varnost. Pravna narava gradbene pogodbe in pogodbe o nadzoru sta si različni. Gradbena pogodba ima za cilj obligacijo uspeha (zgraditi varen in zanesljiv objekt), pogodba o nadzoru pa obligacijo truda (prizadevanja). Z izjavo vodij del in vodje gradnje (če je imenovan) izvajalec zagotavlja, da je izpolnil gradbeno pogodbo, da je objekt varen in zanesljiv. To je treba zagotoviti, še posebej, ker je to v interesu investitorja. Teh izjav ne more nadomestiti izjava nadzora, ki ima nadzor po GZ druge naloge.*

Prav tako je dokazilo o zanesljivosti objekta dokument, ki, če komu, koristi prav investitorju za nadaljnjo uporabo objekta, zato ga je prav tako nespametno opustiti.

- **NOVOST:** za nadzor nad izvajanjem vzdrževalnih del se določi občinsko inšpekcijo. To do sedaj ni bilo pokrito (dopolnitev na predlog občin);

***MNENJE:** Treba je dodati, da gre samo za vzdrževalna dela iz Priloge 2 Uredbe o razvrščanju objektov. Vzdrževalna dela so lahko urejena tudi v drugih zakonih. Npr. pri cestah poznamo tudi investicijska vzdrževalna dela (so nižjega ranga kot VDJK). Za izvedbo teh del na državnih cestah verjetno ne bo skrbela občinska inšpekcija. Upamo, da ne.*

- **NOVOST : pravica do spoštovanja doma:** Posameznik, ki prebiva v objektu, za katerega je inšpektor odredil odstranitev (ker je objekt brez dovoljenja), mora v **sodnem postopku** dokazati, da objekt predstavlja njegov dom. V zakonu so podane okoliščine, ki jih mora sodišče upoštevati pri odločanju o tem, ali gre za dom ali ne (dejansko in neprekinjeno bivanje vsaj eno leto, da je oseba družbeno povezana z okoljem, da oseba nima druge možnosti itd). Sodišče mora pri tehtanju upoštevati tudi javni interes (varstvo človekovih pravic, varstvo zdravja in življenja ljudi, okolja, varnost države itd), ki ga zastopa državno odvetništvo. Če sodišče ugotovi, da gre za nesorazmeren poseg v pravico do spoštovanja doma, mora inšpektor postopek izvršbe **odložiti** za pet let. To se lahko ponovi.

***MNENJE:** Kolikokrat se to lahko ponovi ali definirati skrajni rok (npr. dvakrat se podaljša za eno leto)? Potrebno bi bilo omejiti število teh ponovitev, če želi Slovenija urediti črne gradnje. Prav tako bi bilo potrebno definirati pogoje, pod katerimi je podaljšanje odloga izvršbe dopustno, zato da ne pride do zlorabe podaljšanja. Smiselno bi bilo upoštevati enake pogoje, kot jih je tehtalo sodišče pri odločitvi o prvotnem odlogu izvršbe. Prav tako bi bilo smiselno, da se posamezniku naloži, da v času odloga prične s postopkom legalizacije.*

- **NOVOST: možnost odloga odstranitve objekta oziroma prepovedi uporabe** v primerih, če bi **ustavitev** obratovanja oziroma uporabe objekta predstavljala **neposredno nevarnost za življenje in zdravje** ljudi (obratovanje objekta je v javnem interesu). Odložitev izvršbe predlaga minister, v katerega resor spada objekt (npr. odpadki MOP, daljnovod MZI), na podlagi predhodnega sklepa vlade, da bi ustavitev obratovanja pomenila neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi. Odlog bi bil za največ pet let (primer Kemis, daljnovod v povezavi z železnico);
- zožajo se prepovedi, ki jih izreka inšpektor v zvezi s črnimi gradnjami. Dopušča se promet s temi objekti, če pridobitelj prevzame vse obveznosti iz inšpekcijske odločbe. Izrecno se zahteva od notarjev, upravljavcev itd, da pred izvedbo dejanja stranke poučijo o morebitnih tveganjih v zvezi z nedovoljeno gradnjo;
- dodajo se prekrški vodje projekta in pooblaščenega arhitekta in inženirja, česar v veljavnem zakonu ni;
- nekaj dodatnih prekrškov za nadzornike;

***MNENJE:** Prekrški bodo s tem urejeni v dveh zakonih. V ZAID in v GZ. Tudi to jasno nakazuje, da je treba vzporedno z GZ urediti tudi ZAID in tam urediti vse v zvezi z delovanjem arhitekturne in inženirske dejavnosti. V zvezi s predlogom v drugi alineji bi bilo smiselno jasno navesti, da so notarji in upravljalci, itd. zavezani poučiti stranke o morebitnih tveganjih v zvezi z nedovoljeno gradnjo, samo če je v zemljiški knjigi vpisana zaznamba prepovedi iz 94. člena GZ, ali je ta predlagana. Nadalje se postavlja vprašanje, kako se bo preverjalo, ali je pridobitelj prevzel vse obveznosti iz inšpekcijske odločbe – ali morata odsvojitelj in pridobitelj to sporočiti inšpekcijskemu organu, ki izda ugotovitveno odločbo o tem, da so obveznosti prenesene na pridobitelja, ali zadostuje zgolj zaveza v pogodbi, ki sta jo sklenila odsvojitelj in pridobitelj? Slednja ureditev ni primerna, saj gre zgolj za pogodbeno zavezo, ki vodi v odškodninske zahtevke, zato je smiselno, da se skupaj s predlogom uredi obveznost prijave ali obvestitve inšpekcijskega organa ali izdaja ugotovitvene odločbe.*

- pri legalizacijskih postopkih je izrecno določeno, da je možno posamezne načine legalizacije med seboj kombinirati in za vse postopke **se omogoči legalizacija tudi delov objekta** in rekonstrukcije (do sedaj je veljalo, da lahko legaliziraš le objekt kot celoto, kar je v praksi povzročalo številne težave);
- **NOVOST:** pri legalizaciji za objekte pred letom 1998 (dovoljenje za objekt daljšega obstoja) se omogoči legalizacija takega objekta tudi v primeru, če je bil objekt po tem datumu pa do uveljavitve tega zakona povečan za 20% bruto prostornine (do sedaj je moral biti čisto enak, kot pred 1. 1. 1998);
- na splošno se pri legalizaciji omogoči, da se izda odločba o legalizaciji tudi, če objekt še ni evidentiran v katastru, mora pa investitor dokazati, da je na GURS vložil elaborat za evidentiranje (tako stranki ni treba čakati na GURS zaradi velikega števila vlog);

