



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

6

Številka: 803-01/17-2/
Ljubljana, 31. 8. 2017

EPA 1985-VII

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05-uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

M N E N J E

k Predlogu gradbenega zakona (GZ) – druga obravnava

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 102. seji 28. 8. 2017 obravnavala Predlog gradbenega zakona (v nadaljevanju: Predlog zakona), ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **podpira** Predlog zakona.

Predlog zakona na novo ureja področje graditve objektov in nadomešča veljavni Zakon o graditvi objektov. Temeljni cilji zakona so zmanjšanje investicijskega tveganja, zagotoviti večjo pravno varnost investicijske namere, integrirati postopke, omogočiti usklajevanje varstvenih in razvojnih interesov, informatizacija postopkov, krepitev odgovornosti udeležencev pri graditvi, odprava administrativnih ovir in legalizacija neproblematičnih objektov. Ena od novosti je uzakonitev obveznosti nezavezujočega podajanja informacij, svetovanja in pomoči investitorju pred začetkom postopka dovoljenja gradnje. Nadalje se uvaja opsijska možnost pridobitve predodločbe, ki zavezuje v naknadnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ne glede na to, da se predpisi spremenijo. Eno od pomembnejših novosti predstavlja integracija postopka izdaje gradbenega dovoljenja in okoljevarstvenega soglasja. Z eno odločbo se bo odločalo o gradbenem dovoljenju in okoljskih zahtevah, to pa pomeni en pristojen organ in več sodelujočih organov, eno dokumentacijo, enkratno pozivanje stranskih udeležencev in enkratno možnost uveljavljanja pravnih sredstev.

Nadalje se predlaga prekvalifikacija soglasij v mnenja, ki še zmeraj ostajajo zavezujoča, če pa upravni organ ugotovi, da zahteve v mnenju presegajo zahteve, ki jih predpisujejo zakoni s posameznih področij, lahko neutemeljene zahteve spregleda in jih ne upošteva. Če so si mnenja nasprotujoča, lahko skliče obravnavo in na njej skuša poiskati rešitev znotraj veljavne zakonodaje. S predlogom zakona se daje večjo odgovornost udeležencem pri graditvi in krepí vloga občin v procesu dovoljevanja z uzakonitvijo obveznega mnenja občine v postopkih dovoljevanja glede

skladnosti nameravane gradnje s prostorskimi akti. Obenem se prenaša nadzor nad izvajanjem gradenj, za katere ni treba pridobiti gradbenih dovoljenj, v izvirno pristojnost občine. S ciljem odprave administrativnih ovir se lajšajo pogoji za izvajanje nekaterih vrst gradnje. Tako za odstranitev objektov, gradnjo sezonskega objekta in manjše rekonstrukcije ne bo treba gradbenega dovoljenja, poenostavljen je tudi postopek pridobivanja uporabnega dovoljenja. Gradbeno dovoljenje se bo pridobilo na podlagi bolj strnjene in manj zahtevne dokumentacije. Predlog zakona tudi omogoča manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja med gradnjo. Prav tako gradi na aktivnejši in preventivni vlogi inšpekcijskih služb na gradbiščih, zaradi česar se tudi uzakonja prijava začetka gradnje del, kar bo omogočilo tudi lažje spremljanje in evidentiranje gradbišč. Cilj Predloga zakona je tudi v čim večji meri odprava razlogov za pojav nedovoljenih gradenj z vzpostavitvijo systemske rešitve in poenostavitvijo v smislu legalizacije objektov daljšega obstoja, ki so neproblematični.

Komisija pozitivno ocenjuje pristop predlagatelja zakona, ki je v okviru dolgotrajnega postopka priprave Predloga zakona v veliki meri upošteval predloge in pripombe združenj občin in poklicnih zbornic. Ob velikem naporu vseh deležnikov pri iskanju zakonskih rešitev je ostalo še nekaj odprtih vprašanj, ki jih je treba v nadaljnjem zakonodajnem postopku razrešiti.

Komisija izpostavlja opozorila združenj občin, ki nasprotujejo prenosu inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem gradnje, za katero ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, v izvirno pristojnost občin, če država ne bo zagotovila sredstev za opravljanje teh nalog in dodatne zaposlitve. K temu je treba dodati, da so predvsem mestne občine zainteresirane za izvajanje takega nadzora, preostale občine pa manj ali sploh ne. Prav zato bi kazalo razmisliti o kompromisni rešitvi, na podlagi katere bi občine, ki imajo interes po izvajanju takega nadzora in ga tudi zmorejo (npr. mestne občine in občine s sedeži upravnih enot), tak nadzor izvajale, ostale pa ne. Glede na obrazložitev k 80. členu, da bi moral imeti občinski inšpektor izobrazbo s področja gradbeništva ali arhitekture, bi bile občine primorane dodatno zaposlovati, saj obstoječi kadri večinoma ne izpolnjujejo tega pogoja in z njimi zato ne bi mogli izvajati nadzora. Komisiji je bilo pojasnjeno, da je predlog o prenosu inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem gradenj, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje, v občinsko pristojnost v delu, ki se nanaša na skladnost s prostorskimi akti in drugimi občinskimi predpisi, nastal kot posledica dejstva, da imamo 212 občin in vsaka od njih na svoj način ureja prostor (npr. kaj so enostavni objekti, kje lahko stojijo, njihova velikost, itd.) in zato država s 50 inšpektorji zelo težko nadzira izvajanje tovrstne gradnje. Poleg tega je bilo pojasnjeno, da je zahtevana izobrazba v 80. členu predpisana samo za gradbene inšpektorje (nadzor z vidika državne pristojnosti) in ne za občinske inšpektorje, pri čemer se bo v nadaljevanju z amandmaji ta dilema razjasnila. V zvezi z obrazložitvijo predlagatelja, da se občinska inšpekcija lahko financira iz naslova izrečenih glob, ki bodo prihodek občinskega proračuna, komisija izpostavlja opozorila združenj občin, da namen glob ni financiranje dela inšpektorjev, ampak vzpostavitev reda in opozarjanje na kršitve.

Komisija se pridružuje opozorilom občin in združenj občin, da se morajo občini čim prej povrniti stroški predhodnih vlaganj v izgradnjo javne komunalne opreme, kar pomeni, da bi moral biti komunalni prispevek plačan pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja in ne šele ob začetku gradnje. Ob tem komisija izpostavlja tudi opozorilo Združenja občin Slovenije, da ni mogoče terjati plačila komunalnega prispevka od naslednjega lastnika objekta, če ga ni plačal prvotni investitor. Glede na predlagano vezanost plačila komunalnega prispevka na začetek gradnje komisija tudi opozarja, da Predlog zakona nikjer ne določa, da je treba o začetku gradnje obvestiti občino.

Glede na opozorila o čim hitrejši povrnitvi stroškov vlaganj v komunalno opremo je bilo komisiji pojasnjeno, da Predlog zakona daje investitorju pet let časa, da od pridobitve gradbenega dovoljenja začne graditi. S tega vidika se je predlagatelj odločil vezati plačilo komunalnega prispevka na začetek gradnje del in ne na pridobitev gradbenega dovoljenja, saj bi v drugem primeru imel investitor, ki iz različnih razlogov ne bi začel z gradnjo, kar pet let časa, da zahteva povrnitev komunalnega prispevka. Nenazadnje šele z začetkom gradnje oz. z izgradnjo objekta začneš uporabljati komunalno opremo. Po mnenju predlagatelja ni nobenega zagotovila, da bo investitor tudi dejansko začel graditi, zato je po mnenju predlagatelja rešitev, da se plača komunalni prispevek ob začetku gradnje, smiselna. Komisija ugotavlja, da plačilo komunalnega prispevka pred začetkom gradnje podpira tudi Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, kjer pojasnjujejo, da nova zakonodaja prinaša dokajšnjo fleksibilnost – podaljšuje se čas veljavnosti gradbenega dovoljenja, poleg tega bo projekt za izvedbo šele tik pred začetkom gradnje točno definiral velikost, vsebine, dejavnosti, kar je na koncu tudi podlaga za odmero komunalnega prispevka. Če bi se komunalni prispevek plačal pred izdajo gradbenega dovoljenja, bi se moral kasneje v večini primerov še enkrat odmeriti.

Glede na sedanje dolgotrajno pridobivanje gradbenega dovoljenja in s tem povezanim »begom« potencialnih investitorjev, se komisiji postavlja vprašanje, ali bo Predlog zakona dejansko skrajšal postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja. Pojasnjeno je bilo, da so predlagane rešitve usmerjene v racionalizacijo postopka. S spremembo soglasij pristojnih organov v mnenja se želi vplivati tudi na časovno dimenzijo postopka, saj bo upravni organ imel možnost, da »spregleda« mnenje, ki obsega nerazumne zahteve za investitorja, ki nimajo nobene pravne podlage, poleg tega bo vse pritožbene postopke vodilo ministrstvo, pristojno za okolje in prostor. V zvezi z roki komisija dodatno opozarja, da investitor ne sme zamuditi roka, obenem pa taka obveznost ne velja za državo, za katero tudi ni nobene sankcije za izpolnjevanje rokov. Prav tako komisija opozarja, da uradniki v postopkih pridobivanja dovoljenja ne nudijo zadostne pomoči investitorjem.

Predstavniki Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije (ZAPS) in Inženirske zbornice Slovenije (IZS) ob podpori Predlogu zakona izražajo tudi razočaranje, da predlagana zakonodaja ne odpravlja nekaterih sistemskih anomalij. Ker je postopek pridobivanja soglasij oziroma po novem mnenj ovira v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja, so se zavzemali za to, da bi imel investitor možnost pridobivanja mnenj na enem mestu. Problematične se jim zdijo tudi upravne enote, saj ne posedujejo zadostnega strokovnega oziroma tehničnega znanja. Predlagajo, da se med obveznostmi investitorja (11. člen) uvrsti projektna naloga (pomemben dokument, ki opredeljuje izhodišča poslovnega odnosa med investitorjem in projektantom in s tem osnova za morebitno kasnejše ugotavljanje strokovne in obligacijske odgovornosti). Prav tako predlagajo, da bi še naprej obstajala možnost molka organa - vsaj pri tistih mnenjih, pri katerih ni izpostavljena velika stopnja javnega interesa. V zvezi z legalizacijo nedovoljenih gradenj opozarjajo na 50. člen, saj obstaja strah, da bo spodbujal črne gradnje še naprej, saj ni določen noben presečni datum. Prav tako so mnenja, da je 20 let prekratek čas za to, da se nek objekt šteje za objekt daljšega obstoja.

Glede na opozorila Skupnosti občin Slovenije, da je opredelitev finančnih posledic za občine netočna, saj ne predvideva negativnih posledic, komisija pričakuje, da bo predlagatelj zakona še pred sprejemom zakona pojasnil konkretne finančne posledice.

Komisija opozarja, da je iz Predloga zakona in njegove obrazložitve razumeti, da se bo obseg del in nalog na upravnih enotah povečal. S tega vidika se postavlja vprašanje, ali obstoječi obseg števila zaposlenih zadošča za izvajanje zakona ali bo treba pristopiti k spremembi sistematizacije delovnih mest. V zvezi s to dilemo predstavniki predlagatelja ocenjujejo, da z izjemo vodenja koordinacije mnenj upravne enote pri vodenju postopkov ne bodo imele večjih obremenitev, kot jih imajo zdaj.

Na vprašanje komisije, koliko licenc sta zaradi slabo pripravljenih projektov odvzeli ZAPS in IZS, je bilo pojasnjeno, da poteka kar nekaj disciplinskih postopkov, pri čemer zakonodaja ne predvideva trajnega, ampak začasni odvzem licence. ZAPS je v zadnjih treh letih začasno odvzel kar nekaj licenc, točnih podatkov pa zaradi varovanja osebnih podatkov ni možno objaviti, kar bi si sicer na ZAPS želeli. IZS vsako leto začasno odvzame tri do pet licenc, pri čemer na IZS opozarjajo, da zbornica nima pooblastila, da bi ukrepala sama in brez pobude investitorja.

* *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.