



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 803-01-1/2026/9
Ljubljana, 16. 9. 2026

Na podlagi prve alinee prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a) je Državni svet Republike Slovenije na 42. seji 16. 9. 2026 sprejel

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI IN DOPOLNITVI GRADBENEGA ZAKONA

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

V Sloveniji se zakonodajalec z vprašanjem legalizacije nelegalnih objektov z amnestijami in mehanizmi odpustkov ukvarja že vse od 1993. Čeprav je nenaklonjen legalizaciji nelegalno zgrajenih objektov, se zaveda, da so t. i. črne gradnje postale del prostora in da je treba njihovo stanje pravno urediti. To pomeni, da je treba takšne objekte bodisi legalizirati bodisi porušiti. Zakonodajalec je vse do danes večinoma iskal rešitve ureditve njihovega pravnega stanja predvsem z legalizacijo. Prva večja legalizacija nelegalnih objektov se je zgodila že 1993 s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list RS, št. 18/93). Legalizacija se je nadaljevala z Zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US, v nadaljevanju: ZGO-1), ki je v prehodnih in končnih določbah vseboval določbe, s katerimi je bila omogočena legalizacija nekaterih starejših objektov oziroma amnestija. V 2014 je bil pripravljen osnutek posebnega Zakona o ravnanju z nedovoljenimi gradnjami, vendar je na pobudo strokovne javnosti vprašanje legalizacije vključeno v celovito sistemsko prenovu prostorske in gradbene zakonodaje. Aktivnosti na področju legalizacije so se nadaljevale 2017 s sprejemom Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20, 15/21 – ZDUOP in 199/21 – GZ-1, v nadaljevanju: GZ) ter pozneje z novim Gradbenim zakonom (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23, 85/24 – ZAID-A, 47/25 – odl. US in 75/25, v nadaljevanju: GZ-1), sprejetim 2021.

Vse navedene ureditve izhajajo iz dejstva, da so nekateri objekti v prostoru prisotni že dalj časa in so se skozi čas spreminjali. ZGO-1 je za objekte, ki so bili zgrajeni pred 31. decembrom 1967, v 197. členu določil, da imajo uporabno dovoljenje. GZ iz 2017 je v prehodnih in končnih določbah uredil poglavje, namenjeno legalizaciji gradenj, izvedenih pred njegovo uveljavitvijo. Na podlagi 117. člena je omogočil amnestijo z izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja objektom, zgrajenim pred 1. januarjem

1998. Namen takšne ureditve je bil omogočiti legalizacijo tistih objektov, pri katerih je zakonodajalec zaradi časa njihove gradnje presodil, da interes ohranitve objekta prevlada nad javnim interesom. GZ-1 je možnost pridobitve dovoljenja za objekt daljšega obstoja omogočil nelegalnim objektom, ki so od 1. januarja 2005 obstajali v bistveno enakem obsegu in namembnosti. Pet let po sprejemu GZ je tako bila z GZ-1 meja amnestije pri t. im. objektih daljšega obstoja pomaknjena za sedem let. Takšna sprememba kaže na zavedanje zakonodajalca, da odstranjevanje nelegalnih objektov iz okolja poteka prepočasi in da se njihovo število celo povečuje. Zakonodajalec se je njihovega reševanja lotil z amnestijo v okviru instituta dovoljenja za objekt daljšega obstoja ter z odpustki v okviru instituta odločbe o legalizaciji objekta (npr. omogočanje dopustnih manjših odstopanj od lokacijskega dovoljenja, združevanje postopkov). Posledično pa se je povečevala obremenitev upravnih enot in občin, ki so se soočale z večjim številom zahtev za izdajo odločb o legalizaciji objektov ter predvsem z izdajo dovoljenj za objekte daljšega obstoja.

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) je 2023 sprejel Predlog zakona o dopolnitvah Gradbenega zakona¹ ter ga predložil v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor). Namen predloga zakona je bil sprejem ustavno skladne ureditve področja izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja, zlasti z vključitvijo občin kot ključnih nosilcev urejanja prostora v postopke odločanja ter z omejitvijo možnosti legalizacije objektov, ki so zgrajeni na kmetijskih ali gozdnih zemljiščih. Zakon ni bil sprejet, saj po končani razpravi matični Odbor Državnega zbora za infrastrukturo, okolje in prostor členov predloga zakona ni sprejel.

Državni svet je nato na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) vložil Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 146. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21 in 105/22 – ZZNŠPP). V zahtevi je opozoril, da niso sporne vse določbe GZ-1 o legalizaciji objektov, temveč predvsem ureditev legalizacije objektov daljšega obstoja po 146. členu GZ-1 in da bi moral zakon vsebovati dodatne varovalke, ki bi preprečevale legalizacijo objektov na najbolj zaščiteneh zemljiščih, posebej varovanih in občutljivih območjih ter zagotavljale ustrezno vlogo občin pri presoji dopustnosti posegov v prostor. Ustavno sodišče je sledilo opozorilom Državnega sveta ter z odločbo št. U-I-203/23-19 (Uradni list RS, št. 47/2025 z dne 27. 6. 2025) razveljavilo 146. člen GZ-1.

Za razliko od postopka legalizacije objekta, v katerem je treba pridobiti mnenja glede skladnosti objekta s prostorskimi akti in predpisi o urejanju prostora ter preveriti minimalno komunalno oskrbo objekta, se v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ti elementi niso preverjali. Ker zakon ni dajal podlage, upravne enote niso preverjale skladnosti objekta s prostorskimi akti občin niti niso pridobivale mnenj ostalih mnenjedajalcev, kot jih ureja GZ-1 in ki varujejo javni interes, kot so varstvo zemljišč, varovanje naravnih bogastev, zdravega življenjskega okolja in podobno. Zaradi odsotnosti omejitev glede vrste zemljišča oziroma območja, na katerem je bil objekt zgrajen, so upravne enote lahko izdale dovoljenje za objekt daljšega obstoja tudi za objekte, ki so bili zgrajeni na najboljših kmetijskih zemljiščih, v varovalnih gozdovih ali na drugih posebej varovanih območjih, čeprav so bili takšni posegi v nasprotju z varstvenimi režimi in javnim interesom.

Po razveljavitvi 146. člena GZ-1 in kljub spremenjenemu 150. členu GZ-1 (gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah Gradbenega zakona, Uradni list št. 75/25; GZ-1B) se v praksi ugotavlja, da obstoječa ureditev ne omogoča učinkovitega in življenjskega

¹ Predlog zakona je v zakonodajnem postopku prejel številko EPA 808-IX.

reševanja številnih primerov, ko so bili objekti zgrajeni ali spremenjeni brez ustreznih dovoljenj, vendar dejansko predstavljajo del obstoječega naselbinskega prostora in služijo stanovanjski ali drugi dopustni rabi. Posebne težave se pojavljajo pri starejšem stanovanjskem fondu, predvsem pri objektih iz 70. in 80. let prejšnjega stoletja, ki pogosto odstopajo od tedaj izdanih gradbenih dovoljenj oziroma so bili izvedeni drugače od projektne dokumentacije. Zaradi neskladnosti z osnovnim objektom so danes otežene ali celo onemogočene rekonstrukcije, dozidave, nadzidave, energetske sanacije ter druge nujne prilagoditve objektov.

GZ-1 je pred razveljavitvijo 146. člena (dovoljenje za objekt daljšega obstoja) ločeval med možnostjo ureditve pravnega stanja nedovoljenih objektov po redni poti in med legalizacijo nedovoljenega objekta po posebnih določbah, ki so bile razdeljene med IV. poglavjem devetega dela zakona (odločba o legalizaciji in dovoljenje za objekt daljšega obstoja) in V. poglavjem devetega dela zakona (uporabno dovoljenje za obstoječe objekte). GZ-1 omogoča ureditev pravnega stanja z upoštevanjem osnovnega objekta kot tudi na njem izvedene posamezne gradnje, ter omogoča legalizacijo posamezne gradnje glede na čas njene izvedbe. Kljub temu, da zakon dovoljuje legalizacijo posameznega dela objekta ali posamezne gradnje izvedene na objektu, to ne pomeni, da lahko investitor pridobi dovoljenje zgolj za posamezen del, če celoten objekt kot funkcionalna celota še vedno predstavlja nelegalen objekt.

Legalizacija skladno s prvim odstavkom 142. člena GZ-1 pomeni postopek ureditve pravnega stanja že zgrajenega objekta, dela objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti objekta, izvedene brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, v katerem se izda odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja.² V skladu z drugim odstavkom 142. člena GZ-1 legalizacija ni mogoča za objekt, ki je zgrajen po 30. aprilu 2004 in bi bilo treba zanj pred izvedbo gradnje pridobiti pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno, ali pa se je v objektu izvajal poseg, za katerega bi moralo biti pridobljeno pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno. Tretji odstavek 142. člena GZ-1 določa, da objekt ali del objekta, ki ima odločbo o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja³, ni nelegalen ali neskladen in se šteje, da ima uporabno dovoljenje. Po četrtem odstavku 142. člena GZ-1 se odločba o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja⁴ izda, če je stavba vpisana v kataster nepremičnin oziroma je objekt gospodarske javne infrastrukture evidentiran v katastru gospodarske javne infrastrukture. Navedeni odstavek nadalje določa domnevo, da je objekt vpisan v katastru nepremičnin, če je zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji ali dovoljenju za objekt daljšega obstoja⁵ priloženo dokazilo, da je vložena zahteva z elaboratom za vpis podatkov v kataster nepremičnin v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin. Peti odstavek 142. člena GZ-1 določa, da se upravni organ v ugotovitvenem postopku izdaje odločbe ali dovoljenja⁶ iz prvega odstavka 142. člena GZ-1 prepriča o dejanskem stanju, ki je na terenu.

V GZ-1 so določeni tudi podatki in dokazila, ki jih mora investitor priložiti zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji (143. člen GZ-1), kaj mora vsebovati dokumentacija za

² Zakon v navedenih členih še vedno naslavlja tudi objekte daljšega obstoja, saj ni bil posodobljen v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-203/23-19 z dne 22. 5. 2025, s katero je bil razveljavljen 146. člen GZ-1.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

legalizacijo, ki jo podpišeta projektant in pooblaščen arhitekt, pooblaščen krajinski arhitekt ali pooblaščen inženir, ki je bil v času izdelave dokumentacije za legalizacijo vpisan v imenik pristojne poklicne zbornice (144. člen GZ-1). Poleg tega GZ-1 ureja tudi sam postopek legalizacije (145. člen GZ-1).

V skladu s 145. členom GZ-1 upravni organ izda odločbo o legalizaciji, če je objekt, del objekta, rekonstrukcija objekta ali sprememba namembnosti objekta vsaj do faze grobih gradbenih del izvedena pred uveljavitvijo GZ in je zahteva za izdajo odločbe o legalizaciji vložena najkasneje do 31. 12. 2030. Poleg tega morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: da je gradnja dokončana; sta dokumentacijo za legalizacijo podpisala projektant in pooblaščen strokovnjak, ki je bil v času izdelave dokumentacije vpisan v imenik pristojne poklicne zbornice, in je njen sestavni del njuna podpisana izjava, da dokumentacija izkazuje dejansko stanje gradnje in na njej ni očitnih napak; so h gradnji pridobljena mnenja v skladu s četrnim odstavkom 43. člena GZ-1 ali če upravni organ v skladu z drugim in tretjim odstavkom 47. člena GZ-1 ugotovi, da je gradnja skladna s predpisi, ki so veljali kadarkoli v času od začetka gradnje objekta do izdaje mnenja; so nadomestila in prispevki, določeni z drugimi zakoni, plačani oziroma so na drug način izpolnjene investitorjeve obveznosti; je investitor v zemljiški knjigi vpisan kot lastnik ali imetnik stvarne pravice, ki mu daje pravico graditi na tuji nepremičnini, na kateri je objekt oziroma gradnja, ali pa to pravico izkazuje z dokazili iz 3. točke prvega odstavka, drugega ali tretjega odstavka 46. člena GZ-1; je stavba, ki je predmet zahteve, vpisana v katastru nepremičnin in objekt gospodarske javne infrastrukture evidentiran v katastru gospodarske javne infrastrukture ali pa je predloženo dokazilo, da je vložena zahteva z elaboratom za vpis podatkov v kataster nepremičnin v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin; je zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta v skladu z GZ-1 ter je plačano nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo, če je to predpisano v 106. členu GZ-1, ali je plačan prvi obrok nadomestila za degradacijo in uzurpacijo, če je odobreno njegovo obročno odplačevanje.

Na podlagi razveljavljenega 146. člena GZ-1 je bilo mogoče vložiti zahtevo za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta iz prvega odstavka 142. člena GZ-1, ki je od 1. januarja 2005 obstajal v bistveno enakem obsegu in bistveno enaki namembnosti. V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja so se preverjala različna dejstva, ki jih je določal razveljavljeni 146. člen, pri čemer je bilo izrecno izvzeto preverjanje oskrbe z minimalno komunalno opremo. V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja je bilo treba predložiti potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor, in plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo v skladu s 106. členom GZ-1 ali prvi obrok nadomestila, če je bilo odobreno obročno odplačevanje, oziroma predložiti dokazilo, da gre za objekt, v katerem se opravlja dejavnost javne gasilske službe. Razveljavljeni 146. člen GZ-1 je še določal, da dovoljenje za objekt daljšega obstoja velja pogojno in ga upravni organ lahko razveljavi na zahtevo vlade ali občine brez odškodninske odgovornosti, če je to potrebno zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, in sicer ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Poleg tega je bilo v 146. členu GZ-1 določeno, da razveljavitev ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi.

V primerjavi s postopkom izdaje odločbe o legalizaciji objekta, kjer GZ-1 izrecno določa, da mora biti objekt dokončan, pa je GZ-1 za objekt, za katerega se je lahko pridobilo dovoljenje za objekt daljšega obstoja, določal samo, da mora od 1. januarja

2005 obstajati v bistveno enakem obsegu in namembnosti. V zvezi s tem je treba razlikovati tudi med pojmom dokončanost in zgrajenost objekta, pri čemer se skladno s sodbo Upravnega sodišča št. I U 1922/2019-27 z dne 22. 3. 2022 za zgrajen objekt šteje objekt, ki je glede na nedvoumno izraženo namembnost sposoben za uporabo.

V 146. členu GZ-1, ki je urejal postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, je bilo treba zahtevi priložiti potrdilo občine o plačanem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor, ni pa se preverjalo oskrbe z minimalno komunalno opremo. Zaradi navedene ureditve so se občine pogosto srečevale z vlogami za odmero komunalnega prispevka stanovanjskih in počitniških objektov, ki niso bili zgrajeni samo na stavbnih zemljiščih, temveč tudi na kmetijskih zemljiščih, ki so po Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a; v nadaljevanju: Ustava) varovana kategorija zemljišč, in v gozdu. Na kmetijskih zemljiščih tako Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D, 79/17, 44/22, 78/23 – ZUNPEOVE in 100/25; v nadaljevanju: ZKZ) kot tudi odloki o občinskih prostorskih načrtih ne dopuščajo gradnje stanovanjskih stavb. Še bolj kot ZKZ omejuje gradnjo v gozdu Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16 – ZGGLRS, 77/16, 78/23 – ZUNPEOVE in 85/25; v nadaljevanju ZG).

GZ-1 v 145. členu za legalizacijo objekta predpisuje pridobitev mnenj glede skladnosti objekta s prostorskimi akti in predpisi o urejanju prostora ter zahteva, da je zagotovljena minimalna komunalna oskrba objekta. V postopku za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja pa se ni zahtevala predložitev mnenj v skladu s 43. členom GZ-1. Posledično je to pomenilo, da upravna enota ni imela pravne podlage, da bi pridobivala mnenja občine glede skladnosti objekta s prostorskimi akti. Ob tem velja opozoriti, da slednji določajo, da gradnja stanovanjskih stavb na kmetijskih in gozdnih zemljiščih ni mogoča ter da objekti, ki so na kmetijskih zemljiščih dovoljeni, ne smejo imeti samostojnih priključkov na komunalno infrastrukturo.

V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja po 146. členu GZ-1 je bila vloga občine omejena na izdajo potrdila o plačanem komunalnem prispevku. Ob tem pa občina ni imela možnosti za zaračunavanje komunalnega prispevka za objekte, zgrajene na kmetijskih in drugih varovanih zemljiščih, kajti ta niso opremljena s tovrstno infrastrukturo. Zaradi navedene ureditve so se občine pogosto srečevale z vlogami za odmero komunalnega prispevka stanovanjskih in počitniških objektov, ki niso bili zgrajeni samo na stavbnih zemljiščih, ampak tudi na kmetijskih zemljiščih, ki so po Ustavi varovana kategorija zemljišč, in v gozdu. V zvezi s tem velja omeniti, da je GZ iz 2017 v šestem odstavku 116. člena omogočal legalizacijo objektov tudi na nekaterih kmetijskih zemljiščih. Zahtevi za legalizacijo je bilo ugodeno, če je bil objekt izveden na kmetijskem zemljišču z bonitetno oceno nižjo od 40, ki se je ugotovila na podlagi podatka o katastrski kulturi in katastrskem razredu parcele pred gradnjo in ob upoštevanju prevedbenih preglednic po katastrskih okrajih iz sistema katastrske klasifikacije v boniteto zemljišč in je občina v predhodni lokacijski preveritvi, izvedeni v skladu s predpisom o urejanju prostora, odobrila legalizacijo objekta. GZ-1 legalizacije na kmetijskem zemljišču več ne ureja, prav tako ne ureja pristojnosti občine za odobritev legalizacije objekta. Občine zaradi navedenega niso imele možnosti za odmero komunalnega prispevka, investitor pa ni mogel pridobiti potrdila o plačilu komunalnega prispevka.

Pogoji za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja so bili v GZ-1 taksativno naštet in so morali biti kumulativno izpolnjeni. Toda v Zakonu o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21 in 18/23 – ZDU-1O, v nadaljevanju: ZUreP-3) je bil obvod glede pogoja plačila komunalnega prispevka, saj so lahko upravne enote dovoljenje za objekt daljšega obstoja izdale brez potrdila občine. ZUreP-3 je namreč določal, da plačilo komunalnega prispevka ni pogoj za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, če odmerna odločba ni izdana v roku 15 dni ali če o pritožbi ni odločeno v roku 30 dni.

Kot izhaja iz navedenega je občina imela v preteklosti sprva pomembno vlogo v postopku legalizacije objekta na kmetijskem zemljišču, pozneje pa je bila njena vloga vezana samo na izdajo potrdila o plačilu komunalnega prispevka, ki zaradi obvida iz ZUreP-3 praktično sploh ni bil pogoj za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Takšna ureditev postopka izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja je na območju varovanih zemljišč, kot so kmetijska zemljišča, predstavljala poseg v ustavne določbe ne samo glede avtonomije občin in prostorskega načrtovanja, ki je izvirna pristojnost občin, temveč tudi v ustavno določbo varovanja kmetijskih zemljišč.

Občine in njihova združenja so že med sprejemanjem GZ-1 izražale nasprotovanje postopkom legalizacije, kajti nobena pretekla legalizacija ni dosegla zelenega cilja, število črnih gradenj pa se je še povečevalo. Po uveljavitvi GZ-1 se je na občine močno povečal pritisk za ureditev komunalne infrastrukture za objekte, ki so pridobili dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Namreč investitorji, ki so pridobili dovoljenje za objekt daljšega obstoja, so - ne glede na zakonsko ureditev - pričakovali, da bo občina uredila komunalno infrastrukturo tudi za tovrstne objekte, čeprav ležijo na varovanih in zaščiteneh zemljiščih. Veliko nelegalnih gradenj je namreč zgrajenih na varovanih in zaščiteneh območjih, kar pa, glede na predstavljeno ureditev, ni bila ovira za pridobitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

Upravljanje s prostorom je ena izmed temeljnih in izvirnih pristojnosti občin, ki glede na primere iz prakse sploh niso bile stranke v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, kljub temu da je bila večina dejstev in okoliščin, ki so bile podlaga za odločitve, vezanih na stanje objekta v prostoru. Občina se je lahko v takšen postopek vključila samo kot stranski udeleženec. Upravne enote so pri izdajanju dovoljenja za objekt daljšega obstoja navajale, da gre pri postopkih legalizacije za izjeme od ostalih določb GZ-1 in ZKZ ter da skladnost s prostorskim aktom tako glede namembnosti kot tudi oblikovanja v postopkih izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni upoštevna kategorija. Ne glede na to, da so občine opozarjale, da želi investitor objekt legalizirati na zemljišču, ki po svoji namembnosti sodi med najboljša kmetijska zemljišča in da zato ni podlage za odmero komunalnega prispevka, so upravni organi izdali dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Pri tem je treba poudariti, da je v četrtem odstavku 2. člena GZ-1 določeno, da morajo biti objekti skladni s prostorskimi izvedbenimi akti in predpisi o urejanju prostora, izpolnjevati morajo bistvene in druge zahteve ter biti evidentirani.

Postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja je tako v praksi predstavljal legalen, toda ustavno vprašljiv obvod pri načrtovanju občinskega prostorskega planiranja, ki je postavljal pod vprašaj smiselnost prostorskega načrtovanja. Postopki izdelave in sprejemanja občinskega prostorskega načrta lahko zaradi zahtev zakonodaje, ki določa več nosilcev urejanja prostora s pristojnostjo soglasij, mnenj, okoljskih presoj ipd., trajajo tudi več kot 10 let. Znani so primeri občin, ki so v svojih planskih dokumentih že pred več kot desetimi leti predlagale umestitev neke gradnje v varovano območje. Izdelati je bilo treba presojo vplivov na okolje, pridobiti odločbo o

ustreznosti, izdelati strokovne podlage ipd., nosilci urejanja prostora v državi pa kljub temu k osnutku akta niso izdali soglasja ali pozitivnega mnenja. Zato so morale občine, da bi lahko sprejele občinski prostorski načrt, predlog v tem delu umakniti ali popraviti. Investitorji so kljub temu gradnjo izvedli – večkrat na povsem drugačen način od tistega, s katerim so se občine sprva strinjale. Iz prakse izhaja, da so investitorji nato poskušali doseči legalizacijo objektov na različne načine, npr. s pobudo za spremembo namembnosti zemljišč iz kmetijskega v stavbno zemljišče, z namenom graditve stanovanjskega objekta, kot tudi s postopkom za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Za razliko od prvega je bil slednji lahko uspešen, kajti potekal je mimo občin, ki bi kot nosilke prostorskega načrtovanja morale biti v ta postopek vključene in preprečiti morebitne legalizacije na varovanih zemljiščih.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je, da se v GZ-1 uredi dovoljenje za objekt daljšega obstoja tako da bo občina kot eden izmed ključnih nosilcev urejanja prostora sodelovala v postopku izdaje tega dovoljenja in da tovrstna legalizacija ne bo možna na varovanih območjih. Ob tem se ureditev dovoljenja za objekt daljšega obstoja ureja skladno z ustavnimi določbami o varstvu naravnih bogastev (70. člen URS), varstvu zemljišč (71. člen URS), varovanju zdravega življenjskega okolja (72. člen URS) in avtonomiji občin (140. člen URS) ter z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-203/23-19 z dne 22. 5. 2025, ki je razveljavila 146. člen GZ-1 (ki je urejal dovoljenje za objekt daljšega obstoja).

V 9. členu Ustave je določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, v 140. členu pa Ustava določa, da so izvirne pristojnosti občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Mednje sodi tudi prostorsko načrtovanje. Pravno urejanje lokalne samouprave naj bi izhajalo iz načel evropske lokalne samouprave. Slednje opredeljuje Evropska listina lokalne samouprave⁷ (v nadaljevanju: ELLS), ki lokalnim skupnostim in njihovim organom zagotavlja politično, upravno in finančno neodvisnost. ELLS izhaja iz ugotovitve, da predstavlja lokalna samouprava eno najpomembnejših demokratičnih pridobitev sodobnih evropskih držav in zahteva, da države svojim državljanom zagotavljajo lokalno samoupravo, lokalnim oblastem pa avtonomijo, da opredelijo pristojnosti, ki so lastne lokalnim skupnostim, ter jim zagotovijo lastne vire financiranja.

Občina v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, določene z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26; v nadaljevanju: ZLS), področnimi zakoni ter splošnimi akti občine (statut, odloki). Osnovno merilo za določitev tega, kaj je občinska pristojnost in kaj sodi v pristojnost države, izhaja iz 140. člena Ustave, ki določa, da so lokalne zadeve tiste, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Merilo za določanje izvirnih nalog občine je obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer.

⁷ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

Pomembne izvirne pristojnosti občine so že razmejene oziroma se še razmejujejo in določajo z materialnimi zakoni, s katerimi se urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Skupine nalog občine lahko delimo na normativno urejanje (npr. sprejemanje statuta, odlokov in drugih občinskih aktov), upravljanje (npr. upravljanje občinskega premoženja), naloge, ki jih opravlja s svojimi sredstvi (npr. gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti), naloge, ki jih opravlja s svojimi ukrepi (npr. spodbuja gospodarski razvoj občine), zagotavljanje pomoči in reševanja ob elementarnih nesrečah ter sklepanje pogodb o koncesijah.

Ena izmed izvirnih občinskih nalog je tudi urejanje prostora. Občina v ta namen načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (tretja alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). Občina ureja prostor oziroma načrtuje prostorski razvoj samostojno v okviru Ustave in zakonov. To pristojnost občine je večkrat obravnavalo tudi Ustavno sodišče (npr. v zadevah št. U-I-139/15-16 z dne 23. 4. 2020, št. U-I-144/17 z dne 3. 6. 2021 in št. U-I-151/15 z dne 4. 6. 2020), pri čemer je poudarilo avtonomijo občine v tej izvirni pristojnosti in njeno omejenost zaradi varstva okolja ter podobnih omejitev. V odločbi št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 je Ustavno sodišče obrazložilo, da je lokalna skupnost pri odločitvah v veliki meri svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd., hkrati pa je vezana na Ustavo in zakone.

Avtonomija občine na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena. V skladu s četrnim odstavkom 4. člena ELLS je pristojnost lokalne samouprave pri prostorskem načrtovanju omejena z zakonsko ureditvijo. Tako je lokalna samouprava omejena s cilji in z izhodišči širšega prostorskega urejanja, z varstvom okolja in z drugimi, z zakonom urejenimi sektorskimi posegi v okolje. Namen postopka sprejemanja prostorskih aktov je v tem, da se skozi posamezne pravno urejene faze zagotovi čim bolj kakovostna in obsežna razprava o prostorskem razvoju posamezne lokalne skupnosti. V teh postopkih je treba uskladiti interese različnih subjektov v prostoru, razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami, javno korist z zasebnimi interesi oziroma oblikovati pravne režime za varovanje in rabo prostora. Šele na tak način pridobi občinski svet podatke, ki jih skupaj z drugimi omejitvami (državni prostorski akti, sektorski plani) upošteva pri tehtanju med posameznimi rešitvami.

Eno izmed temeljnih načel urejanja prostora je načelo trajnostnega prostorskega razvoja, ki se zagotavlja prav z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti. V postopku prostorskega načrtovanja sodelujejo nosilci urejanja prostora (državni organi, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil), ki imajo svoje pristojnosti na območju občine. Ti nosilci urejanja prostora zastopajo javni interes. Namen sodelovanja nosilcev javnega interesa je, da občina pridobi informacije o potrebah posameznih področij javnega pomena. Skupaj s pripombami iz javne razgrnitve in javne obravnave prostorskega akta, ki jih občina pridobi od svojih občanov, dobi lokalna skupnost informacije, ki predstavljajo interese in potrebe občanov in organizacij, ki jih mora občina upoštevati in med njimi tehtati, ko odloča o končni podobi prostorskega akta.

S predlogom zakona se želi omogočiti ureditev statusa objektov daljšega obstoja pod jasno določenimi pogoji ter ob vključitvi občin v postopek odločanja. Ob tem bo občina sodelovala v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja in presojala, ali je objekt umeščen na območje, kjer je glede na namensko rabo prostora, značilnosti območja in prostorske akte takšna gradnja dopustna. Predlagana ureditev zavezuje k prednostni zaščiti kmetijskih, gozdnih, poplavnih, erozijsko ogroženih ter drugih posebej varovanih območjih, kjer bi pridobitev tega dovoljenja pomenila nesprejemljiv poseg v prostor oziroma povečanje tveganj za ljudi, okolje, naravne vire ali varovana zemljišča. Namen instituta ne sme biti omogočanje naknadne legalizacije neustreznih posegov na varovanih območjih, temveč ureditev dejanskega stanja v obstoječih naseljih oziroma na območjih, kjer je gradnja takšnih objektov s skladu z njegovim namenom dopustna. Ne nazadnje je namen predloga zakona vzpostaviti ustavno skladen sistem, ki bo omogočal reševanje dejanskih življenjskih situacij prebivalcev, ob hkratnem zagotavljanju ustavnega položaja občin, varstva kmetijskih, gozdnih in drugih varovanih zemljišč, javnega interesa ter načel urejanja prostora.

2.2 Načela

S predlogom zakona se zasleduje spoštovanje pomembnih ustavnih načel in vrednot, kot so varstvo zemljišč, varovanje naravnih bogastev in zdravega življenjskega okolja. Med temeljnimi načeli predlaganega zakona so tudi načela samostojnosti in avtonomije lokalne samouprave ter nekatera temeljna načela varstva okolja, kot je načelo omejene dopustnosti posegov v okolje ter načelo urejanja in upravljanja kmetijskih zemljišč. S predlogom se sledi tudi načelom ohranjanja narave, varovanja kulturne dediščine, spodbujanja trajnostne gradnje, skladnosti umeščanja objektov ter skladnosti objektov s prostorskimi akti. Poleg teh predlog zasleduje še načelo trajnostnega razvoja in rabe naravnih dobrin ter načelo ohranjanja prostorske zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije.

2.3 Poglavitne rešitve

Z Zakonom o spremembi in dopolnitvi Gradbenega zakona se ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-203/23-19 z dne 22. 5. 2026 predlaga vnovična ureditev dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Pri tem se sledi ustavnim določbam o avtonomiji lokalne samouprave, varstvu zemljišč, varovanju naravnih bogastev in zdravega življenjskega okolja tako, da se v postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ustrezno vključuje občine ter ostale mnenjedajalce.

Zakon smiselno izhaja iz ureditve, ki je veljala pred razveljavitvijo 146. člena GZ-1, ter jo nadgrajuje, pri čemer upošteva usmeritve, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-203/23. Predlog v novem 146.a členu določa pogoje za dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Pri tem se zahteva, da objekt obstaja v bistveno enakem obsegu in namembnosti pred 1. januarjem 2005. Hkrati se med zahtevami dodaja mnenje občine in mnenja drugih mnenjedajalcev. Občina bo pri izdelavi mnenja preverjala več kriterijev, ki se nanašajo na cilje prostorskega razvoja občine, izvedbo veljavnih občinskih prostorskih aktov ter načrtovani prostorski razvoj občine. Hkrati zahteva po mnenju drugih mnenjedajalcev služi varovanju posebej varovanih območij in naravnih virov, ter preprečevanju negativnih vplivov na poplavno ali plazovno ogroženost. Mnenje občine o prostorski sprejemljivosti objekta daljšega obstoja je podrobneje urejeno v novem 146.b členu. Pri tem je določen tudi rok za izdajo mnenja ter da mora

biti v mnenju jasno izraženo stališče glede prostorske sprejemljivosti objekta, da mora biti strokovno in pravno utemeljeno ter obrazloženo. Izrecno je določeno, da se izda negativno mnenje, če niso izpolnjeni pogoji za izdajo pozitivnega mnenja.

Glede na predlagane rešitve bo občina kot samoupravna lokalna skupnost in kot ena izmed pomembnih nosilk prostorskega načrtovanja vključena v postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Prav tako bodo z namenom varstva varovanih zemljišč oziroma območij vključeni tudi drugi mnenjedajalci. Pri tem bo preverjanje obstoja minimalne komunalne oskrbe, ki ni več izključeno, prispevalo k skrbi za ohranjanje narave in čistega okolja.

Ob upoštevanju, da so veljavni občinski prostorski načrti nastali s sodelovanjem vseh nosilcev prostorskega načrtovanja in da so v postopkih sprejemanja teh načrtov razvojne potrebe usklajene z varstvenimi zahtevami ter javna korist z zasebnimi interesi, bo s predlagano ureditvijo poskrbljeno tudi za varovanje okolja, ohranjanje narave, trajnostne rabe naravnih dobrin ter zadovoljevanje potreb sedanje generacije in preprečevanje ogrožanja zadovoljevanja potreb prihodnje generacije.

Na ta način bodo v Sloveniji zaščitena varovana zemljišča, občina kot osnovna enota samoupravne lokalne skupnosti pa bo upoštevana in vključena v postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATEREGA JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v drugih državah članicah Evropske unije

Belgija

Belgija je organizirana kot zvezna država, sestavljena je iz več političnih ravni, in sicer zvezne vlade, treh regij ter treh skupnosti. Prostorsko načrtovanje ni v pristojnosti

zvezne države, ampak v pristojnosti regij (Flamska regija, Regija glavnega mesta Bruselj in Valonska regija). Zaradi takšne ureditve v Belgiji obstajajo trije ločeni pravni sistemi, ki urejajo področje legalizacije nedovoljenih objektov na kmetijskih območjih. V nadaljevanju je predstavljena ureditev, ki velja v Flamski regiji.

Temeljni predpis na področju prostorskega načrtovanja v flamski regiji je Flamski kodeks o urejanju prostora (nizozemsko: *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening* – kratica VCRO). Ta določa, da je za izvedbo vsake gradnje treba pridobiti predhodno enotno dovoljenje (*omgevingsvergunning*), ne glede na nekatere zakonsko določene izjeme. Za nezakonitega se šteje vsak objekt, ki je bil zgrajen brez zahtevanega predhodnega dovoljenja ali v nasprotju z njim. Pristojni organ v postopku izdaje dovoljenja poleg drugih zakonskih pogojev preverja tudi namensko rabo zemljišča. Vsa zemljišča v Flamski regiji so razvrščena v prostorske cone glede na svojo namembnost (npr. stanovanjsko, industrijsko, kmetijsko območje ali naravni rezervat). Za vsako prostorsko cono veljajo posebna pravila, ki določajo dopustne vrste objektov in dejavnosti; tako npr. gradnja industrijskega objekta na območju narave ni dopustna.

Flamska zakonodaja omogoča naknadno legalizacijo oziroma t. i. regularizacijo nezakonito zgrajenih objektov s pridobitvijo naknadnega dovoljenja. Če to ni mogoče, mora lastnik nelegalen objekt porušiti ali vzpostaviti prvotno stanje. Naknadno dovoljenje je mogoče izdati le, če je gradnja skladna s prostorskimi načrti in predpisi, ki veljajo na tem območju. Sam postopek regularizacije pa ne izključuje kazenskega sankcioniranja lastnika objekta z denarno kaznijo in/ali zaporom.

Možnost regularizacije objektov v kmetijski coni je odvisna od dopustnosti posamezne vrste gradnje na tem območju. Načeloma je v kmetijskih conah dovoljena samo gradnja objektov, namenjenih kmetijski dejavnosti (npr. hlevi, lope) ali dejavnostim, neposredno povezanim s kmetijstvom. Posebna izjema pa velja za t. i. prostorsko neskladne objekte z zgodovinsko pridobljenimi pravicami (*zonevreemde gebouwen*). Od sprejetja prvih prostorskih načrtov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, so nekateri že obstoječi (legalni) objekti ostali na območjih, ki so bila na novo opredeljena za druge namene. Posledično so ti objekti zaradi spremembe prostorskih aktov postali prostorsko neskladni. Zaradi zagotavljanja pravne varnosti je bil vzpostavljen sistem zaščite zgodovinskih pravic, ki lastnikom teh specifičnih objektov omogoča pravno podlago za prenovo, rekonstrukcijo ali funkcionalno spremembo namembnosti ter s tem njihovo regularizacijo. V teh postopkih imajo ključno vlogo lokalne flamske občinske oblasti.

Grčija

Za nedovoljene in nezakonite gradnje, izvedene po 28. juliju 2011, velja obveznost odstranitve oziroma rušitve objekta, hkrati pa se za nezakonite gradnje izreče denarna kazen. Kadar lastnik objekt legalizira, mu je zaradi uzurpacije zemljišča izrečena globa. Legalizacija nezakonito zgrajenega objekta je mogoča pod pogojem, da je globa poravnana in da je v določenem času izdano ustrezno gradbeno dovoljenje za legalizacijo. Dovoljenje za legalizacijo je mogoče izdati tudi objektom, katerim je bilo gradbeno dovoljenje razveljavljeno.

Vsaka gradnja na kmetijskem zemljišču brez gradbenega dovoljenja se šteje za nezakonito. Nezakonitim objektom sledi prisilna rušitev, investitorjem pa se naložijo globe, katerih višina je odvisna od stopnje obremenitve okolja. Obenem lahko investitorje zaradi gradnje objektov brez gradbenega dovoljenja na določenih

zaščitene območjih, kot so območja ob potokih, habitatih, obalnih javnih površinah, arheoloških najdiščih in v gozdovih, doleti zaporna kazen in denarna globa, ki znaša od 10.000 do 150.000 evrov.

Poljska

Na Poljskem je skladno z *Gradbenim zakonom (Act of July 7, 1994 – Construction Law)* mogoča legalizacija nedovoljenih objektov. Za začetek postopka je treba vložiti vlogo, ki se ji priloži ustrezna dokumentacija, ter poravnati takso. Vsebina vloge, priloge in sam potek legalizacijskega postopka so odvisni od starosti nedovoljeno zgrajenega objekta. Za objekte, ki obstajajo že več kot 20 let, je predviden poenostavljen postopek legalizacije, pri katerem ni treba plačati takse. Nasprotno pa se za črne gradnje, zgrajene pred manj kot 20 leti, uporablja zahtevnejši postopek. Če se objekt gradi po pridobitvi gradbenega dovoljenja, se med drugim od investitorja zahteva predložitev potrdila občinskega organa, da investicija ni v nasprotju z ustreznim prostorskim načrtom.

Gradbeni zakon ne določa omejitev legalizacije z vidika vrste zemljišča, na katerem objekt stoji. Skladno z zakonom se lahko kmetijska zemljišča praviloma uporabljajo izključno za opravljanje kmetijske proizvodne dejavnosti. Na takšnih zemljiščih ni dovoljena gradnja kakršnega koli objekta. Pred izvedbo gradnje na takšnih zemljiščih je treba spremeniti namensko rabo zemljišča, pri čemer gre za dolgotrajen in zapleten postopek, zagotovila, da se bo občina s tem strinjala, pa ni. Investitorje, ki so na kmetijskem zemljišču nezakonito zgradili objekt, lahko doletijo zelo visoki stroški, povezani z ureditvijo pravnega statusa nepremičnine. Za izvedbo postopka legalizacije nedovoljenih objektov so pristojni državni gradbeni nadzorni organi.

6. PREDLOG ZA OBRAVNAVO PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Ker gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, se skladno s prvo alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24) predlaga obravnavo predloga zakona po skrajšanem postopku.

Predlog zakona ponovno uvaja dovoljenje za objekt daljšega obstoja, ki je bilo v GZ-1 že urejeno. Nova ureditev je vsebinsko skladna z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-203/23-19 z dne 22. 5. 2025 o razveljavitvi 146. člena GZ-1, ki je že urejal isto problematiko. Pri tem vsebino razveljavljenega člena dopolnjuje tako, da se v postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja vključuje občine in druge mnenjedajalce, s čimer se upošteva avtonomija lokalne samouprave ter zasleduje varstvo zemljišč, naravnih bogastev in zdravega življenjskega okolja. Hkrati se konkretizirajo kriteriji, ki se upoštevajo pri izdelavi mnenja občine.

7. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bo v imenu predlagatelja sodeloval državni svetnik Leopold Pogačar.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Gradbenem zakonu (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23, 85/24 – ZAID-A, 47/25 – odl. US in 75/25) se v tretjem odstavku 11. člena številka »146« nadomesti s »146.a«.

2. člen

Za razveljavljenim 146. členom se dodata nova 146.a in 146.b člen, ki se glasita:

»146.a člen (dovoljenje za objekt daljšega obstoja)

(1) Za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta iz prvega odstavka 142. člena tega zakona, ki od 1. januarja 2005 obstaja v bistveno enakem obsegu in bistveno enake namembnosti, lahko investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice najkasneje do 31. decembra 2030 vloži zahtevo za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. V postopku za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja se smiselno uporabljajo določbe tega zakona glede mnenj v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

(2) Zahtevi za izdajo dovoljenja iz prejšnjega odstavka se priloži:

- podatke o vlagatelju zahteve (osebno ime ali firmo in stalno prebivališče ali poslovni naslov vlagatelja);
- podatke o objektu oziroma gradnji, ki je predmet zahteve (parcelne številke, na katerih objekt stoji, in številka stavbe, če je določena);
- dokazilo o izkazani pravici graditi v skladu s 3. točko prvega odstavka 46. člena tega zakona;
- dokazilo o daljšem obstoju objekta;
- mnenje občine o prostorski sprejemljivosti objekta v skladu s 146.b členom tega zakona ali dokazilo, da mnenje ni bilo izdano v roku;
- mnenja drugih mnenjedajalcev ali dokazilo o tem, da mnenje ni bilo izdano v roku iz petega odstavka 43. člena tega zakona,
- zemljiško-katastrski načrt, če je objekt vpisan v kataster nepremičnin, oziroma elaborat v skladu z zakonom, ki ureja kataster nepremičnin, če ta še ni vpisan, kadar je takšen vpis predpisan;
- podatek o uporabi komunalne infrastrukture in podatek o klasifikaciji objekta v skladu s predpisom, ki ureja klasifikacijo vrst objektov;
- posnetek obstoječega stanja (tlorisi, prerezi in pogledi oziroma drugi posnetki in dimenzije objekta, površina gradbene parcele, če se parcela določa, pri stavbah tudi tlorisi vseh etaž z osnovnimi merami prostorov, seznamom prostorov s površinami in podatek o bruto tlorisni površini ter pri stavbah kulturne dediščine tudi vse fasade).

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena se dovoljenje za objekt daljšega obstoja ne izda:

- če gre za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep,
- kadar je mnenje občine ali drugega mnenjedajalca negativno, ter
- če ni zagotovljena minimalna komunalna oskrba.

(4) V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja se preverjajo dejstva iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena. Če mnenje občine ali drugega mnenjedajalca k zahtevi za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni bilo priloženo in investitor izkaže, da ni bilo dano v predpisanem roku, upravni organ v petih dneh od vložitve zahteve pozove mnenjedajalca oziroma občino, da v 15 dneh od prejema poziva poda mnenje. Upravni organ v pozivu opozori, da se bo, če mnenja ne bo podal v tem roku, štelo, da je mnenje pozitivno in da je s tem potrjena prostorska sprejemljivost oziroma skladnost objekta s predpisi iz pristojnosti mnenjedajalca.

(5) Pred izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja je treba predložiti potrdilo občine o plačnem komunalnem prispevku v skladu z zakonom, ki ureja prostor, in plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo v skladu s 106. členom tega zakona ali prvi obrok nadomestila, če je odobreno obročno odplačevanje, oziroma predložiti dokazilo, da gre za objekt, v katerem se opravlja dejavnost javne gasilske službe.

(6) Stranski udeleženci iz drugega odstavka 48. člena tega zakona lahko v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja nasprotujejo le obstoju dejstev iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena.

(7) Ne glede na izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja lastnik objekta ni upravičen od občine zahtevati gradnje manjkajoče komunalne opreme, če je objekt zunaj določenega območja komunalnega opremljanja.

146.b člen

(mnenje o prostorski sprejemljivosti objekta daljšega obstoja)

(1) Mnenje občine iz pete alineje drugega odstavka 146.a člena tega zakona izda občinska uprava na podlagi strokovne ocene občinskega urbanista o prostorski sprejemljivosti objekta.

(2) Mnenje iz prejšnjega odstavka se izda v 30 dneh od prejema zahteve. Mnenje mora jasno izražati stališče glede prostorske sprejemljivosti objekta in mora biti strokovno in pravno utemeljeno ter obrazloženo.

(3) Pozitivno mnenje se izda, če objekt daljšega obstoja izpolnjuje naslednje pogoje:

- ni v nasprotju s cilji prostorskega razvoja občine;
- ne onemogoča ali bistveno otežuje izvedbe veljavnih občinskih prostorskih aktov ali načrtovanega prostorskega razvoja občine;
- ne povzroča bistvenega poslabšanja podobe naselja ali krajine, bivalnih in delovnih razmer ali razvojnih možnosti sosednjih zemljišč.

(4) Če pogoji iz prejšnjega odstavka niso izpolnjeni, se izda negativno mnenje.«

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

3. člen

(uskladitev podzakonskega akta z zakonom)

Minister, pristojen za prostor, uskladi Pravilnik o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov (Uradni list RS, št. 30/23) z določbami tega zakona v enem mesecu od uveljavitve tega zakona.

4. člen
(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne en mesec po njegovi uveljavitvi.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

Predlagana sprememba tretjega odstavka 11. člena GZ-1 je tehnične narave. Povezana je z dejstvom, da je bil prejšnji 146. člen GZ-1 razveljavljen, hkrati pa se navezuje na uvedbo novega 146.a člena. Tretji odstavek 11. člena GZ-1 določa izjeme od obveznega poslovanja v elektronski obliki prek sistema eGraditev. Že prejšnja ureditev je dopuščala, da se zahteva za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja poleg elektronske poti lahko vloži tudi v pisni obliki. Ker se s tem zakonom ponovno ureja položaj objektov daljšega obstoja, se ta možnost glede načina vlaganja zahteve ohranja. Pri tem se določba usklajuje z dejstvom, da je Ustavno sodišče prejšnji 146. člen GZ-1 razveljavilo. Posledično se v besedilu črta številka »146« in namesto nje vnaša sklic na »146.a« člen.«

K 2. členu

Po razveljavitvi 146. člena GZ-1 s strani Ustavnega sodišča ni več mogoče pridobiti dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Ta institut se je v praksi izkazal kot koristen predvsem v primeru starejših, dalj časa obstoječih objektov, saj je omogočal enostavnejšo ureditev njihovega pravnega statusa. S tem členom se ponovno uvaja možnost pridobitve dovoljenja za objekt daljšega obstoja, vendar z bistveno izboljšano vsebino.

Gradbeni zakon se dopolnjuje z novim 146.a in 146.b členom v katerih se ureja dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Nova ureditev smiselno izhaja iz ureditve, ki je v slovenskem pravnem redu obstajala dalj časa, a jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-203/23-19 z dne 22. 5. 2025. Ustavno sodišče je pri tem ugotovilo, da v (razveljavljeni ureditvi) ni bilo zagotovljeno uresničevanje lokalne avtonomije na področju urejanja prostora. Na podlagi usmeritev, ki izhajajo iz navedene odločbe se nadgrajuje prejšnja ureditev, tako da se v postopek vključujejo občine in drugi nosilci urejanja prostora, ki varujejo javni interes. S tem se zasleduje varstvo lokalne avtonomije na področju urejanja okolja in varstvo zemljišč, naravnih bogastev in zdravega življenjskega okolja.

V novem 146.a členu so določeni pogoji za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Pri tem je deloma ohranjena ureditev, ki je v preteklosti že obstajala in ni bila ustavno sporna. Najpomembnejša novost v primerjavi z razveljavljeno ureditvijo je zahteva po mnenju občine in drugih mnenjedajalcev. S tem se neposredno naslavlja ugotovitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-203/23, da legalizacija ne sme potekati brez sodelovanja nosilcev urejanja prostora (mnenjedajalcev). Nova ureditev se tako oblikuje s ciljem preprečevanja posegov v varovana območja ter ob upoštevanju načela lokalne avtonomije.

V prvem odstavku so določeni osnovni pogoji za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice lahko vloži zahtevo za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta iz prvega odstavka 142. člena GZ-1. Objekt za katerega se zahteva izdaja dovoljenja mora od 1. januarja 2005 obstajati v bistveno enakem obsegu in bistveno enake namembnosti. Hkrati je določen rok za vložitev zahteve, in sicer 31. 12. 2030. Nova ureditev v primerjavi s prejšnjo ne širi možnosti

za pridobitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Poleg določitve roka, v katerem je možno vložiti zahtevo za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, je ključna novost, da se v postopek aktivno vključuje pristojne institucije (mnenjedajalce), med katere spadajo tudi občine.

V drugem odstavku je določena vsebina zahteve. Zahtevi je treba priložiti podatke o vlagatelju (1. alineja), o objektu oziroma gradnji, ki je predmet zahteve (2. alineja), dokazilo o izkazani pravici graditi (3. alineja) in dokazilo o daljšem obstoju objekta (4. alineja). Poleg navedenih podatkov je treba zahtevi priložiti še zemljiškokatastrski načrt, če je objekt vpisan v kataster nepremičnin, oziroma elaborat, če ta še ni vpisan, kadar je takšen vpis predpisan (7. alineja), podatek o uporabi komunalne infrastrukture in podatek o klasifikaciji objekta v skladu s predpisom, ki ureja klasifikacijo vrst objektov (8. alineja). Zahtevi je treba priložiti tudi posnetek obstoječega stanja, ki vključuje tlorise, prereze in poglede oziroma druge posnetke in dimenzije objekta, površino gradbene parcele, če se parcela določa, pri stavbah tudi tlorise vseh etaž z osnovnimi merami prostorov, seznamom prostorov s površinami in podatek o bruto tlorisni površini ter pri stavbah kulturne dediščine tudi vse fasade (9. alineja).

Nova je zahteva po predložitvi mnenja občine o prostorski sprejemljivosti objekta (5. alineja) in mnenja drugih mnenjedajalcev (6. alineja). Mnenje občine je v celoti urejeno v novem 146.b členu, glede mnenja drugih nosilcev urejanja prostora pa veljajo že uveljavljene določbe. Z vključitvijo občine se bo zagotovilo, da občina aktivno sodeluje v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja in avtonomija lokalne samouprave na področju urejanja prostora. Uvedba kriterija prostorske sprejemljivosti zaradi dolgotrajnega obstoja objekta omogoča individualizirano in življenjsko presojo umeščenosti objekta v prostor. S tem se uravnotežuje ustavna pravica občin, da avtonomno upravljajo in odločajo o svojem prostoru, in položaj lastnika nepremičnine, ki več kot dvajset let obstaja v bistveno nespremenjenem obsegu in namembnosti, saj dovoljenje za objekt daljšega obstoja ni klasično gradbeno dovoljenje za novo gradnjo, ampak poseben mehanizem ureditve pravnega statusa že obstoječega objekta. Z zahtevo po mnenjih drugih mnenjedajalcev se v postopek vključuje preverjanje tudi drugih pomembnih elementov, kot so poplavna ogroženost, varovana območja, ipd.

