



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 800-01/17-1/
Ljubljana, 13. 9. 2017

EPA 2001-VII

Državni svet Republike Slovenije je na 54. seji 13. 9. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) – druga obravnava

Državni svet **podpira** Predlog zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju: Predlog zakona), ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Predlog zakona predstavlja normativno osnovo za celovito urejanje prostora in vključuje rešitve, ki bodo po besedah predlagatelja že na krajši rok vplivale na vsebinsko ustrežnejše in postopkovno racionalnejše urejanje prostora, dolgoročno pa predstavlja sistemsko osnovo za celovito upravljanje prostora kot enega temeljnih virov nadaljnjega razvoja. Razveljavlja in nadomešča Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o urejanju prostora ter Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor ter združuje vsebino urejanja teh zakonov v enem predpisu. Predlog zakona nadgrajuje sistem državnega in občinskega prostorskega načrtovanja in ukrepe zemljiške politike, obenem pa uvaja tudi nekatere bistvene novosti. Na področju prostorskega načrtovanja se predlaga uzakonitev mehanizmov za aktivno usklajevanje legitimnih, a pogosto nasprotujočih si javnih interesov v prostoru, pri čemer je ključna vloga dana vladni komisiji za prostorski razvoj. Predlog zakona tudi povečuje prožnost izvedbenega prostorskega načrtovanja z vzpostavitvijo instrumenta lokacijske preveritve, prek katerega občina prilagodi in določi natančno obliko ter velikost območja stavbnih zemljišč na posamični poselitvi, dopušča individualno odstopanje od prostorskih izvedbenih pogojev ali izvedbo dopolnilnih posegov v prostor ter omogoča začasno rabo prostora. Vpeljuje se nov postopek načrtovanja in dovoljevanja prostorskih ureditev državnega pomena po principu vse na enem mestu in v enem postopku. Velik poudarek je dan tudi strateškemu načrtovanju na regionalni ravni ter načrtovanju na morju. Prav tako se urejajo negradbeni posegi v prostor, določa odlok o urejanju podobe naselij in krajine, omogoča boljše in zgodnejše sodelovanje javnosti v postopkih priprave prostorskih aktov in vzpostavlja možnost sodnega varstva glede sprejetih prostorskih izvedbenih aktov. Novosti so tudi na področju zemljiške politike. Medtem ko se danes urejanje prostora enači z vnaprejšnjim predpisovanjem rabe prostora in zato slabi nadaljnje gospodarjenje s tako načrtovanim prostorom (predvsem pri stavbnih zemljiščih), Predlog zakona posodablja obstoječe prostorske ukrepe, kot so razlastitev, občinam

omogoča uveljavljanje predkupne pravice na kmetijskih zemljiščih, predvsem na območjih dolgoročnega razvoja naselij. Predlog zakona vzpostavlja tudi pravila za določanje gradbenih parcel objektov kot temeljne celice urbanizma ter uzakonja soglasje občin k njihovem spreminjanju zaradi zagotavljanja reda in funkcionalnosti v prostoru. Predlagajo se razvojne stopnje stavbnih zemljišč in njihovo evidentiranje z namenom preglednega gospodarjenja z njimi v smislu zagotavljanja ustrezne zaloge in ponudbe komunalno opremljenih zemljišč. Z akontacijo komunalnega prispevka se po mnenju predlagatelja občinam omogoča hitrejša delna povrnitev stroškov gradnje komunalne opreme. S takso za neizkoriščena stavbna zemljišča se vpeljuje nov finančni mehanizem zemljiške politike. Predlog zakona prinaša tudi nadgradnjo prostorskega informacijskega sistema, ki bo osrednja podatkovna in storitvena podpora za urejanje prostora, državo in občine pa zavezuje k spremljanju stanja v prostoru, prek katerega se vrednotijo investicijske in druge pobude.

Državni svet pozdravlja napore predlagatelja zakona, ki je v dolgotrajnem procesu iskanja zakonskih rešitev prislunil združenjem občin in poklicnim zbornicam ter v veliki meri upošteval njihove predloge in pripombe, obenem pa pričakuje, da se bodo preostala odprta vprašanja in pripombe združenj občin oz. poklicnih zbornic, ki so bila izpostavljena tudi na seji pristojne komisije Državnega sveta, proučila in razrešila v nadaljnjem postopku sprejemanja zakona.