***MNENJE:** Vse v zvezi z legalizacijami izhaja iz težav v praksi in je smiselno spremeniti GZ na ta način, da je pri urejanju dovoljenih legalizacij čim manj ovir, ki sedaj onemogočajo legalizacijo zatečenega stanja za katerega se je država odločila, da se ga legalizira.*

- **NOVOST:** v dejanskem življenju je ogromno objektov, ki imajo gradbeno dovoljenje, nimajo pa uporabnega. Zato se tem objektom (pred 1.1. 1998) omogoči pridobitev uporabnega dovoljenja le na podlagi izjave pooblaščenega arhitekta ali inženirja, da je objekt izveden v skladu z gradbenim dovoljenjem;
MNENJE: Predlog izjave pooblaščenega arhitekta, ki ni sodeloval pri gradnji, s strokovnega vidika ni sprejemljiv. Tudi ni etično, da se od njega pričakuje, da jo poda. Če želi država te objekte urediti, naj predvidi domnevo o obstoju uporabnega dovoljenja. In to ne le za objekte, zgrajene pred 1.1.1998, ampak za vse objekte, zgrajene v času, ko je zakon dopuščal, da zanje ni treba pridobiti UD.
- **NOVOST:** za enostanovanjske hiše, ki so bile zgrajene z gradbenim dovoljenjem pred 1. 6. 2018 (ko za enostanovanjske hiše uporabno dovoljenje ni bilo potrebno), se šteje, da imajo uporabno dovoljenje. Potrebna je izjava pooblaščenega arhitekta ali inženirja, da je stavba zgrajena v skladu z gradbenim dovoljenjem;
MNENJE: Predlog je sprejemljiv če je pooblaščen arhitekt, ki je pri gradnji sodeloval še aktiven. Če ni izjava pooblaščenega arhitekta, ki ni sodeloval pri gradnji, s strokovnega vidika ni sprejemljiv. Zato naj se v teh primerih predvidi domnevo o obstoju uporabnega dovoljenja.
- **NOVOST:** enako kot v prejšnji alineji bi se štelo tudi za enostanovanjske stavbe, ki so postale večstanovanjske na podlagi vzpostavljene etažne lastnine ali delitve na dele na podlagi **sodne odločbe** (npr. v primeru dedovanja, ločitev itd). To je vneseno na predlog Odvetniške zbornice;
- za objekte pred letom 1968 bi zadostovalo, da se pogoji za legalizacijo ugotovijo le z verjetnostjo (ne 100%) npr. o starosti objekta, o uporabi na 1. 1. 2003, o tem, da ni drugačen itd.;
- drugi manjši lepotni in redakcijski popravki.
MNENJE: Smiselno je treba novost in predlog Odvetniške zbornice upoštevati tudi pri sodni delitvi solastnine. Namreč Stvarnopravni zakonik omogoča, da se solastnina razdeli na način vzpostavitve etažne lastnine, pri tem pa sodišče ne presoja skladnosti s PIA.

2) Dodatni predlogi za spremembo GZ

V Sloveniji moramo zagotoviti predvidljivo in varno investicijsko okolje, ki bo omogočalo pravočasno gradnjo tudi večjih infrastrukturnih in drugih objektov, zato bo potrebno, poleg zgoraj predlaganih sprememb GZ, ki grejo (končno) v smeri poenostavitve in pohitritve postopkov, lotiti tudi večjih sprememb GZ in odstranitve administrativnih ovir. Če to resnično želimo bo treba spremeniti predvsem:

1. **Preseči je treba prenормiranost posamičnih javnih interesov**, ki jih v postopke projektiranja in dovoljevanja gradenj vnašajo posamične javne institucije kot bistvene. Pri dovoljevanju gradenj bi se morali omejiti na omejeno število jasnih norm, ki naj bodo bistveni prostorsko-urbanistični pogoji, ki jih morajo izpolnjevati posamični objekti, da se z lego, velikostjo, zmogljivostjo, namenom uporabe in oblikovanjem vključujejo v dostopen, vključujoč, prepoznaven, kulturno značilen in trajnosten prostorski ambient. **Nujna je redukcija števila, vsebine in obsega norm, ki lahko vplivajo na dovoljevanje gradenj in to tako na področju prostora in graditve kot na številnih drugih zakonodajnih področjih.** Osredotočanje na bistveno je osredotočanje na reševanje problemov, doseganje javnega in gradbenega namena investicij, to pa nujno pomeni večjo povezanost priprave prostorskih aktov in investicij, v vseh fazah je potrebno preprečiti morebitno dvakratno odločanje o isti stvari. V sistemu je treba odpraviti predstave, da so vsi prostorski akti, vse investicije in vsi postopki enaki v podrobnosti in se zato dovoljujejo in gradijo na enak način. Doseči je treba fleksibilnost postopkov in aktov.
2. **Težava pri oblikovanju določil GZ se prične že v samem izhodišču, saj so določila GZ oblikovana na podlagi stanovanjskih objektov**, kjer je problematika v zvezi z gradnjo skržena na eno ali manjše število parcel in na en predmet gradnje ter zato lažje predvidljiva in obvladljiva. **Tako pripravljena določila se v GZ posplošujejo na vse objekte, kar povzroča vrsto težav pri večjih in kompleksnejših gradnjah** (npr. infrastrukturnih in energetskih objektov). Reševanje teh problemov se prepušča iznajdljivosti

investitorjev, projektantov in uradnikom, ki rešujejo vloge za gradbena dovoljenja, kar kaže na pomanjkljivost zakonodaje v primeru gradnje gradbeno inženirskih objektov. Te težave bi bilo treba odpraviti tako v GZ kot v Pravilniku o dokumentaciji.

3. Uvesti ukrepe oz. zakonska določila, **da bodo mnenjedajalci dajali projektne pogoje in mnenja v predpisanih rokih**. Sedaj se zamuja tudi več kot 6 mesecev (npr. DRSV). Odpraviti je treba tudi zahteve po izdelavah projektnih nalog, ki jih mnenjedajalci zaračunavajo.
4. **Zagotoviti pozitivno prakso pravočasnega in pravilnega izdajanja mnenj**, da se bo mnenjedajalcev onemogočilo, da s svojimi zahtevami (za katere nimajo zakonske podlage) ne izsiljujejo investitorja in mu neutemeljeno ne nalagajo dodatnih obveznosti ter s tem dražijo investicijo in zavlačujejo postopek izdaje mnenj. Usklajevanje investitorjev z zahtevami mnenjedajalcev je prepuščeno investitorju, ki pa je v podrejenem položaju glede na položaj mnenjedajalca. Zato investitorji v praksi te situacije rešujejo tako, da ugodijo zahtevam mnenjedajalcev ter s tem rešijo svojo težavo z manjšo škodo kot bi ta nastala v primeru, da mnenja ne dobijo. S takšnim pristopom pa na žalost vzdržujejo oz. spodbujajo nastanek vse bolj neprimerne in nevzdržne prakse.
5. **Potrebno je dovoliti gradnjo objektov na podlagi dokončnih gradbenih dovoljenj in ne pravnomočnih, kot je bilo to urejeno v ZGO-1**. To je še posebej smiselno v primeru gradnje objektov, za katere je javni interes že izkazan v podrobnih prostorskih izvedbenih aktih (OPPN ali DPN). Sicer se investitor srečuje z istimi strankami v postopku 3 – 4 krat (v razgrnitvi ŠV, v fazi priprave DPN ali OPPN, v fazi izdaje OVS, če je to ločeno, v fazi izdaje GD) in je prisiljen odgovarjati na iste pripombe, pritožbe in tožbe, ki se s strani stranskih udeležencev in drugih vlagajo iz podobnih ali celo istih razlogov. Tak način se obremenjuje upravne postopke ter delo drugostopenjskih organov in sodišč. Vse skupaj pa lahko odmakne pričetek gradnje za več let.
6. **Potrebno je normirati in urediti sodelovanje nevladnih organizacij in civilnih iniciativ v postopkih izdajanja gradbenih dovoljenj**. Določiti je treba njihove pristojnosti in odgovornosti ter pogoje, pod katerimi se lahko udeležujejo postopkov. Njihove zahteve se morajo opirati na veljavno zakonodajo in standarde, v postopkih pa morajo zagotoviti strokovno osebo s področja varovanja, ki ga zastopajo. Njihovi cilji morajo biti utemeljeni v zakonskih predpisih, jasni in strokovni in se ne smejo spreminjati. Potrditi jih mora MOP. Za svoja ravnanja (predvsem pa za škodo, ki jo povzročijo s svojim neodgovornim ravnanjem) morajo prevzeti odgovornost. Trenutna ureditev omogoča sodelovanje nevladnih organizacij in civilnih iniciativ, ki v postopkih nujno ne zasledujejo kakšne svoje pravice ali pravne koristi, temveč je njihovo sodelovanje usmerjeno zgolj v zavlačevanje postopka in oviranje gradnje. Takšno prakso je treba ustaviti čim prej, saj povzroča škodo tako na strani investitorja kot na strani nevladnih organizacij in civilne družbe.
7. **Od nevladnih organizacij je potrebno zahtevati, da se v postopke lahko vključijo na podlagi vnaprej postavljenih ciljev, ki morajo biti utemeljeni v zakonodaji ali strateških dokumentih države, v postopkih pa potem aktivno sodelujejo (kot npr. kot je to praksa pri mnenje ali pogojedajalcih)** pri usklajevanju projektnih rešitev. Tako bo investitor vedel kaj mora uskladiti v fazi priprave projektne dokumentacije in bo to projektantu vhodni podatek na samem začetku izdelave projektnih rešitev. Danes nevladnim organizacijam za svoje zahteve ni potrebno predložiti ničesar, z njihovimi zahtevami, ki se praviloma opirajo na ne verifisirane tuje študije dvomljive strokovnosti, pa je investitor seznanjen, ko je projekt že zaključen. Takšna praksa vodi tudi v neetične prakse, izsiljevanje investitorjev, na kar opozarja tudi vse več investitorjev. Zaradi zanikanja veljavne zakonodaje in vztrajanje na ne verificiranih dokumentih in neživljenjskih zahtevah, je nevladnim organizacijam dovoljen poseg v pravice investitorjev, prihaja pa tudi do zlorabe pravnih sredstev in dolgotrajnega zavlačevanja izvedbe gradnje. Poleg tega se ne preverja strokovnosti predstavnikov nevladnih organizacij, njihovo mnenje pa se, s strani upravnih organov, kljub temu nekritično postavlja ob mnenje kompetentnih strokovnjakov. Sodelovanje CI in nevladnih organizacij je sicer v GZ vključeno, vendar popolnoma neurejeno, zaradi

česar prihaja do enormnih podaljševanj upravnih postopkov in do neetičnih praks. Kot že navedeno v predhodnem predlogu je potrebno področje vključevanja civilnih iniciativ in nevladnih organizacij urediti tako, da se neetičnih in spornih praks, zaradi katerih nastaja škoda na obeh straneh, ne omogoča.

