



**Številka:** U-I-203/23-19

**Datum:** 22. 5. 2025

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 22. maja 2025

odločilo:

**Člen 146 Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21 in 133/23) se razveljavi.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Predlagatelj izpodbija 146. člen Gradbenega zakona (v nadaljevanju GZ-1), ki ureja dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Izpodbijana zakonska ureditev naj bi bila v neskladju s 140. členom Ustave. Predlagatelj navaja, da je urejanje prostora izvirna pristojnost občin, ki so pri tem samostojne v okviru Ustave in zakonov, njihova avtonomija pa je omejena zaradi varstva okolja in podobnih omejitev. Pojasnjuje, da mora občina v postopku prostorskega načrtovanja pretehtati mnenja nosilcev urejanja prostora kot zastopnikov javnega interesa in pripombe občanov z javne razgrnitve in javne obravnave. Nasprotno naj bi bili nosilci urejanja prostora iz postopka izdaje dovoljenja za objekte daljšega obstoja izključeni, vloga občine pa omejena na izdajo potrdila o plačnem komunalnem prispevku. Pri tem naj občina niti ne bi imela možnosti za zaračunavanje komunalnega prispevka za objekte, ki so zgrajeni na kmetijskih, gozdnih ali drugih varovanih zemljiščih, saj ta niso opremljena z ustrezno infrastrukturo. Upravne enote naj bi glede na osmi odstavek 332. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 23/24 in 109/24 – v nadaljevanju ZUreP-3) celo imele možnost izdati dovoljenje za objekt daljšega obstoja tudi brez potrdila občine o plačnem komunalnem prispevku. Predlagatelj meni, da izpodbijana zakonska ureditev pomeni poseg v pristojnost prostorskega načrtovanja občin in da bi zato morala biti v postopkih izdaje dovoljenj za objekte daljšega obstoja vloga občin okrepljena. Poudarja, da namen prostorskega načrtovanja ni sanacija nedovoljenih gradenj kot samovoljnih posegov posameznikov v prostor. Predlagatelj oporeka temu, da občine,

katerih ena izmed temeljnih in izvirnih pristojnosti je upravljanje s prostorom, sploh niso stranke v postopku izdaje dovoljenja za legalizacijo objekta daljšega obstoja, čeprav je večino dejstev in okoliščin, ki so podlaga za odločitev, vezanih na stanje objekta v prostoru.

2. Odloki o občinskih prostorskih načrtih in področna zakonodaja po zatrjevanju predlagatelja ne dopuščajo gradnje stanovanjskih stavb na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, dovoljenje za objekt daljšega obstoja pa naj bi bilo nasprotno mogoče dobiti tudi za številne nelegalne gradnje, zgrajene na varovanih in zaščiteneh območjih. Predlagatelj poudarja vedno večjo potrebo po zaščiti prostora in narave ter omejenost in nenadomestljivost prostora kot skupne dobrine, ki ne sme postati plen zasebnih interesov. Prostorsko načrtovanje naj bi bilo zato posebnega pomena. Izpodbijani ureditvi predlagatelj očita, da izključuje mnenjedajalce, ki varujejo javni interes na področju varstva zemljišč, naravnih bogastev in zdravega življenjskega okolja, in v nasprotju s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuska konvencija)<sup>1</sup> tudi javnost. Predlagatelj trdi, da zato, ker namembnost zemljišča, kot je določena v prostorskem aktu, v pripravo katerega je bila vključena javnost, ni upoštevna kategorija pri izdaji dovoljenja za objekt daljšega obstoja, izpodbijana zakonska ureditev posredno krši Aarhusko konvencijo. Ne občina ne javnost naj bi namreč ne imeli informacij o teku postopka izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, dostop do informacij pa je po predlagateljevem zatrjevanju nujen pogoj za svobodo izražanja, varovano tudi s prvim in drugim odstavkom 39. člena Ustave.

3. Izpodbijana ureditev, kolikor dopušča izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja za objekte na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, je po predlagateljevem mnenju tudi v neskladju s 70., 71. in 72. členom Ustave. Predlagatelj navaja, da že iz 5. člena Ustave izhaja dolžnost države, da skrbi za ohranjanje naravnih bogastev, t. i. okoljevarstvene določbe Ustave pa mu med drugim nalagajo, naj z zakoni uredi pogoje uporabe naravnih bogastev in način uresničevanja pravice do zdravega življenjskega okolja, Ustava pa v okviru teh določb varuje naravo.

4. Predlagatelj trdi, da v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja Zavod za gozdove Republike Slovenije, ki ima sicer vlogo v postopkih dovoljevanja gradnje objektov v gozdovih in posegov v gozd, ne more opravljati svojih zakonskih pristojnosti ohranjanja in razvoja gozda kot naravnega bogastva in gozdnega zemljišča kot zaščitene zemljišča ter da njegovo mnenje v tem postopku ni upoštevno. Predlagatelj

---

<sup>1</sup> Državni zbor je Aarhusko konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), spremembo Aarhuske konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

utemeljuje poudarjen javni interes in večnamensko funkcijo gozdov ter utemeljenost s tem povezanih omejitev lastnine pravice. Zakonodajalec naj bi prepoznal poseben pomen gozda in ga zavaroval s področno zakonodajo. Splošen interes zakonodajalca za ohranitev gozdov kot narodnega bogastva naj bi bil izražen v Resoluciji o nacionalnem gozdnem programu (Uradni list RS, št. 111/07 – v nadaljevanju Resolucija), ki med najpogostejše negativne pojave v gozdu uvršča tudi nedovoljene posege v gozdni prostor. Predlagatelj meni, da je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z Resolucijo, Zakonom o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 115/06, 110/07, 106/10, 63/13, 17/14, 24/15 in 77/16 – ZG) in Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 in 23/24 – ZVO-2) ter tudi s 70. členom Ustave, ker ne vsebuje omejitve, ki bi onemogočala legalizacijo nedovoljenega objekta daljšega obstoja v gozdu kot naravnem bogastvu.