Državni svet se pridružuje opozorilom združenj občin, da so določila glede odmere komunalnega prispevka v Predlogu zakona v neskladju z določbo v Predlogu gradbenega zakona. Medtem ko 220. člen Predloga zakona določa, da komunalni prispevek občina odmeri z odločbo, ko od zavezanca prejme vlogo, ali po uradni dolžnosti, ko ugotovi, da je bila gradnja objekta dokončana, 64. člen Predloga gradbenega zakona določa, da investitor ob prijavi začetka gradnje predloži dokazilo o plačanem komunalnem prispevku. V prvem primeru je plačilo komunalnega prispevka vezano na dokončanje gradnje, v drugem primeru pa na začetek gradnje. Ob tem je treba tudi opozoriti, da Predlog zakona nikjer ne določa, da je treba občino obvestiti o dokončanju gradnje objekta. V zvezi z opozorili glede neskladnosti navedenih predlogov zakonov je predstavnik predlagatelja državnim svetnikom pojasnil, da ne gre za neskladje. Predlog zakona daje občini namreč dodatno možnost, da v primeru, ko investitor ne prijavi začetka gradnje in se ne izkaže s plačilom komunalnega prispevka, po uradni dolžnosti odmeri komunalni prispevek. Veljavna zakonska ureditev te možnosti ne daje in zato občine ne morejo po uradni dolžnosti odmeriti komunalnega prispevka npr. za črne gradnje, dokler niso v inšpekcijskem postopku.

Državni svet poudarja, da komunalni prispevek ni davek za plačilo začetka gradnje, ampak namenski prihodek občinskega proračuna in temeljni finančni vir občine za povrnitev stroškov gradnje komunalne opreme. Tudi zato so občine zainteresirane, da se jim stroški za vlaganja v komunalno opremljanje zemljišč čim prej povrnejo. Kot opozarjajo občine in združenja občin, bi moralo biti zaračunavanje komunalnega prispevka pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja ter ne bi smelo biti vezano na prijavo začetka gradnje in še manj na ugotovitev občine o dokončani gradnji objekta. Ob tem je bil Državni svet seznanjen, da Predlog zakona prinaša t. i. instrument akontacije komunalnega prispevka, kar pomeni, da občini ne bo treba čakati na investitorja, ki bi gradil, ampak lahko strošek komunalnega opremljanja zaračuna lastniku zemljišča takrat, ko nastane. Ker je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora opozorila, da lastnik zemljišča ni nujno investitor in torej ni zavezanec za komunalni prispevek, je predstavnik predlagatelja napovedal, da bo skušal v nadaljnji obravnavi to pripombo upoštevati in komunalni prispevek razdelati tako, da bo obveznost povračila stroškov

komunalnega opremljanja nastala za lastnika zemljišča v trenutku, ko se zemljišče komunalno opremi oz. se njegova komunalna opremljenost izboljša, plačilo priključitve na komunalno infrastrukturo, torej plačilo komunalnega prispevka, kot ga poznamo danes, pa bo predstavljalo manjši del plačila stroškov, ki bo bremenilo investitorja. V tem primeru odpadejo tudi vse dileme glede vračila komunalnega prispevka. S tem bi se izognili tudi sedanjim zagatam, ko občine namenjajo znatna sredstva v gospodarsko javno infrastrukturo in nato lahko čakajo tudi več let na investitorje, da jim s plačilom komunalnega prispevka povrnejo stroške gradnje komunalne opreme.

Državni svet v zvezi z institutom akontacije komunalnega prispevka (222. člen) opozarja na pogosto prakso, ko se zemljiščem spremeni namembnost rabe iz kmetijskega v stavbno, pri čemer lastniki o tem sploh niso obveščeni ter zemljišča dejansko uporabljajo kot kmetijska zemljišča in je tudi konfiguracija terena neprimerna za gradnjo. Lastniki takih zemljišč so obremenjeni že z višjim NUSZ, z akontacijo komunalnega prispevka pa bodo še bolj obremenjeni. To je lahko še posebej problematično na območjih, kjer ni večjega interesa za gradnjo ali je tudi konfiguracija terena neprimerna za gradnjo. Kot so pojasnili predstavniki predlagatelja, je ena od rešitev izzetje tovrstnih zemljišč iz zazidljivosti, kar pa je po mnenju Državnega sveta povezano ne samo z interesom občine za tak korak, ampak tudi z dolgotrajnostjo postopkov sprejemanja prostorskih aktov. K temu predstavniki predlagatelja zakona dodajajo, da za zemljišča, ki niso komunalno opremljena (dostop do kanalizacije, pitne vode, ceste), obveznost plačila akontacije komunalnega prispevka ne more nastati. Poleg tega Predlog zakona uvaja novo rešitev, na podlagi katere se bodo nepozidana stavbna zemljišča delila v razvojne stopnje.