8. **Nujno je treba črtati določilo 58. člena GZ**, ki določa, *da imajo nevladne organizacije, ne glede na določbe predpisa, ki ureja upravni spor, pravico vložiti tožbo v upravnem sporu kot zastopnik javnega interesa na področju njihovega delovanja, tudi če niso bili udeleženi v postopku izdaje gradbenega dovoljenja*. Takšno določilo je v nasprotju z delovanjem v smeri doseganja družbenega konsenza kot temelja za graditev objektov. Predvsem pa investitorja postavlja pred izredno visoko tveganje, saj do konca postopka ne ve kaj bi moral še uskladiti ter s kom. Gre za popolno »presenečenje« investitorja na koncu dolgotrajnega postopka priprave na gradnjo, kar je nedopustno. Tega zakonodaja ne bi smela dopuščati.
9. Potrebno je dopolniti drugi odstavek 47. člena GZ, ki ureja obnovo postopka. Zahteva za obnovo postopka je bila v praksi prav tako prepoznana kot pravno sredstvo, ki se ga pogosto zlorablja za izsiljevanje investitorjev. Potrebno je izrecno navesti, da lahko **obnovo postopka zahteva zgolj oseba, ki izpolnjuje pogoje za stranskega udeleženca iz 36. člena GZ**. Prav tako bi bilo potrebno skrajšati rok, v katerem je dopustno vložiti zahtevo za obnovo postopka na 1 mesec od pravnomočnosti gradbenega dovoljenja ali najkasneje od datuma prijave začetka gradnje. V dveh mesecih lahko gradnja objekta že tako napreduje, da je zahteva za obnovo postopka pozna in popolno presenečenje za investitorja.
10. Nadalje je določba nejasna, saj se v praksi pojavlja dilema, od kdaj se šteje začetek gradnje (ali od datuma prijave pričetka gradnje ali od datuma dejanskega začetka – v praksi sta to namreč dva različna datuma). Nadalje 47. člen določa le posledice za uporabno dovoljenje v primeru odprave gradbenega dovoljenja, vendar pa ne določa posledic v primeru razveljavitve gradbenega dovoljenja. Ker gre za pravno praznino, jo je potrebni zapolniti z ustreznim in jasnim predpisom, saj povzroča negotovost na strani investitorja.
11. **V GZ in podzakonskih aktih je treba korigirati določila, ki so napisana (oz. so nastala) na primeru manj zahtevnih objektov (stanovanjskih stavb) in pri gradnji velikih infrastrukturnih objektov povzročajo težave** zaradi katerih prihaja do povečanega obsega dela projektantov in inženirjev zaradi večkratnega dopolnjevanja vlog za izdajo gradbenih dovoljenj ali dopolnjevanja in usklajevanja DGD dokumentacije. Predvsem je treba v tej luči pregledati **Pravilnik za izdelavo dokumentacije**, ki mestoma ni skladen z GZ, mestoma je nelogičen in odstopa od uveljavljene dobre prakse. Nekateri obrazci so pomanjkljivi. Zato obstajajo med drugim velike težave s podpisovanjem izjav in dokazila o zanesljivosti objekta. Predpostavka o enem projektantu, ki »po potrebi« vključuje še druge pooblaščen inženirje je neprimerna in neskladna z dejansko prakso in dejanskimi potrebami investitorjev. Urediti je treba odgovornosti znotraj projekta. Nujna je uvedba odgovornosti po strokah – »vodje načrtov«, ki vse svoje izdelke potrjujejo in zanje nosijo poklicno odgovornost. Te odgovornosti se vodji projekta ne bi smelo naprtiti. Tudi po ZGO-1 je ni imel. Vodilni načrt naj ne bo vezan na načrt prevladujoče stroke, pač pa naj bo izdelan po vzoru nekdanje vodilne mape, ki se je izkazala za zelo uporaben dokument. Težave so tudi pri vseh večjih objektih in objektih z več lastniki, ki posamezne dele objekta urejajo po svoje.
12. Z GZ je treba uskladiti tudi **Pravilnik o gradbiščih** (neusklajen je že 2,5 leti), ki tudi ne sme biti naravnčan le na eno-stanovanjski objekt. Razumeti je treba, da je nadzornikov in vodij del lahko več, vse njih pa vodi in povezuje vodja nadzora oz. vodja gradnje. Tega sedanji zakon in podzakonski akti »ne razumejo«.
13. **Plačilo komunalnega prispevka naj bo pogoj za pričetek gradnje** in ne za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zaradi omogočanja pritožb in tožb lahko investitorji čakajo na pravnomočnost gradbenih dovoljenj tudi več let, kar pomeni, da v tem času dejansko kreditirajo Občino. Da do tega ne prihaja naj se investitorju odmeri komunalni prispevek na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja, pred prijavo pričetka gradnje. Vzpostavi naj se ustrezen sistem za spremljanje izdaje gradbenih dovoljenj, plačila komunalnega prispevka in prijave pričetka gradnje, ne pa da se občine temu izognejo na način,

da plačilo komunalnega prispevka vežejo na izdajo gradbenega dovoljenja. Določijo naj se tudi ustrezno visoke kazni v primeru, da investitor komunalnega prispevka pred gradnjo ne plača ali onemogoči priključitev na GJI. Navedena ureditev je smotrna tudi v primeru sklepanja pogodb o komunalnem opremljanju, ki se med občino in investitorjem sklenejo pred vložitvijo vloge za izdajo gradbenega dovoljenja, saj investitor s pogodbo in odločbo dokazuje plačilo komunalnega prispevka, ki je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. V navedenih pogodbah občina investitorjem določi rok, v katerem morajo zgraditi komunalno opremo, pri čemer ta rok ni vezan na pravnomočno gradbeno dovoljenje, temveč je to točno določen datum. V kolikor investitor ne izgradi komunalne opreme v določene roku (tudi če je ne zgradi zaradi lastne krivde, temveč zaradi številnih pritožb in upravnih sporov), lahko občina unovči bančno garancijo investitorju, saj je diskrecija občine, ali bo naveden rok podaljšala ali ne. Zaradi navedenega je potrebna uskladitev sprememb GZ s spremembo ZUreP-2 v delu, ki se nanaša na plačilo komunalnega prispevka in pogodbe o komunalnem opremljanju.

14. **Evidentiranje objektov.** 76. člen GZ bi bilo treba uskladiti s 24. členom Pravilnika o dokumentaciji.
15. **Glede na spremembe GZ je treba spremeniti tudi ZVO-1 in z njim povezano okoljsko zakonodajo, sicer se bodo težave v praksi nadaljevale.** Na področju izdelave PVO se je razvila slaba praksa, ki se jo prenaša v integralne postopke. Za izdelavo PVO je treba zagotavljati zelo natančne podatke o gradnji, ki so predmet višje stopnje projektne obdelave, včasih pa je možno do teh podatkov priti šele na samem gradbišču, kot npr.: sočasno število gradbenih strojev na gradbišču, dnevno število transportov, dnevna količina porabljene vode za izvajanje omilitvenih ukrepov prašenja, količina nevarnih snovi na gradbišču v času gradnje,...Vsebinska DGD dokumentacije je bistveno manj obsežna in natančna kot nekdanja PGD dokumentacija, vemo pa, da podatki iz PGD dokumentacije niso zadostovali za pripravo PVO. Naveden problem bo še večji v primeru DGD dokumentacije v kolikor se okoljska zakonodaja ne prilagodi oz. bistveno spremeni praksa izdelave in obravnave PVO vsebin.
16. **Druga težava v povezavi z ZVO-1,** ki se pojavlja v praksi je neusklajenost Priloge 2 Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, Uredbe o razvrščanju objektov ter Zakonov, ki obravnavajo vzdrževalna dela v javno korist. **Tudi sicer bi bilo treba pretehtati merila za obvezno izdelavo PVO in izvedbo okoljskih predhodnih postopkov (PP),** saj so nekatera merila dvakrat višja kot npr. v Hrvaški, pri čemer tako slovenska kot hrvaška zakonodaja temeljita na istih evropskih Direktivah (t.i. pristop »bolj papeški od papeža«). Uredba je popolnoma neživljenjska v smislu mej, ki so postavljene za različne vrste objektov oz. posegov v okolje. To je potrebno prenoviti na način, da se določene spodnje meje občutno zvišajo, vse v skladu z EU zakonodajo, ki to dopušča. V postopku pridobitve gradbenega dovoljenja se upravni organi prepogosto postavljajo na stališče, da je potreben predhodni postopek po Uredbi, čeprav to ni definirano v sami prilogi uredbe. Sklicujejo se na 4. odstavek 3. člena Uredbe, ki predvideva predhodni postopek v primerih, ko obstaja sum, da je sicer majhen poseg v okolje funkcionalno in prostorsko povezan z obstoječimi posegi in mogoče tako dosega ali presega prag iz priloge Uredbe. Rezultat tega je, da je ARSO dobesedno zasut s tovrstnimi vlogami in morajo investitorji čakati na odgovor več mesecev. Menimo, da mora presoja o potrebi po predhodnem postopku na osnovi 4. odstavka 3. člena Uredbe izvajati strokovnjak npr. projektant in ne upravni delavec na upravnem organu. Zaradi prenizko postavljenih meril so zamude pri obravnavi vlog v predhodnih postopkih enormne (od 6 – 12 mesecev). Po tem času ARSO odloči ali je za investitorja obvezna izdelava PVO ali ne, to pa obenem definira tudi vrsto postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja in kam naj investitor vlogo za gradbeno dovoljenje sploh vloži (UE ali MOP). V veliko primerih se tudi zgodi, da ARSO po preteku tega obdobja odloči, da se izdela PVO po načelu: za vsak primer. **V praksi reševanja vlog na ARSO predstavlja največjo časovno in administrativno oviro (zaradi nenehnih dopolnitev vlog in neracionalno vodenih postopkov presoje vplivov na okolje in predhodnih postopkov) s katero se srečajo investitorji v celotnem procesu izdelave dokumentacije in pridobivanja dovoljenj za gradnjo.**
17. Pri pridobivanju gradbenega dovoljenja za gradnjo GJI se pojavlja neenotna praksa MOP in UE v zvezi z dokazovanjem pravice graditi, kadar se objekti GJI gradijo v soinvestitorstvu. **Nujno tretirati gradnjo GJI,**

tudi če jo pogodbeno investira Investitor gradnje, ki se bo priključevala na GJI. Nemalokrat v praksi investitor in občina skleneta pogodbo o komunalnem opremljanju, skladno s katero bo investitor izgradil gradbeno inženirske objekte na zemljiščih, ki so delno v lasti občine ter delno v lasti investitorja, ter se dogovori, da bo investitor po končani gradnji komunalno opremo neodplačno prenesel na občino ali po izvedeni gradnji izvedel zamenjavo zemljišč. Takšna lastniška »razdrobljenost« vodi v različno interpretacijo 35. člena GZ glede pravice graditi in neenotno prakso pri izdaji gradbenih dovoljenj, kjer nekateri upravni organi zahtevajo, da si so-investitorja vzajemno ustanovita pravico graditi, spet drugi pa gradbeno dovoljenje izdajo ob upoštevanju obstoječe pravice graditi brez zahteve po vzajemni pravici graditi. Zaradi nejasne določbe 35. člena GZ, ki je namenjena gradnjam, ko kot investitor nastopa zgolj ena oseba, bi bilo smiselno določbo 35. člena GZ dopolniti na način, da se pri gradnji GJI objektov, ki se gradijo na podlagi pogodbe o opremljanju ali sporazumov, dopušča možnost, da so-investitorja skupen namen gradnje takšnega objekta izkažeta s pogodbo (npr. pogodbo o komunalnem opremljanju, sporazum o sočasni gradnji, sporazum o nameri) **in da se v teh primerih ne zahteva vzajemna pravica graditi.** Slednja predstavlja zgolj administrativno breme, saj morata stranki podpisati služnostne pogodbe ali pogodbe o ustanovitvi stavbnih pravic, pravice vpisati v zemljiško knjigo, ob prenosu komunalne opreme iz investitorja na občino, pa se te iste pravice graditi ukinejo.

18. Drugi odstavek 10. člena GZ določa: »Dogovor o izvajanju storitev med investitorjem in projektantom, nadzornikom ali izvajalcem mora biti sklenjen v pisni obliki.« Dikcija »investitor« je v tej določbi odveč, namreč ni vedno investitor tisti, ki je hkrati naročnik in sklepa pogodbe. OZ in druga zakonodaja dopušča možnost podizvajalskih pogodb, ki se sklepajo na nižjih nivojih in jih podizvajalci ne sklepajo direktno z investitorjem ampak s svojim naročnikom, ki je le eden od udeležencev pri graditvi.
19. V 4. točki 11 člena GZ je navedeno, da je investitor, če sklene pogodbo za istočasno projektiranje, nadzor ali izvajanje z več pogodbeniki, obvezen določiti vodilnega pogodbenika, ki ima obveznosti projektanta, nadzornika ali izvajalca po tem zakonu. Iz te določbe se jasno kaže popolno nepoznavanje bistva stvari s strani pripravljavcev zakona, saj je popolnoma neustrezno, da imamo samo enega pogodbenika s statusom projektanta. Če vzamemo primer, da investitor sklene dve ločeni pogodbi na projektiranje, v eni pri enem projektantu naroči projektiranje na področju arhitekture in vodenje celotnega projektiranja v drugi pa pri drugem projektantu projektiranje vseh ostalih strok. V tem primeru s stališča profesionalne in druge odgovornosti ter obveznosti, ki izhajajo iz OZ, ne moremo si predstavljati drugače kot, da sta oba pogodbenika hkrati tudi projektanta na svojem obsegu del. To je popolnoma naravno in samoumevno, torej za izdelke, ki izhajajo iz ene pogodbe, odgovarja prvi projektant, iz druge pogodbe pa drugi projektant. Tako je potrebno tudi urediti podpisovanje na izdelkih. Če rezimiram, ne glede na to s kom pogodbenik, ki izpolnjuje pogoje za projektiranje iz ZAID, sklene pogodbo o projektiranju, on postane projektant za pogodbeno določeni obseg projektiranja. Enako velja, če je predmet pogodbe celotno projektiranje ali le delno projektiranje, torej v obsegu določenih strok.

3) Dodatni predlogi za spremembe in dopolnitve povezanih predpisov

a) Predlog za spremembo in uskladitev Uredbe o razvrščanju objektov

- **Sistem enostavnih in nezahtevnih objektov je presegel meje dobrega razuma!** V sistemskih blokadah strokovnega dela s prostorskim načrtovanjem je gradnja enostavnih in nezahtevnih objektov edini izhod iz stiske. MOP je definicije tako razširil, da je dopustna gradnja objektov, ki nimajo meje v površini (lahko več tisoč m²), ZKZ pa si je s sektorskim zakonom razširil nabor dopustnih gradenj kmetijskih stavb na kmetijskih zemljiščih. Ni presenečenje da ob proizvodnih obratih rastejo kmetijske nezahtevne ali enostavne stavbe na kmetijskih zemljiščih. Vsaka resna statistična analiza bi pokazala, da je sistem izredno škodljiv, vpliva na površinske odtoke, spreminja podobo naselij, krajine in drugih kakovosti prostora. Nujna je intervencija - recimo prehod na nemški sistem?

- Uredba vsebuje razrede ENOSTAVNI, NEZAHTEVNI, MANJ ZAHTEVNI in ZAHTEVNI OBJEKTI. Razred MANJ ZAHTEVNI OBJEKTI ni potreben saj so ob ukinitvi obveznosti revizije vsi postopki in potrebna dokumentacija za ZAHTEVNE in MANJ ZAHTEVNE OBJEKTE enaki.
- Uredba zelo podcenjuje zahtevnost določenih objektov in jih razvršča med nezahtevne, za katere po Gradbenem zakonu in Pravilniku o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov dokumentacijo za dovoljevanja in gradnjo izdeluje lahko kdorkoli in ne tisti, ki izpolnjuje pogoje iz Zakona o inženirski in arhitekturni dejavnosti. Velja celo to, da pri gradnji nezahtevnih objektov ni potrebno imenovanje nadzornika, če izvajalec del izpolnjuje pogoje po zakonodaji, ki ureja graditev objektov. V skrajnem primeru nezahtevne objekte lahko projektira mesar, niti nadzornika gradnje ni potrebno imenovati. To podcenjevanje stroke velja ne samo za skrajne izstopajoče primere kot. so to npr. prostozračno omrežje napetosti do 1 kV ter podzemni vodi napetosti od 1 kV do 35 kV, vodohrani do 100 m³, vodnjaki do globine 30 m, kanalizacija do premera 200 mm, športna igrišča do 1.000 m², marine do 1.000 m², zadrževalniki za akumulacijo vode do 2.000 m³, predori z nosilnim razponom 5 m, mostovi z nosilnim razponom do 5 m, itd. ampak tudi vse ostale objekte v tem razredu. Tudi, če gre za garažo do 50 m², je to potrebno ustrezno sprojektirati, umestiti v prostor itd., za kar se zahteva profesionalno znanje in zavarovana odgovornost. V tem smislu je potrebno v zakonodaji predpisati, da projektiranje NEZAHTEVNIH OBJEKTOV morajo izvajati osebe, ki izpolnjujejo pogoje iz ZAID, kot je to v primeru zahtevnejših objektov. Za NEZAHTEVNE OBJEKTE je smiselno poenostaviti določene vrste dokumentacije, kar je že implementirano v novi zakonodaji, smiselna je tudi poenostavitev določenih postopkov, nikakor pa ne bi smelo biti dovoljeno, da tovrstne objekte projektira kdorkoli! Prav tako je za gradnjo nezahtevnih objektov potrebno imenovati nadzornika!
- Potrebno bi bilo analizirati kakšne probleme in novosti so prinesla določila **Uredbe o razvrščanju objektov** v prakso in kje nastajajo težave, da se to v največji meri sankcionira oz. odpravi. Ravno tako je treba pri določanju meril v Uredbi o razvrščanju objektov upoštevati tehnične smernice in mnenje stroke kaj je konstrukcijsko zahteven, manj zahteven, nezahteven in enostaven objekt. Iz navedenega razloga bi bilo treba po določenem času preveriti kaj pomeni izvajanje Uredbe v praksi in na tej podlagi analizirati slabe prakse in v tem delu Uredbo spremeniti oz. dopolniti. **Primarno pa je treba poskrbeti, da bodo merila v Uredbi o razvrščanju objektov življenjska ter da bodo postopki pridobivanja gradbenih dovoljenj čim manj zapleteni, časovno sprejemljivi in, da da se bodo spoštovali predpisani roki.** Le na ta način bo težav s slabimi praksami gradenj enostavnih in nezahtevnih objektov manj, oz. investitorji ne bodo imeli razloga, da se jih poslužujejo. S tem bi preprečili tudi nenačrtovano spreminjanje podobe krajine in drugih kakovosti prostora ter se izognili težavam povezanih s priključki na GJL, itd.

b) Predlog za spremembo in uskladitev pravilnika o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov (v nadaljevanju Pravilnik o dokumentaciji)

- **Potrebno je razmisliti o ponovni uvedbi Idejnega projekta v Pravilnik o dokumentaciji.** Idejni projekt je minimalna strokovna podlaga za pripravo Investicijskih programov (13. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ). Skladno z novim pravilnikom investitorji ne morejo definirati ali poimenovati dokumentacije, ki bi jo predpisali kot podlago za izdelavo Investicijskega programa. Nivo IZP ne zadostuje, DGD dokumentacija ni namenjena izdelavi Investicijskega programa in potrebnih podatkov ne vsebuje, PZI dokumentacija pa je prepozno izdelana dokumentacija, saj mora imeti Investitor potrjen Investicijski program preden izdela PZI dokumentacijo in pristopi h graditvi objekta.

Pravilnik o dokumentaciji je pripravljen na primeru stanovanjskega objekta (npr. za enostanovanjsko hišo) in zato pri pripravi projektne dokumentacije za gradbeno inženirske objekte povzroča kar nekaj dilem in prepušča reševanje teh iznajdljivosti projektantov, investitorjev in uradnikom. Pravilnik je treba dopolniti z manjšimi popravki, tako, da ga bo možno brez težav uporabljati tudi za gradbeno inženirske objekte. Npr. PID za gradbeno inženirske objekte ni možno izdelati brez geodetskega posnetka, zato bi

bilo treba navesti, da se izvedeno stanje za te objekte prikazuje na geodetskem posnetku izvedenega stanja (in ne na tehničnih prikazih iz PZI) Veliko več dilem nastaja v zvezi z izdelavo DGD dokumentacije. Določila za izdelavo DGD dokumentacije je treba prilagoditi tako, da bo možno izdelati tudi lokacijske prikaze za linijske gradbeno inženirske objekte (ti ne morejo biti prikazani na enem listu, merilo 1:250 do 1:500 je absolutno preveliko, prikaz minimalne komunalne oskrbe objekta in priključevanja objekta je v primeru GJI ne-relevanten, nesmiselno in neracionalno je prikazovati objekte na stiku z zemljiščem z navedbo njihovih gabaritov in velikosti teh površin in njihovih višin, tridimenzionalni prikaz osnovnih gabaritov objekta pri gradnji GJI je nesmiseln, itd.).

- **Obrazce zahtev za izdajo gradbenih dovoljenj je potrebno pripraviti tudi za primer gradnje večjih linijskih gradbeno inženirskih objektov**, kjer se pri gradnji izvede večje število ureditev, parcel za gradnjo pa je lahko tudi več kot 1000. Zaradi neprimernih obrazcev se pripravlja dve vlogi. Formalno na obrazcu in neformalno, kjer so podatki, ki so potrebni za izdajo gradbenega dovoljenja.
- **Projektiranje odprtega prostora.** GZ oz. Pravilnik mora predvideti oz. določiti obveznost izdelave načrta krajinske arhitekture za nekatere (pomembne, javne) objekte in ureditve (npr. trge, parke, odprti prostor šole, vrtca, soseske, rekreacijske površine, športna in otroška igrišča, obcestni prostor, vodne ureditve, pokopališča...). Naj tudi določi, da je za urejanje javnih površin (in objektov) ne glede na zahtevnost obvezen (kakršenkoli) načrt (arhitekture, krajinske arhitekture, gradbenih konstrukcij), da se zagotovijo varne, vzdržne, oblikovno kakovostne rešitve, da se omogoči evidentiranje spremljanje stanja ipd.
- **V čim krajšem času je treba uveljaviti novelacijo** več podzakonskih predpisov, zlasti pa Pravilnik o Požarni varnosti v stavbah, Pravilnik o mehanski odpornosti in stabilnosti, Pravilnik o gradbiščih in Uredbo o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu na začasnih in premičnih gradbiščih.

V Pravilniku se zasleduje ideja, da je elaboratov čim manj oz. da jih sploh ni in da je tovrstna specialistična vsebina vključena v posamezni projektni dokumentaciji (v IZP, DGD, načrtih PZI, PID itd.). To je popolnoma zgrešeno oz. ta ideja izhaja iz nerazumevanja namena elaboratov. Elaborati so specialistični izdelki, po katerih se direktno ne gradi ali pridobiva mnenja, dovoljenja ipd. ampak elaborati predstavljajo strokovno podlago, ki se mora le dosledno upoštevati v procesu projektiranja. Pooblaščen osebe, ki izvajajo projektiranje, ne morejo poznavati nešteto mnogo zelo specifičnih ekspertnih področij ampak morajo upoštevati projektne zahteve, ki so jih specialisti iz navedenih področij pripravili v dokumentaciji, ki se povsod po svetu imenuje elaborat ipd. (ang. Expert Study). Elaborate, kot strokovno osnovo za izdelavo projektne dokumentacije, je potrebno obvezno urediti na način kot je to bilo urejeno v ZGO-1. Elaborati se po potrebi in v odvisnosti ali so obvezni ali neobvezni lahko priložijo k različnim vrstam projektne dokumentacije. Nenazadnje, tudi v IZP in DGD je npr. predvideno, da se kot neka podlaga uporabljajo strokovna gradiva različnih strokovnjakov, ni pa navedeno kako se pa imenujejo ta gradiva. Npr. kako se imenuje strokovno gradivo, ki ga v fazi DGD mora pripraviti pooblaščen inženir s področja požarne varnosti in ki ga morajo upoštevati vsi ostali člani projektnega tima? V DGD konkretno Pravilnik ne predvideva projektnih načrtov, elaborat kot je prej bila Študija požarne varnosti pa tudi ni formalizirana. Skratka, vsa tovrstna specialistična gradiva je potrebno predvideti v obliki elaboratov (požarna varnost, eksplozijska varnost, geodezija, hidrologija, geomehanika, ...).