5. Zakonodajalec naj bi z ureditvijo legalizacije objekta daljšega obstoja posegel v zemljišča, ki bi morala biti v skladu z 71. členom Ustave varovana in na katerih ne bi smeli stati objekti, ki škodljivo posegajo v okolje. Predlagatelj trdi, da bi moral zakonodajalec tudi pri ureditvi dovoljenja za objekte daljšega obstoja upoštevati ustavno zahtevo po zaščiti kmetijskih zemljišč in preprečiti možnost legalizacije bivalnih objektov na kmetijskem in gozdnem zemljišču. Navaja, da morajo občine pri pripravi prostorskih načrtov upoštevati Splošne smernice s področja varovanja kmetijskih zemljišč, ki jasno določajo, pod katerimi pogoji bo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dalo soglasje k občinskemu prostorskemu načrtu, s čimer država varuje zaščitena kmetijska zemljišča. Nasprotno pa naj bi bili nosilci prostorskega urejanja iz postopka izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja izključeni, kmetijska zemljišča pa posledično v okviru tega instituta popolnoma nezaščitena. Tega po mnenju predlagatelja ne omili niti šesti odstavek 146. člena GZ-1, saj je v skladu s to določbo razveljavitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja skrajno sredstvo. Predlagatelj trdi, da je zakonodajalec pri ureditvi dovoljenja za objekt daljšega obstoja zapostavil splošni interes in ni zaščitil varstva okolja, kulturne dediščine in varstva zemljišč. Takšna zakonska ureditev je po predlagateljevem mnenju v nasprotju z Ustavo, ustavnosodno presojlo in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

6. Predlagatelj opozarja, da so pri varovanju okolja pomembni tudi mednarodni instrumenti, kot je Aarhuška konvencija, ter zahteve Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) ter Evropske unije. Zahtevi po zagotovitvi visoke ravni varstva okolja tudi za prihodnje generacije naj bi ustrezalo izvajanje pravil varstva okolja v sistemu soglasij in dovoljenj (t. i. sistem *command and control*). Predlagatelj trdi, da je država na podlagi drugega odstavka 72. člena Ustave dolžna skrbeti za zdravo življenjsko okolje. Oporeka temu, da Agencija Republike Slovenije za okolje kot pomemben nosilec prostorskega urejanja nima pri izdaji dovoljenja za objekt daljšega obstoja nobene vloge. Izpodbijana ureditev naj bi obenem omogočala izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, ki je zgrajen na varovanem zemljišču brez ustrezne komunalne opremljenosti. Predlagatelj utemeljuje, da problema odvajanja komunalne odpadne vode pri objektu, ki je postavljen na

najboljšem kmetijskem zemljišču ali v gozdu, ni mogoče sanirati drugače kot z odstranitvijo objekta. Pravica do zdravega življenjskega okolja je po predlagateljevem mnenju na področju legalizacije objektov daljšega obstoja zapostavljena.

7. Predlagatelj strne svoje navedbe, da ni sporna sama legalizacija objektov, kot jo sicer ureja GZ-1, temveč le ureditev dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Kot protiustavno označuje ureditev, ki v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ne zahteva pridobitve mnenj glede skladnosti objekta s prostorskimi akti in predpisi o urejanju prostora ter minimalne komunalne oskrbe objekta in ki obenem ne določa nobenih omejitev glede zemljišča, na katerem je zgrajen objekt. GZ-1 je po predlagateljevem mnenju v tem delu pomanjkljiv in ne vsebuje nobenih varovalk, ki bi preprečevale gradnjo v nekaterih najbolj občutljivih ekosistemih, kot so najboljša kmetijska zemljišča, varovalni gozdovi ter območja narodnih, regijskih in krajinskih parkov.

8. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Mnenje je dala Vlada, ki meni, da izpodbijana zakonska ureditev ni v neskladju z Ustavo. Vlada navaja, da se v zakonski ureditvi legalizacije objektov kaže legitimni interes države, da omogoči ureditev pravnega stanja nelegalnih objektov, ki so v prostoru že dolgo. Dovoljenje za objekt daljšega obstoja po zatrjevanju Vlade ne pomeni, da je gradnja skladna s prostorskim izvedbenim aktom, temveč le, da objekt ni nelegalen in da se šteje, da ima uporabno dovoljenje. To naj bi pomenilo, da je na takem objektu možno izvajati le tiste vrste gradenj, ki jih na območju, na katerem objekt stoji, dopuščajo občinski prostorski izvedbeni akti. Z dovoljenjem za objekt daljšega obstoja je po navedbah Vlade dopuščeno, da se obstoječi objekt vzdržuje in ohranja v funkciji, kot v prostoru že dolgo obstaja, tako da ne pride do tega, da bi zaradi nezmožnosti vzdrževanja ali konstrukcijskih popravil postal objekt neuporaben ali celo nevaren za uporabnika in okolico. Namen zakonodajalca naj bi ne bil, da se objektom, za katere je izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja, omogoči nadaljnji razvoj, če to ni skladno z načrtovanim prostorskim razvojem občine. Slednje po zatrjevanju Vlade ostaja v izvorni pristojnosti občine, v katero GZ-1 po njenem mnenju ne posega.

9. Vlada nadalje trdi, da drugi odstavek 142. člena GZ-1 varuje zdravo življenjsko okolje. Opozarja, da se glede na sedmi odstavek 146. člena GZ-1 kljub pomisleku predlagatelja na občine ne more izvajati upravičen pritisk za gradnjo komunalne infrastrukture, saj je izven meja aglomeracij to dolžan urediti lastnik. Vlada pojasnjuje, da tudi za objekte, ki so zunaj območja javnega komunalnega opremljanja, veljajo predpisi in standardi, ki urejajo odvajanje odpadne vode. Nadalje navaja, da dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni mogoče enačiti z gradbenim ali uporabnim dovoljenjem, saj velja le pogojno ter se v primerih in pod pogoji, določenimi v šestem odstavku 146. člena GZ-1, lahko razveljavi. Občini je po mnenju Vlade s tem omogočeno, da lahko zahteva razveljavitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja zaradi neposredne ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja. Ker obenem izdaja dovoljenja za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep, sploh ni mogoča, je po

mnenju Vlade pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave ustrezno varovana.

10. Četrty odstavky 142. členu GZ-1 naj bi pripomogel k ustreznemu evidentiranju objektov, ki zagotavlja pregledno in ažurno informacijo o pravnem stanju objektov in tudi pravno varnost lastnikov nepremičnin. Interes ohranitve objektov naj bi izhajal tudi iz premajhne aktivnosti občin in preobremenjenosti državnih organov glede nadzora nad objekty z neurejenim pravnim stanjem. Vlada s statističnimi podatki utemeljuje preobremenjenost gradbene inšpekcije in na njihovi podlagi zatrjuje, da se trend povečevanja pripada zadev pričakuje tudi v prihodnje. Pojasnjuje, da so postopki na področju gradbene inšpekcije dolgotrajni in izredno zapleteni, in opozarja na upad učinkovitosti izvršb inšpekcijskih ukrepov. Vlada trdi, da odstranitev objekta pomeni najhujše poseganje v lastninsko pravico posameznika, ki je sicer varovana v 33. členu Ustave, pomeni pa tudi poseg v pravice iz 34. in 36. členu Ustave.<sup>2</sup> Navedbe predlagatelja, da javnost nima informacije o teku postopka za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja, Vlada zavrača z utemeljitvijo, da gre v primeru tega dovoljenja za ureditev pravnega stanja objekta, ki v prostoru obstaja že dlje časa in ki z vidika javnosti ne pomeni spremembe v prostoru.