V tretjem odstavku je izrecno določeno, da dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni mogoče izdati, če gre za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep. Ovira za izdajo dovoljenja je tudi negativno mnenje občine (glede prostorske sprejemljivosti objekta) ali drugega mnenjedajalca (npr. zaradi gradnje na poplavnem območju). S tem je jasno opredeljeno, da je pozitivno mnenje materialni pogoj za izdajo dovoljenja. Dovoljenja za objekt daljšega obstoja prav tako ni mogoče izdati, če ni zagotovljena minimalna komunalna oskrba.

V četrtem odstavku je določeno, da se v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja preverjajo dejstva iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena. V primerjavi z razveljavljeno ureditvijo je minimalna komunalna oskrba nujen pogoj za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, saj se skladno s tretjo alinejo 3. odstavka dovoljenje za objekt daljšega obstoja ne izda, da ni zagotovljena minimalna komunalna oskrba. Obenem je določeno ravnanje upravnega organa, če je zahtevi za izdajo dovoljenja priloženo dokazilo o tem, da mnenje občine iz 146.b člena tega zakona ni bilo izdano v roku. V takem primeru upravna enota po uradni dolžnosti pozove mnenjedajalca z dodatnim 15-dnevnim rokom. Če se mnenjedajalec tudi takrat ne odzove, velja pravna fikcija pozitivnega mnenja.

Skladno s petim odstavkom se pred izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja zahteva predložitev potrdila občine o plačanem komunalnem prispevku in plačilo nadomestila za degradacijo in uzurpacijo ali prvega obroka nadomestila, če je odobreno obročno plačevanje, oziroma predložitev dokazila, da gre za objekt, v katerem se opravlja dejavnost javne gasilske službe. Taka ureditev zasleduje finančno pravičnost do investitorjev, ki gradijo zakonito.

Skladno s šestim odstavkom lahko stranski udeleženci v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja nasprotujejo samo obstoju dejstev iz prvega, drugega in tretjega odstavka 146.a člena GZ-1. S tem se preprečuje, da bi se v upravnem postopku reševali kompleksni civilnopravni medsosedske spori, ki ne sodijo v sfero gradbene zakonodaje.

Ne glede na izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja, pa skladno s sedmim odstavkom lastnik objekta od občine ni upravičen zahtevati gradnje manjkajoče komunalne opreme, če se objekt nahaja zunaj določenega območja komunalnega opremljanja.

V novem 146.b členu je podrobneje urejeno mnenje občine o prostorski sprejemljivosti objekta daljšega obstoja. Cilj ureditve je na podlagi vnaprej določenih meril omogočiti individualno in življenjsko presojo umeščanja objektov v prostor. S tem se zagotovi celovito vrednotenje njihove sprejemljivosti glede na obstoječe stanje in načrtovani razvoj. V prvem odstavku je določeno, da mnenje izda občinska uprava na podlagi strokovne ocene občinskega urbanista o prostorski sprejemljivosti objekta. V drugem odstavku je določen rok v katerem se mora izdati mnenje. Določeno je tudi, da mora mnenje jasno izražati stališče glede prostorske sprejemljivosti objekta, ter mora biti strokovno in pravno utemeljeno ter obrazloženo. V tretjem odstavku so določeni trije kumulativni pogoji za izdajo pozitivnega mnenja: objekt ne sme biti v nasprotju s cilji prostorskega razvoja občine, ne sme onemogočati ali bistveno oteževati izvedbe veljavnih občinskih prostorskih aktov ali načrtovanega prostorskega razvoja občine in ne sme bistveno poslabšati podobe naselja ali krajine, bivalnih in delovnih razmer ali razvojnih možnosti sosednjih zemljišč. Predlagana merila delujejo kot strokovni kriteriji, ki omogočajo prožno prilagajanje realnim potrebam ter hkrati skrbno vključujejo in varujejo obstoječe razmere v prostoru. V primeru, da navedeni pogoji niso izpolnjeni, se skladno s četrtem odstavkom izda negativno mnenje.

K 3. členu:

Dokumentacija in obrazci pri graditvi objektov so podrobneje urejeni v Pravilniku o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov (Uradni list RS, št. 30/23), ki ga bo treba uskladiti z novim 146.a in 146.b členom. Zato se ministru, pristojnem za prostor, nalaga, da ta pravilnik uskladi z določbami tega zakona v enem mesecu od njegove uveljavitve.

K 4. členu:

V tem členu je urejen začetek veljavnosti zakona. Zaradi uvedbe novega instituta mnenja občine o prostorski sprejemljivosti objekta se bo na ta način zagotovil potreben časovni okvir za seznanitev z novimi obveznostmi, postopki ter roki, ki jih prinaša ta zakon, ter prilagoditev delovnih procesov. S tem bo zagotovljen nemoten in stabilen prehod na nov pravni režim, hkrati pa vsem vpletenim subjektom omogočeno predvidljivo in varno pravno okolje.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

11. člen (poslovanje in eGraditev)

- (1) Poslovanje po tem zakonu se praviloma izvaja v elektronski obliki prek sistema eGraditev v okviru in obsegu, kot ga določa prostorski informacijski sistem (v nadaljnjem besedilu: sistem eGraditev), razen postopanja s stranskimi udeleženci in postopka izvajanja inšpekcijskega nadzora.
- (2) Zahteve, izjave, prijave, sklepe in odločbe iz tega zakona se vlagajo oziroma izdajajo z vsebino obrazcev prek sistema eGraditev. Izjave, ki jih dajejo pooblaščen strokovnjaki in vodja gradnje, vsebujejo njihovo osebno ime, če gre za pooblaščenega strokovnjaka, pa tudi identifikacijsko številko.
- (3) Ne glede na prejšnji odstavek se zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja za nezahtevni objekt in spremembo namembnosti, prijava začetka gradnje za nezahtevni objekt ter zahtevi iz 146. in 150. člena tega zakona lahko vložijo tudi v pisni obliki, razen prilog, ki so načrti in jih vlagatelj predloži v elektronski obliki.
- (4) Če se poslovanje izvede na način iz prejšnjega odstavka, mora upravni organ zagotoviti, da dokumente, ki so predloženi v pisni obliki, pretvori v elektronsko obliko in jih evidentira v sistem eGraditev.
- (5) V postopku, ki se izvaja v elektronski obliki prek sistema eGraditev, lahko upravni organ prigrasitev stranskih udeležencev ter vročilnice in povratnice, prejete v fizični obliki, pretvori v elektronsko obliko. Skenirani dokumenti se štejejo za izvirnik, če upravni organ potrdi skladnost skeniranih dokumentov z izvirnikom. Po vpisu tega elektronskega dokumenta v sistem eGraditev upravni organ fizični dokument uniči.
- (6) Elektronsko poslovanje se izvaja prek sistema eGraditev v skladu s predpisi, ki urejajo prostorski informacijski sistem.
- (7) Podrobnejšo vsebino obrazcev iz drugega odstavka tega člena predpiše minister.
- (8) Ne glede na prvi, drugi, četrti in peti odstavek tega člena se postopek, v katerem investitor k zahtevi priloži dokumentacijo, ki vsebuje podatke, označene s stopnjo tajnosti v skladu s predpisi, ki urejajo tajne podatke, ne izvaja prek sistema eGraditev. Investitor v zahtevi označi stopnjo tajnosti podatkov in navede, na katere dele dokumentacije se tajnost nanaša.

Marko Lotrič
predsednik