Zgrešena je ideja, ki je implementirana v Pravilniku, da v IZP in DGD ni možno prilagati načrtov posameznih strok. Pri kompleksnejših objektih, da bi izdelali s Pravilnikom predpisano vsebino IZP in DGD, je potrebno mnogo predhodnega načrtovanja iz različnih strokovnih področij. Edino tako lahko pridemo do takšnih projektnih rešitev, ki jih skozi obvezne vsebine povzamemo v IZP in DGD, da bo dejansko potem možno tudi izdelati tudi PZI in takšno projektno rešitev in takšen objekt dejansko tudi zgraditi. Brez omenjenega predhodnega načrtovanja lahko hitro pridemo do situacije, da je kasneje v fazi PZI potrebno spreminjati izhodiščno rešitev in posledično iti tudi v postopek sprememb gradbenega dovoljenja (zaradi preseganja dopustnih meja sprememb gabaritov, zaradi sprememb v seznamu gradbenih parcel, ...). Tudi projektnih

pogojev in mnenj ni mogoče pridobiti zgolj na osnovi vsebin IZP in DGD predpisanih v Pravilniku. Ne vidimo razloga, da se IZP in DGD ne predpišeta v strukturi, ki je enaka PZI in PID. V kolikor gre za manj kompleksen objekt, bo celotna vsebina strnjena zgolj v vodilnem načrtu IZP ali DGD, pri kompleksnejših objektih pa po presoji vodje projekta lahko imamo tudi načrte posameznih strok ter seveda tudi elaborate kot prilogo.

Zelo napačno je zastavljen koncept IZP in DGD tudi iz stališča prevzemanja odgovornosti posameznih pooblaščenih oseb, ki so prispevali svoja strokovna gradiva. V kolikor so omenjene pooblaščenice osebe sodelovale, potem je potrebno, da se te osebe tudi podpišejo na izdelek. Nesprejemljiv je koncept, da za vsa gradiva vsebovana v IZP in DGD zadošča podpis vodje projekta in odgovorne osebe projektanta.

Enako tako je napačno zastavljen koncept, da se v PZI in DGD določen načrt, ki prevladuje, razširi s predpisanimi vsebinami in postane obenem tudi vodilni načrt. Pri mnogih projektih ne obstaja načrt, ki prevladuje, rešitev posebnega vodilnega načrta iz ZGO-1 je bila popolnoma v redu. Na ta način dobimo izločene prav tiste vsebine, ki se običajno nanašajo na postopek in objekt v celoti in niso predmet specialističnih vsebin posameznih načrtov. Vodilni načrt je potrebno vpeljati tudi v IZP in DGD.

c) Pravila stroke

Koncept, da Pravilnik predpisuje zgolj tisto dokumentacijo, ki je potrebna za dovoljevanja, je napačen. Vsaka investicija na področju gradbeništva zahteva podobne korake pri načrtovanju, le da so ti koraki oz. faze v primeru kompleksnih objektov zajeti v ločenih vrstah projektne dokumentacije. Nikakor ni dopustno preskakovati določenih faz načrtovanja, tudi pri objektih kot je to enostanovanjska hiša. Pri hiši lahko določene faze združujemo v eni in isti dokumentaciji, pri kompleksnem objektu pa je za te faze potrebno izdelati ločene vrste dokumentacije. Npr. v vsakem primeru je potrebno najprej izdelati določeni idejni koncept, ga ustrezno optimirati in ovrednotiti ter izbrano varianto projektirati vse bolj precizno v naslednjih fazah. Kakšen je proces graditve oz. načrtovanja brez idejnega projekta, razpisne dokumentacije, navodil za obratovanje in vzdrževanje itd.? Če rezimiram, nujno je potrebno formalizirati tudi druge vrste dokumentacije, na način, da se upoštevajo strokovne in druge standardizirane uzance s področja načrtovanja objektov, kot je to v SIST EN 16310. V tem smislu je potrebno čimprej sprejeti Pravila stroke in urediti to področje.

C) IZHODIŠČA ZA SPREMEMBE IN USKLADITVE Z AID

ZAID – Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti se pretežno ukvarja z arhitektom oziroma inženirjem posameznikom, manj pa s podjetji, v katerih ti arhitekti in inženirji delajo. Prav tako zelo podrobno opredeljuje delovanje poklicnih zbornic (več kot 1/3 členov zakona je namenjena obema zbornicama).

Gospodarske družbe so izjemno pomemben, če ne celo ključen segment inženirske in arhitekturne dejavnosti. Vse pogodbe sklepajo gospodarske družbe in vsa tveganja, ki za izvedbo posameznih poslov iz teh pogodb izhajajo, prevzemajo družbe kot pravne osebe in ne posamezni pooblaščen inženirji ali pooblaščen arhitekti. Posameznik je v tem pogledu manj pomemben, zato je nujno, da se v dopolnjenem zakonu posebej izpostavi pomen gospodarskih družb.

V zakonu je potrebno opredeliti razliko med enoosebno družbo (posameznik = gospodarska družba) in gospodarsko družbo, ki ima večje število zaposlenih. Za individualne družinske hiše in podobne manjše objekte je lahko ključni nosilec posameznik oziroma enoosebna gospodarska družba, za bolj kompleksne objekte pa so ključna podjetja, gospodarske družbe. In v spremembah ZAID predlagamo, da se opisane razlike jasno opredelijo. Ker so tveganja med enim in drugimi neprimerljiva, predlagamo, da se za gospodarske družbe v 15. členu ZAID opredelijo zahtevnejši pogoji za sklenitev zavarovanja za škodo, saj je minimalni pogoj ustrezen za pooblaščen arhitekta in pooblaščen inženirje, za gospodarske družbe, ki delujejo na kompleksnih projektih pa vsekakor nezadosten.

Prav tako predlagamo, da se oceni smotrnost uporabe nazivov iz 16. člena ZAID: arhitekturni biro, krajinsko arhitekturni biro, inženirski in geodetski biro. Dejstvo je, da več družb uporablja te nazive, vendar nihče ne kontrolira, ali dejansko izpolnjujejo pogoje po določilih ZAID.

Zakonodajalcu predlagamo, da se prouči uvedbo Registra gospodarskih subjektov, ki opravljajo arhitekturno in inženirsko dejavnost v skladu z ZAID in izražamo pripravljenost, da GZS z uvedbo ustreznega pooblastila po ZAID prevzame vodenje tega Registra, torej kontrolira izpolnjevanje pogojev za opravljanje arhitekturne in inženirske dejavnosti gospodarskih družb po ZAID.