11. Vlada trdi, da so bile občine dolga leta pasivne glede ukrepanja zoper nelegalne objekte, ki so bili v prostor (na gozdna, kmetijska ali druga varovana zemljišča) umeščeni v neskladju s prostorskimi akti. Glede na to in vse prej navedeno je po mnenju Vlade izpodbijana zakonska ureditev iz 146. členu GZ-1 ne le dopustna, temveč celo nujno potrebna. Vlada meni, da zakonska ureditev vsebuje dovolj varovalk, ki omogočajo, da se dovoljenje za objekt daljšega obstoja izda le za tiste objekte, ki kumulativno izpolnjujejo taksativno naštete predpisane pogoje, ki se razlagajo restriktivno in ozko. Izpodbijana ureditev je po mnenju Vlade v skladu z Ustavo ter nujno, primerno in sorazmerno sredstvo glede na svoj namen.

12. Mnenje Vlade je bilo vročeno v izjavo predlagatelju, ki pa se o njem ni izjavil.

13. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-203/23 z dne 23. 11. 2023 (Uradni list RS, št. 121/23) izvrševanje 146. členu GZ-1 zadržalo do svoje končne odločitve in določilo način izvršitve svoje odločitve. Obenem je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

## B. – I.

### **Oris zakonske ureditve in obseg presoje**

---

<sup>2</sup> Vlada se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017 (Uradni list RS, št. 66/17, in OdlUS XXII, 12).

14. Izpodbijani 146. člen GZ-1 se glasi:

"(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 enaki namembnosti, lahko investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice zahteva izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

(2) V zahtevi za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja investitor navede:

- 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);
- podatek o uporabi komunalne infrastrukture in podatek o klasifikaciji objekta v skladu s predpisom, ki ureja klasifikacijo vrst objektov CC-SI; in ji priloži:
  - zemljiškokatastrski 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;
  - 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);
  - dokazilo o izkazani pravici graditi v skladu s 3. točko prvega odstavka 46. člena tega zakona;
  - dokazilo o daljšem obstoju objekta.

(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.

(4) V postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja se preverjajo dejstva iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena, razen oskrbe z minimalno komunalno opremo. Pred izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja je 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 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.

(5) 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.

(6) 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. Razveljavitev ni mogoča, če je ogroženost mogoče odpraviti z drugimi milejšimi sredstvi.

(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."

15. Dovoljenje za objekt daljšega obstoja je poleg odločbe o legalizaciji vrsta upravne odločbe, ki se izda v postopku legalizacije objektov kot postopku 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.<sup>3</sup> Splošna pravila in pogoje, ki veljajo za obe vrsti upravnih odločb, določa 142. člen GZ-1. Postopek in pogoji za izdajo odločbe o legalizaciji (143. do 145. člen GZ-1) ter dovoljenja za obstoj (146. člen GZ-1) se razlikujejo, v obeh primerih pa ima izdaja odločbe za posledico, da objekt ali del objekta, ki ima odločbo o legalizaciji ali dovoljenje za objekt daljšega obstoja, ni nelegalen ali neskladen in se zanj šteje, da ima uporabno dovoljenje v skladu z GZ-1.<sup>4</sup> Bistvene značilnosti, ki opredeljujejo dovoljenje za objekt daljšega obstoja in po katerih se ta loči od odločbe o legalizaciji, so: (1) da se lahko izda le za objekt, del objekta, rekonstrukcijo objekta ali spremembo namembnosti objekta, ki od 1. 1. 2005 obstaja v bistveno enakem obsegu in bistveno enaki namembnosti, (2) da se v postopku njegove izdaje v zvezi z objektom preverja samo izpolnjevanje pogojev glede starosti objekta ter njegovega obstoja v bistveno enakem obsegu in bistveno enaki namembnosti in dejstva, da ne gre za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep, stranski udeleženci pa lahko prav tako nasprotujejo le obstoju teh dejstev, ter (3) njegova pogojna narava, saj je dovoljenje za objekt daljšega obstoja pod pogoji iz šestega odstavka 146. člena GZ-1 mogoče razveljaviti kadar koli po njegovi izdaji.

16. Predlagatelj izpodbija 146. člen GZ-1 v celoti. Meni, da je zakonska ureditev pomanjkljiva, ker v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ne zahteva pridobitve mnenj glede skladnosti objekta s prostorskimi akti in predpisi o urejanju prostora ter minimalne komunalne oskrbe objekta in ker obenem ne določa nobenih omejitev glede prostora, na katerem je zgrajen objekt, ter torej ne vsebuje nobenih varovalk, ki bi preprečevale, da se izda dovoljenje za objekt daljšega obstoja, niti če je ta zgrajen v najbolj občutljivih ekosistemih. Odsotnost preverjanja skladnosti gradnje z določbami prostorskega izvedbenega akta in predpisov v pristojnosti posameznih mnenjedajalcev je temeljna značilnost postopka izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja<sup>5</sup> kot postopka legalizacije obstoječega stanja.<sup>6</sup> Ustavno sodišče je zato štelo, da predlagatelj ne zatrjuje protiustavne pravne praznine iz razloga, ker zakonodajalec

---

<sup>3</sup> Prvi odstavek 142. člena GZ-1.

<sup>4</sup> Tretji odstavek 142. člena GZ-1.

<sup>5</sup> Primerjaj Predlog gradbenega zakona (GZ) – prva obravnava (EVA: 2015-2550-0004) z dne 18. 5. 2017, obrazložitev k 50. členu Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20 – v nadaljevanju GZ).

<sup>6</sup> Tako S. Ristanović v: A. Velkavrh in S. Ristanović (ur.), Gradbeni zakon (GZ-1) s komentarjem in stvarnim kazalom, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2024, str. 712.

ni uredil sodelovanja mnenjedajalcev v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja in ni predvidel ustreznih omejitev glede umeščenosti v prostor objekta, za katerega se dovoljenje lahko izda, temveč da trdi, da je institut dovoljenja za objekt daljšega obstoja, kot ga je uredil zakonodajalec, v neskladju z Ustavo. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sledilo predlagatelju in ocenilo skladnost 146. člena GZ-1 z Ustavo.

## B. – II.

### Presoja z vidika prvega odstavka 140. člena Ustave

17. Predlagatelj izpodbijani zakonski ureditvi dovoljenja za objekt daljšega obstoja na prvem mestu očita, da posega v izvirno pristojnost občin, da urejajo prostor in načrtujejo prostorski razvoj na svojem območju. Ker je upravljanje s prostorom ena temeljnih in izvirnih pristojnosti občin, bi morale biti te po predlagateljevem mnenju vključene v postopek izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja.

18. Ustava v 9. členu določa, da je v Republiki Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Prebivalci Republike Slovenije jo uresničujejo v občinah (138. člen Ustave). S tem je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga zakonodajalec ne sme odvzeti ali ogroziti.<sup>7</sup> Pri pravni ureditvi lokalne samouprave se je Republika Slovenija zavezala upoštevati tudi temeljna načela evropske lokalne samouprave, ki izhajajo iz Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs).<sup>8</sup> Ta lokalno samoupravo označuje kot pravico in sposobnost lokalnih skupnosti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (prvi odstavek 3. člena MELLs). Tako lokalna samouprava prebivalcem lokalnih skupnosti zagotavlja sodelovanje pri upravljanju javnih zadev lokalne narave, lokalnim skupnostim pa zagotavlja določeno stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države.<sup>9</sup> Bistveni element lokalne samouprave in njene neodvisnosti se kaže v organizacijski, funkcionalni, finančni in teritorialni avtonomiji občin nasproti državi.<sup>10</sup> Avtonomija občin nasproti državi je urejena z Ustavo in zakoni.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 9. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/08 z dne 20. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 47/10), 24. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10, 9. točka obrazložitve.

<sup>10</sup> Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-22/15 z dne 27. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 32/19, in OdlUS XXIV, 1), 22. točka obrazložitve, št. U-I-230/10, 9. točka obrazložitve, in št. U-I-1/11 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11), 15. točka obrazložitve.

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 22. točka obrazložitve.

19. Očitke o posegu v funkcionalno avtonomijo lokalne samouprave Ustavno sodišče presoja z vidika prvega odstavka 140. člena Ustave, ki določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96, in OdlUS V, 118) razčlenilo pomen te ustavne določbe. Pojasnilo je, da država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje izvirne pristojnosti občine.<sup>12</sup> Ustavno sodišče je v tej odločbi oblikovalo test presoje, po katerem je poseg v funkcionalno avtonomijo lokalne samouprave dopusten, če je zakonodajalec z njim želel zavarovati kakšno drugo ustavno vrednoto, če je bil ukrep za doseg tega cilja nujen in če pomen varovane vrednote v konkretnem primeru pretehta nad pomenom druge ustavno varovane vrednote, to je lokalne samouprave.<sup>13</sup> Vendar pa razvoj ustavnosodne presoje kaže, da je Ustavno sodišče od tega testa odstopilo. Že v odločbi št. U-I-239/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 15. točka obrazložitve, je zavrnilo očitke predlagateljice, da bi morale posege v avtonomni položaj lokalne skupnosti presojati po načelu sorazmernosti, ker gre pri prvem odstavku 140. člena Ustave za konkretizacijo splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave. Sprejelo je stališče, da očitke o posegu v avtonomni položaj lokalne skupnosti presoja samo z vidika prvega odstavka 140. člena Ustave, ki poudarja avtonomijo lokalne skupnosti, hkrati pa je tudi omejitvena določba za zakonodajalca.<sup>14</sup> Ustavno sodišče je pri tem upoštevalo, da je za položaj lokalne skupnosti pomembno načelo, ki ga vsebuje 4. člen MELLIS in določa, da morajo biti temeljna pooblastila in naloge lokalne samouprave določeni z Ustavo in zakonom. Avtonomnost občine pri izvrševanju izvirnih pristojnosti ne pomeni, da je občina popolnoma samostojna pri njihovem izvrševanju, temveč je lokalna skupnost pri tem vezana na Ustavo in zakone.<sup>15</sup> V tej in kasnejših odločbah Ustavnega sodišča se je tako izoblikoval pristop, po katerem Ustavno sodišče pri oceni ustavnosti predpisa z vidika funkcionalne avtonomije občine presoja, ali je država z njim posegla v zajamčeno področje izvirne pristojnosti občine tako, da občina ne bi več mogla učinkovito izvrševati svojih izvirnih pristojnosti.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, 18. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Prav tam, 21. točka obrazložitve, točka X. – področje urejanja prostora in graditve objektov. Enako tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/14 z dne 9. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 14/17, in OdlUS XXII, 5), 11. točka obrazložitve.

<sup>14</sup> Primerjaj tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-783/21, U-I-803/21, U-I-81/22 z dne 4. 7. 2024 (Uradni list RS, št. 62/24), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994 (Uradni list RS, št. 6/94, in OdlUS III, 8).

<sup>15</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-239/10, 16. točka obrazložitve.

<sup>16</sup> Poleg odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-239/10, 15. točka obrazložitve, glej tudi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-230/10, 10. točka obrazložitve, št. U-I-65/17 z dne 2. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 159/21, in OdlUS XXVI, 25), 20. točka obrazložitve, in št. U-I-404/18 z dne 19. 5. 2022 (Uradni list RS, št. 79/22), 22. točka obrazložitve. Drugače odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/14, 11. točka obrazložitve.

20. Navedena presoja upošteva, da je lokalna samouprava po Ustavi temelj in sestavni del državne ureditve.<sup>17</sup> Lokalna samouprava je tako institucionalna kot instrumentalna raven upravljanja javnih zadev in ima v tem smislu svojevrsten položaj v sistemu zavor in ravnovesij.<sup>18</sup> Občine na lokalni ravni izvršujejo oblast,<sup>19</sup> Ustava pa v razmerju do države varuje njihov položaj kot avtonomen. Prvi odstavek 140. člena Ustave pomeni ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave in državi prepoveduje, da bi s svojimi predpisi posegla v zajamčeno področje izvernih pristojnosti občine. Pri presoji ustavne skladnosti zakona z vidika navedene ustavne določbe gre torej za odločanje o razmerju med dvema ravnema javne oblasti. Zato pri tem ne more biti v ospredju vprašanje ustavne dopustnosti državnega posega v lokalno samoupravo, katere jedro je ustavnopravno varovano pred tovrstnimi posegi, temveč je pri presoji z vidika funkcionalne avtonomije občin odločilno merilo ustavna zahteva, da država s svojimi predpisi občinam ne sme onemogočati učinkovitega izvrševanja njihovih izvernih nalog. Če je občinam zaradi državnega predpisa to onemogočeno, je tak predpis v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave. Tudi v obravnavanem primeru mora Ustavno sodišče zato glede na očitke predlagatelja oceniti, ali institut dovoljenja za objekt daljšega obstoja, kot ga ureja 146. člen GZ-1, občinam onemogoča učinkovito izvrševanje njihove izvorne pristojnosti, da urejajo prostor in načrtujejo prostorski razvoj na svojem območju, in gre zato za protiustavni poseg v ustavno zajamčeno področje izvernih pristojnosti občin.

21. Ustava, razen pri zagotavljanju oskrbe prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev (četrti odstavek 70.a člena Ustave), izrecno ne določa izvernih pristojnosti lokalnih skupnosti.<sup>20</sup> Opredeljuje jih s pojmom "lokalna javna zadeva",<sup>21</sup> ki ga je treba razlagati v skladu z družbenim razvojem, krajem in časom ter posebnimi značilnostmi posameznih občin in ki zajema vse zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj njenega gospodarstva.<sup>22</sup> Ustava občinam zagotavlja obstoj tistih izvernih pristojnosti, ki so nujne za izvrševanje njihove ustavne funkcije, to je zadovoljevanje javnih potreb in interesov prebivalcev na ravni lokalne skupnosti. Gre za pristojnosti, ki prebivalcem omogočajo avtonomno organizacijo in

---

<sup>17</sup> Primerjaj M. Senčur v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 89.

<sup>18</sup> Prav tam, str. 94.

<sup>19</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-285/94 z dne 30. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 20/95, in OdlUS IV, 30), 9. točka obrazložitve.

<sup>20</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-121/19 z dne 13. 6. 2019, 5. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Ustavno sodišče je pojem "lokalna javna zadeva" kot razmejitevno orodje med državnimi pristojnostmi in pristojnostmi lokalnih skupnosti razčlenilo že v odločbi št. U-I-98/95, 18. točka obrazložitve.

<sup>22</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-223/16 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 65/20, in OdlUS XXV, 7), 27. točka obrazložitve.

upravljanje skupnega življenja na območju občine ter ki imajo z občinami neposredno teritorialno, funkcionalno in interesno vez.<sup>23</sup>

22. V skladu s tretjo alinejo drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS), ki konkretizira 140. člen Ustave, občina za zadovoljevanje svojih potreb 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. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da upravljanje s prostorom na območju občine, del katerega sta tudi prostorsko načrtovanje in širše prostorsko urejanje, spada v ustavno zagotovljeno jedro izvirnih pristojnosti občin, varovano v prvem odstavku 140. člena Ustave.<sup>24</sup> Gre za dejavnost, pri kateri mora občina urediti skupno življenje in pravila zanj<sup>25</sup> in brez katere občina ne more izvajati razvojne, gospodarske in poselitvene politike, ki pomembno vplivajo na njeno privlačnost za bivanje in investicije.<sup>26</sup> Obenem je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da občine niso izključno pristojne za vsakršno urejanje prostora na svojem območju. Razdelitev pristojnosti na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja med državo in občino ureja prostorska zakonodaja,<sup>27</sup> razmejitveno orodje med pristojnostmi občine in države pa je tudi na tem področju pojem "lokalna javna zadeva".<sup>28</sup> ZUreP-3 je pristojnosti med državo in občino na področju urejanja prostora razdelil tako, da je občina med drugim pristojna za pripravo prostorskih aktov na občinski in medobčinski ravni; sodelovanje pri pripravi prostorskih aktov države; določanje ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine; načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena<sup>29</sup> ter določanje namenske rabe prostora in prostorskih izvedbenih pogojev na svojem območju s prostorskimi akti; izdajanje soglasij oziroma mnenj o skladnosti posegov, gradnje ali uporabe prostora s prostorskimi izvedbenimi akti iz svoje pristojnosti v skladu z ZUreP-3 in v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj v skladu s predpisi, ki urejajo graditev.<sup>30</sup>

23. Dovoljenje za objekt daljšega obstoja ni institut prostorskega načrtovanja, temveč gre za ukrep pravne ureditve statusa nelegalnih objektov, torej za ukrep na področju

---

<sup>23</sup> Prav tam, 28. točka obrazložitve.

<sup>24</sup> Prav tam, 28. točka obrazložitve. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 24. točka obrazložitve.

<sup>25</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-223/16, 32. točka obrazložitve.

<sup>26</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 24. točka obrazložitve. Primerjaj tudi T. Jerovšek, Razmerja med državo in samoupravo, Javna uprava, Inštitut za javno upravo: Gospodarski vestnik, let. 30, št. 1 (1994), str. 49.

<sup>27</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17, in OdlUS XXII, 13), 18. in 19. točka obrazložitve.

<sup>28</sup> Prav tam, 20. točka obrazložitve.

<sup>29</sup> Prostorske ureditve lokalnega pomena opredeljuje četrti odstavek 53. člena ZUreP-3.

<sup>30</sup> Drugi odstavek 5. člena ZUreP-3.

graditve objektov. V tem pogledu ima Vlada prav, da načrtovanje prostorskega razvoja občine kljub izpodbijanemu zakonskemu ukrepu ostaja v pristojnosti občin. Vendar pa se presoja izpodbijanega zakonskega ukrepa z vidika prvega odstavka 140. člena Ustave ne more omejiti na vprašanje ustavne skladnosti razmejitve pristojnosti na področju načrtovanja prostorskega razvoja oziroma urejanja prostora med državo in občinami. Upoštevati je treba, da sta urejanje prostora,<sup>31</sup> katerega del je tudi prostorsko načrtovanje,<sup>32</sup> in graditev objektov medsebojno povezani dejavnosti, ki se nanašata na poseganje človeka v okolje. Gradnja objektov je prevladujoč in najpomembnejši način trajnega preoblikovanja prostora, ki se izvaja na podlagi prostorskih aktov, zato sta gradbena in prostorska zakonodaja med seboj neločljivo povezani.<sup>33</sup> Zakonski ukrep, sprejet na področju graditve objektov, zato ni nujno brez vpliva na področju urejanja prostora oziroma širšega upravljanja s prostorom.

24. Upravljanje s prostorom za zadovoljevanje javnih potreb na ravni lokalne skupnosti zajema tako vrednostno odločanje glede uporabe prostora na območju občine na politični ravni (t. i. institucionalna raven) kot sprejemanje odločitev, s katerimi občine uresničujejo zastavljene cilje (t. i. instrumentalna raven).<sup>34</sup> Lokalna skupnost je pri odločitvah do neke mere svobodna, zlasti pri načrtovanju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, načrtovanju infrastrukture itd.<sup>35</sup> Ker je prostor, ki je ljudem na razpolago za zadovoljevanje tako zasebnih kot javnih potreb – tudi zaradi gospodarskega in širše družbenega razvoja – vedno bolj omejen, je skrbno načrtovanje

---

<sup>31</sup> Urejanje prostora obsega prostorsko načrtovanje, postopek umeščanja, podrobnejšega načrtovanja in dovoljevanja prostorskih ureditev državnega pomena, izvajanje ukrepov zemljiške politike ter pripravo in sprejetje drugih aktov urejanja prostora, spremljanje stanja prostorskega razvoja, izvajanje posegov v prostor, inšpekcijski nadzor in zagotavljanje s tem povezanih informacijskih storitev (tretji odstavek 2. člena ZUreP-3).

<sup>32</sup> Prostorsko načrtovanje je kontinuirana interdisciplinarna dejavnost, s katero se z dogovarjanjem in usklajevanjem med udeleženci urejanja prostora na strateški ravni načrtuje prostorski razvoj, na izvedbeni ravni pa se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora in ki se udejanja z izdelavo in pripravo prostorskih aktov ter postopki državnega prostorskega načrtovanja (44. točka prvega odstavka 3. člena ZUreP-3).

<sup>33</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 7. točka obrazložitve.

<sup>34</sup> Slovar slovenskega knjižnega jezika pojem upravljati definira kot "urejati, usmerjati življenje v kaki družbeni skupnosti" oziroma kot "odločati o uporabi, izkoriščanju, vzdrževanju česa" (Slovar slovenskega knjižnega jezika, druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja, www.fran.si, dostop 25. 4. 2025). Pojem upravljanje v družbenih sistemih označuje proces vodenja in usmerjanja, ki določen sistem pripelje do uresničenja njegovih ciljev (glej J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 490).

<sup>35</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-329/22 z dne 22. 1. 2025 (Uradni list RS, št. 12/25), 28. točka obrazložitve.

njegove namenske rabe in smotrne izrabe izjemnega pomena.<sup>36</sup> Eden pomembnejših instrumentov urejanja prostora na lokalni ravni so prostorski akti, s katerimi občina opredeljuje prostorski razvoj občine (prostorski strateški akt) ter načrtuje prostorske ureditve in določa izvedbeno regulacijo prostora (prostorski izvedbeni akt). Z njimi občina določa usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste mogočih posegov v prostor ter pogoje in merila za njihovo izvedbo.

25. Avtonomija občine tudi na področju prostorskega načrtovanja ni neomejena, temveč je lokalna skupnost pri prostorskem načrtovanju vezana na Ustavo in zakone. S ciljem zagotoviti smotrno izkoriščanje zemljišč mora občina urejati rabo zemljišč na način, da kar najbolj pride do izraza njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Pri tem mora upoštevati tudi posebne pogoje za uporabo zemljišč, ki jih določi zakonodajalec (prvi odstavek 71. člena Ustave), ter posebno varstvo kmetijskih in gozdnih zemljišč (drugi odstavek 71. člena in drugi odstavek 73. člena Ustave). Lokalna samouprava je omejena tudi s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.<sup>37</sup> V postopkih sprejemanja prostorskih aktov mora lokalna skupnost omogočiti sodelovanje javnosti ter 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. Njene odločitve morajo temeljiti na strokovnih standardih, dognanjih in analizah o lastnostih in zmogljivostih prostora (načelo strokovnosti). Občina je zavezana, da pri prostorskem načrtovanju skuša doseči cilj skladnega prostorskega razvoja z obravnavo različnih potreb in interesov z javnimi koristmi ter omogoča kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki udejanja načelo trajnostnega prostorskega razvoja.<sup>38</sup> V teh okvirih je odločanje o namenski rabi zemljišč na njenem območju v pristojnosti občine. Ker odločitev občine o predvideni rabi zemljišč pomeni temelj oziroma izhodišče za gospodarjenje s prostorom in usmerjanje občinskega razvoja,<sup>39</sup> je v predstavljenih okvirih varovana v okviru prvega odstavka 140. člena Ustave.

26. Iz dosedanje ustavnosodne presoje z vidika prvega odstavka 140. člena Ustave že izhaja, da občina ne sme biti popolnoma izključena iz odločanja o rabi prostora na njenem območju. V odločbi št. U-I-164/14 (22. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da spoštovanje funkcionalne avtonomije občin na področju prostorskega načrtovanja zahteva, da mora imeti občina možnost vpliva tudi v

---

<sup>36</sup> Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-6/17 z dne 20. 6. 2019 (Uradni list RS, št. 46/19, in OdlUS XXIV, 9), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7), 7. točka obrazložitve.

<sup>37</sup> Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 24. točka obrazložitve, št. U-I-164/14, 18.–21. točka obrazložitve, in št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

<sup>38</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-329/22, 28. točka obrazložitve.

<sup>39</sup> Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-6/17, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-43/13 z dne 9. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 76/14), 10. točka obrazložitve.

postopkih umeščanja državnih prostorskih ureditev v prostor na njenem območju. Že v odločbi št. U-I-98/95 (21. točka obrazložitve) pa je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je dovoljevanje posegov v prostor, kadar gre za posege v prostor lokalnega značaja, lokalna javna zadeva, ki se nanaša pretežno na prebivalce občine. Ustavno sodišče je pri oceni ustavne skladnosti zakonskega prenosa pristojnosti izdajati lokacijska dovoljenja z občinskih upravnih organov na državne upoštevalo, da pri izdaji lokacijskega dovoljenja ni bilo diskrecijske pravice, temveč je šlo za odločanje, ki je bilo vezano na določbe predpisov (zlasti zakona in prostorskih izvedbenih aktov) in je torej pomenilo zgolj izvrševanje občinskih odločitev, sprejetih v okviru izvirne pristojnosti občine. Ker je občinam še vedno ostala pristojnost razpolaganja s prostorom (prostorskega planiranja in izdajanja prostorskih izvedbenih aktov), občina pa je lahko v upravnih postopkih na področju urejanja prostora tudi sodelovala kot stranka, saj se ti postopki dotikajo njenih pravic,<sup>40</sup> in se pritožila zoper odločbo upravne enote, je Ustavno sodišče ocenilo, da državni poseg v pristojnosti občin na področju urejanja prostora ni velik, saj občina ohranja pristojnosti na področju odločanja o rabi prostora. Izpodbijani zakonski ukrep po presoji Ustavnega sodišča zato ni bil v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave.

27. Odločanje o rabi prostora na območju občine praviloma poteka na dveh ravneh: na splošni in abstraktni ravni z določitvijo usmeritev v zvezi s posegi v prostor, vrst mogočih posegov v prostor ter pogojev in meril za njihovo izvedbo v prostorskih aktih ter na posamični in konkretni ravni z dovoljevanjem načrtovanih prostorskih ureditev v upravnem postopku. Gradnja objekta je praviloma dopustna na podlagi (pravnomočnega) gradbenega dovoljenja,<sup>41</sup> v postopku izdaje katerega upravni organ preveri tudi skladnost objekta s prostorskimi akti.<sup>42</sup> Na ta način je zagotovljeno, da so dovoljeni zgolj tisti posegi v prostor, ki so skladni z načrtovanim prostorskim razvojem na območju občine ter z namensko rabo prostora, opredeljeno v prostorskih aktih. Za primer nelegalne gradnje in gradnje, ki ni skladna z izdanim gradbenim dovoljenjem, je predviden izrek ustreznega inšpekcijskega ukrepa.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Vsebina prvega odstavka 93. člena ZLS od uveljavitve ZLS ostaja nespremenjena.

<sup>41</sup> Prvi odstavek 5. člena GZ-1. Primerljivo določbo je vsebovala tudi pred letom 2005 veljavna gradbena zakonodaja, glej 3. člen Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12, 110/13 in 19/15 – v nadaljevanju ZGO-1) in 7. člen Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84, 29/86, Uradni list SFRJ, št. 83/89, Uradni list SRS, št. 5/90, Uradni list RS – stari, št. 10/91, Uradni list RS, št. 13/93, 66/93, 71/93, 59/96, 45/99 in 52/2000 – v nadaljevanju ZGO), veljavnega do 1. 1. 2003.

<sup>42</sup> Primerjaj drugi odstavek 282. člena ZUreP-3, ki občini daje položaj mnenjedajalca v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Primerjaj tudi prvi odstavek 66. člena ZGO-1, ki je določal preverjanje skladnosti projekta s prostorskim aktom pred izdajo gradbenega dovoljenja, in 41. člen ZGO, veljavnega do 1. 1. 2003, ki je predvideval skladnost projekta s pogoji iz lokacijskega dovoljenja.

<sup>43</sup> Glej 93. in 95. člen GZ-1.

28. Izpodbijani zakonski ukrep (dovoljenje za objekt daljšega obstoja) omogoča ureditev pravnega stanja (vsakršnega) že zgrajenega objekta, dela objekta, rekonstrukcije ali spremembe namembnosti objekta,<sup>44</sup> izvedene brez gradbenega dovoljenja ali v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem. V skladu z izpodbijano zakonsko ureditvijo upravni organ v postopku odločanja o zahtevi za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja preverja le, ali gre za objekt, ki od 1. 1. 2005<sup>45</sup> obstaja v bistveno enakem obsegu in bistveno enaki namembnosti, in ali pri tem ne gre za nevaren objekt, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep. Za razliko od postopka odločanja o zahtevi za izdajo odločbe o legalizaciji (143. do 145. člen GZ-1) zato vlagatelju zahteve za izdajo dovoljenja za objekt daljšega obstoja tudi ni treba priložiti mnenj mnenjedajalcev in utemeljiti skladnosti objekta s prostorskim aktom, ki so veljali kadar koli v času od začetka gradnje objekta do začetka izdelave dokumentacije za legalizacijo objekta. Upravni organ namreč, drugače kot v postopku izdaje odločbe o legalizaciji,<sup>46</sup> ne preverja, ali so bila h gradnji objekta pridobljena zahtevana mnenja in ali je gradnja objekta skladna z upoštevnimi predpisi. Upravni organ v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ne preverja niti, ali je objekt zgrajen na območju namenske rabe, ki je (bilo) v občinskih prostorskih aktih predvideno za gradnjo. Zato tudi občini, ki ima sicer vlogo mnenjedajalke glede skladnosti posegov v prostor z občinskimi prostorskimi izvedbenimi akti, neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora in podrobnejšimi pravili urejanja prostora,<sup>47</sup> v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ni omogočeno preverjanje skladnosti posega v prostor, glede katerega se zahteva izdaja dovoljenja za objekt daljšega obstoja, z občinskimi prostorskimi izvedbenimi akti in s tem povezano varstvo javnega interesa. V skladu z izpodbijano zakonsko ureditvijo lahko investitor, lastnik ali imetnik stavbne pravice zahteva izdajo dovoljenja za (vsakršni) objekt daljšega obstoja ne glede na skladnost navedenega objekta s prostorskimi akti, veljavnimi v času njegove gradnje oziroma v času izdaje dovoljenja, in področno zakonodajo, ki ureja posege v prostor za posamezne vrste zemljišč. Navedeno pomeni, da izpodbijani zakonski ukrep omogoča legalizacijo objekta ne glede na to, na katerem zemljišču ta stoji, in neodvisno od namenske rabe in varstvenih režimov, določenih za to konkretno zemljišče.

29. Predlagatelj obenem utemeljeno opozarja, da so občine – z izjemo izdaje potrdila o plačanem komunalnem prispevku – popolnoma izključene tudi iz samega postopka odločanja o izdaji dovoljenja za objekt daljšega obstoja. Peti odstavek 146. člena GZ-

---

<sup>44</sup> V nadaljevanju odločbe se za vse štiri vrste posegov uporablja izraz "objekt".

<sup>45</sup> Dodatno omejitev določa drugi odstavek 142. člena GZ-1, ki prepoveduje legalizacijo za objekt, ki je zgrajen po 30. 4. 2004 in za katerega bi bilo treba pred gradnjo pridobiti pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno, ali v katerem se je izvajal poseg, za katerega bi moralo biti pridobljeno pravnomočno okoljevarstveno soglasje ali pravnomočno naravovarstveno soglasje, pa to ni bilo pridobljeno.

<sup>46</sup> Glej 3. točko prvega odstavka 145. člena GZ-1.

<sup>47</sup> Primerjaj drugi odstavek 282. člena ZUreP-3.

1 sicer dopušča stransko udeležbo v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja, vendar pa so ugovori, ki jih lahko uveljavljajo stranski udeleženci, omejeni na nasprotovanje obstoju dejstev iz prvega do tretjega odstavka 146. člena GZ-1. Iz tega sledi, da občina, tudi če bi ji bil v postopku izdaje gradbenega dovoljenja priznan položaj stranske udeleženke zaradi varstva njenih pravic in pravnih koristi,<sup>48</sup> v postopku izdaje dovoljenja za objekt daljšega obstoja ne more uveljavljati ugovorov glede neskladnosti posega v prostor z vidika njene pristojnosti upravljanja s prostorom na njenem območju.

30. Taka zakonska ureditev postopka legalizacije posegov v prostor, v katerem se ne preverja skladnost posegov z občinskimi prostorskimi akti, občini pa v postopku obenem ni omogočeno uveljavljanje ugovorov glede neskladnosti posega v prostor z vidika njene pristojnosti upravljanja s prostorom na njenem območju, občine popolnoma izključuje iz odločanja o rabi prostora na območju izvedenih objektov, za katere je izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja. Če je objekt, za katerega je izdano dovoljenje za objekt daljšega obstoja, zgrajen na območju, na katerem po občinskih prostorskih aktih gradnja tovrstnih objektov ni predvidena, ali v nasprotju s prostorskimi izvedbenimi pogoji, ki jih za konkretno območje določajo občinski prostorski akt, občina tudi nima na voljo pravnih sredstev, s katerimi bi dosegla odstranitev objekta in vzpostavitve prejšnjega stanja, ki bi bilo skladno z njenim načrtovanim prostorskim razvojem in rabo zemljišč. V skladu s tretjim odstavkom 142. člena GZ-1 tak objekt ni nelegalen oziroma neskladen, zato uvedba inšpekcijskega postopka – v katerem ima tudi sicer občina le položaj predlagatelja<sup>49</sup> – v takem primeru ni mogoča. Šesti odstavek 146. člena GZ-1 sicer določa, da velja dovoljenje za objekt daljšega obstoja le pogojno, in občini omogoča, da zahteva njegovo razveljavitev. Vendar pa je razveljavitev predvidena le kot skrajno sredstvo, pridržano za potrebe zaradi zavarovanja javnega interesa po predpisih, veljavnih v času gradnje objekta, ob neposredni ogroženosti zdravja in življenja ljudi ter delov okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, in zgolj za primere, ko ogroženosti ni mogoče odpraviti z milejšimi sredstvi. Četudi bi navedeno pravno sredstvo zadostovalo za zagotovitev varstva okolja, kot navaja Vlada, pa neskladnost posega v prostor s pravili urejanja prostora in prostorskimi izvedbenimi akti ni razlog za razveljavitev dovoljenja za objekt daljšega obstoja, zato to pravno sredstvo ne prispeva k zagotovitvi učinkovitega izvrševanja občinske izvirne pristojnosti upravljanja s prostorom na območju občine.

31. Glede na vsebino 146. člena GZ-1, ki ne vsebuje nobenih omejitev glede zemljišč, na katerih stoji objekt, za katerega je mogoče pridobiti dovoljenje za objekt daljšega obstoja, taka zakonska ureditev pomeni, da je občina lahko v primeru, ko je tako dovoljenje izdano, soočena s tem, da na njenem območju obstaja objekt, ki ni skladen z njenim prostorskim razvojem in predvideno rabo zemljišč, a obenem velja za

---

<sup>48</sup> Tretja alineja 48. člena GZ-1. Primerjaj tudi prvi odstavek 93. člena ZLS.

<sup>49</sup> V skladu s prvim odstavkom 10. člena GZ-1 opravljajo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb GZ-1, ki se nanašajo na gradnjo, za katero je predpisano gradbeno dovoljenje, gradbeni inšpektorji.

legalnega. Ker je pri tem občini odvzeta vsakršna možnost vpliva na odločitev o rabi prostora na območju tovrstnega posega v prostor, gre za zakonski ukrep, ki občinam na območju tovrstnega posega v prostor ne omogoča učinkovitega izvrševanja njihove izvirne pristojnosti upravljanja s prostorom.

32. Neutemeljene so tudi navedbe Vlade, s katerimi v svojem mnenju zagovarja stališče, da je zakonski ukrep dovoljenja za objekt daljšega obstoja nujno, primerno in sorazmerno sredstvo za doseg svojega namena (tj. da se omogoči ureditev pravnega stanja nelegalnih objektov, ki so v prostoru že dolgo). Iz ustaljene ustavnosodne presoje sicer izhaja, da Ustavno sodišče pri presoji, ali je zakonodajalec spoštoval ustavno zahtevo po ohranitvi funkcionalne avtonomije občin, upošteva tudi okoliščino, ali konkretno zakonsko ureditev narekuje določena ustavna vrednota<sup>50</sup> oziroma človekova pravica.<sup>51</sup> Vendar pa v obravnavanem primeru taki razlogi, ki bi zapovedovali izpodbijano zakonsko ureditev, niso podani. Posamezniki, ki so na nedovoljen način posegli v prostor, s tem svojim dejanjem niso pridobili pravic, ki bi jih varovale pred prisilno odstranitvijo tako zgrajenega objekta.<sup>52</sup> Zato je neutemeljeno sklicevanje Vlade na zasledovano preprečitev odstranitve objekta kot posega v 33. člen Ustave. Prav tako ne drži, da odstranitev objekta sama po sebi pomeni poseg v pravice, varovane v okviru 34. in 36. člena Ustave. V odločbi št. U-I-64/14, na katero se v podkrepitev svojih navedb zmotno sklicuje Vlada, je Ustavno sodišče pojasnilo, da pravica do spoštovanja doma ne pomeni, da mora država v primeru, ko bi odstranitev konkretnega objekta nesorazmerno posegla v pravico do spoštovanja doma, takšen objekt zgolj iz tega razloga legalizirati.<sup>53</sup> Iz navedene odločbe izhaja tudi, da vsak inšpekcijski ukrep odstranitve objekta ne pomeni posega v pravico do spoštovanja doma.<sup>54</sup> Zagotovitev pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in pravice do spoštovanja doma, varovane v okviru prvega odstavka 36. člena Ustave, že zato ne moreta biti cilja, ki bi upravičevala izpodbijano zakonsko ureditev. Prav tako tak razlog ne more biti potreba po evidentiranju objektov, saj se evidentiranje objektov ne uresničuje z izdajo dovoljenj za objekte daljšega obstoja, temveč z obveznostjo vpisa podatkov o nepremičninah, ki izkazujejo dejansko stanje v prostoru, v kataster nepremičnin, kršitev katere pomeni prekršek, za nadzor nad njenim spoštovanjem pa je pooblaščen geodetski inšpektor.<sup>55</sup>

33. Zatrjevanje Vlade, da je izpodbijana zakonska ureditev nujna zaradi dosedanje pasivnosti občin na področju nelegalne gradnje, temelji na zmotnem izhodišču, da je nadzor nad gradnjo, za katero je potrebno gradbeno dovoljenje, v pristojnosti občin.

---

<sup>50</sup> Primerjaj odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, 21. točka obrazložitve, št. U-I-230/10, 11. točka obrazložitve, št. U-I-239/10, 16. točka obrazložitve.

<sup>51</sup> Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-65/17, 18. točka obrazložitve, in št. U-I-404/18, 14. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-107/93 z dne 9. 12. 1993 (OdlUS II, 116).

<sup>53</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-64/14, 14. točka obrazložitve.

<sup>54</sup> Prav tam, 17. točka obrazložitve.

<sup>55</sup> Glej 94. in 134. člen Zakona o katastru nepremičnin (Uradni list RS, št. 54/21 – ZKN).

Nadzor nad gradnjo, za katero je potrebno gradbeno dovoljenje, je že ves čas v državni pristojnosti.<sup>56</sup> Preobremenjenost (državne) gradbene inšpekcije pa tudi ne more biti razlog za to, da se občine pri urejanju pravnega stanja objektov z izdajanjem dovoljenj za objekte daljšega obstoja popolnoma izključijo iz odločanja o rabi občinskega prostora na območjih umestitve teh objektov v prostor.

34. Člen 146 GZ-1 je glede na navedeno v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave, zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijane zakonske ureditve že iz tega razloga, drugih očitkov predlagatelja ni presojalo.

### C.

35. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – ZUstS) in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Šugman Stubbs in sodnik Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Rok Čeferin  
Predsednik

---

<sup>56</sup> Glej prvi odstavek 10. člena GZ-1 in pred tem veljavne prvi odstavek 8. člena GZ, 26. člen ZGO-1 in 88. člen ZGO.