Glede zakonske možnosti, da občina z investitorjem sklene pogodbo o opremljanju, s katero se investitor zaveže sam zgraditi del ali celotno komunalno opremo (157. člen), in s tem povezanim različnim tolmačenjem Ministrstva za finance in Ministrstva za okolje in prostor glede plačila DDV, je bilo državnim svetnikom pojasnjeno, da je v okviru medresorskega usklajevanja Ministrstvu za finance uspelo dokazati, da mora biti DDV obračunan in plačan s strani občine, saj je to v skladu s pravili evropskega prava. Glede na opozorila Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, da je institut pogodbe o opremljanju z vidika javnih naročil problematičen, je po mnenju predstavnikov predlagatelja vprašanje, če ga je možno še naprej izvajati, pri čemer bi lahko ukinitev tega instituta investitorjem, ki so se zanašali na to zakonsko možnost, povzročila težave pri dokončanju investicij, saj občine zaradi finančne podhranjenosti ne bi bile sposobne pravočasno zgraditi komunalne opreme.

Na vprašanje, za koliko se bodo postopki sprejemanja prostorskih aktov dejansko skrajšali, je bilo Državnemu svetu pojasnjeno, da so predlagane rešitve usmerjene v racionalizacijo postopkov prostorskega načrtovanja, ki so že po naravi stvari dolgotrajni, vendar se je treba tudi zavedati, da ni nujno, da krajši roki prispevajo k krajšim postopkom. Ob tem se kot pomemben instrument, ki bo imel vpliv na potek sprejemanja prostorskih aktov, uvaja postopek prevlade javne koristi, v katerem bo Vlada odločila, katera javna korist v konkretni zadevi prevlada (npr. razvojna ali okoljevarstvena). Prav tako je dan velik poudarek aktivnejši vlogi vseh udeležencev, s čimer lahko vplivamo na skrajšanje postopkov.

V zvezi s postopkom lokacijske preveritve Državni svet izpostavlja opozorilo združenj občin, da je treba ponovno proučiti rok v 131. členu, v katerem mora občina preveriti skladnost elaborata lokacijske preveritve. Glede na težavnost izvedbe pregleda in sklicevanje sej občinskih svetov se predlaga podaljšanje roka s 30 na 60. oz. 90 dni.

Državni svet izpostavlja tudi opozorilo združenj občin glede takse za neizkoriščena stavbna zemljišča (228. člen), da je treba predviden nov finančni instrument, s katerim se želi spodbuditi izrabo neizkoriščenih stavbnih zemljišč, uskladiti z že uveljavljenim sistemom odmerjanja NUSZ za nezazidana stavbna zemljišča in sistemom zemljišč za gradnjo stavb po Zakonu o množičnem vrednotenju nepremičnin.

Medtem ko za določanje oz. ukinjanje grajenega javnega dobra državnega pomena zadošča sklep Vlade, se v 243. členu Predloga zakona za občine kot podlago za izdajo ugotovitvene odločbe predlaga sprejem odloka in nič več sklep občinskega sveta kot doslej. Državni svet se pridružuje opozorilom občin, da bi ta sprememba povzročila podaljšanje postopkov določanja ali ukinjanja statusa grajenega javnega dobra lokalnega pomena, kar je nesprejemljivo, prav tako ne obstaja noben objektiven razlog za razlikovanje med Vlado in občinami. Ob predlogu, da se ohrani veljavna ureditev in se status grajenega javnega dobra lokalnega pomena pridobi z ugotovitveno odločbo na podlagi sklepa občinskega sveta, je predlagatelj zagotovil, da bo z amandmajem to pripombo upošteval, obenem pa pojasnil, da je njihov predlog bil posledica pretekle prakse v času veljavnosti zakona, ki je urejal davek na nepremičnine, ko so občine množično sprejemale sklepe o vzpostavitvi grajenega javnega dobra tudi za objekte, ki po zakonu sicer ne morejo pridobiti statusa grajeno javno dobro, pri tem pa država ni imela nobenega mehanizma za odpravo takih odločitev. V primeru odloka pa bi država dobila možnost ustavno sodnega nadzora.

Kot ugotavlja Državni svet, imata Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije ter Inženirska zbornica Slovenije pripombe k 60. in 280. členu. Predlagata, da se v 60. členu opredelijo ustrezne strokovne podlage za gradbeno inženirske objekte na nivoju projektov ter v 280. členu, da se v postopku parcelacije in v postopku za evidentiranje sprememb lastniku, ki ni znan ali je njegov naslov neznan ali je umrl in so njegovi dediči neznani, določi začasni zastopnik ob smiselni uporabi zakona, ki ureja evidentiranje nepremičnin.

Z vidika zasledovanja temeljnega cilja Predloga zakona, da se prostor varuje kot omejeno naravno dobrino, se Državnemu svetu postavlja vprašanje, ali bodo predlagane rešitve še bolj varovale prostor kot do zdaj ali bomo imeli še več degradiranih območij ter uničevanja in izginjanja kmetijskih zemljišč. Predstavnik predlagatelja zakona je državnim svetnikom zagotovil, da Predlog zakona varuje prostor, se pa Slovenija danes sooča s problemom razpršene in stihijske pozidave, kar je tudi posledica različnega načrtovanja in urejanja prostora v 212 občinah.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Jernej Verbič.

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik