

Republika Slovenije  
Državni svet

Šubičeva 4  
1000 Ljubljana

VEGOVA 8  
1000 LJUBLJANA  
SLOVENIJA  
+386 1 24 20 670  
ZAPS@ZAPS.SI  
WWW.ZAPS.SI

# ZADEVA

## POBUDA ZA PODAJO ODLOŽILNEGA VETA NA GRADBENI ZAKON - GZ-1

14. DECEMBER 2021  
LJUBLJANA

Spoštovane svetnice in svetniki Državnega sveta,

Državni zbor je dne 09. 12. 2021 sprejel Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3) in Gradbeni zakon (GZ-1). Zakona bosta začela veljati 31. decembra, uporabljati pa naj bi se začela 1. 6. 2022.

V Zbornici za arhitekturo in prostor smo razočarani, saj je bil GZ kot popolnoma nov zakon sprejet pred 3 leti, sedANJI GZ-1 pa nikakor ne pomeni obljubljenega napredka. Mnoge naše pobude niso bile obravnavane, kaj šele sprejete. Na vas, državne svetnike, se obračamo s pobudo, da na podlagi ugotovitev podate odločilni veto na sprejeti GZ-1. V nadaljevanju navajamo najbolj problematične točke novega GZ-1:

- 2. člen GZ določa, da je namen GZ-1 zaščita javnega interesa pri graditvi objektov. Za javni interes po GZ-1 štejejo predvsem varnost objektov, spoštovanje načela enakih možnosti, varstvo okolja, ohranjanje narave, varstvo voda, varstvo kulturne dediščine, spodbujanje trajnostne gradnje, skladnost umeščanja objektov v prostor, arhitektura kot izraz kulture, evidentiranje, uporabnost, učinkovitost in kakovost objektov in njihova usklajenost z okoljem. v njihovem celotnem življenjskem ciklu.

Na področje arhitekturne stroke sodijo v sklopu javnega interesa prav vsa navedena področja. Na enak način jih določa sedaj še veljavni gradbeni zakon GZ.

Novi GZ-1 s svojimi določili niža strokovne standarde zlasti na področju arhitekture kot izraza kulture (2. člen GZ-1). Slovenija je s sprejetjem gradbenega zakona, predvsem na področju, ki zadevajo vodenje projektiranja, opustila načrtovano uskladitev vloge arhitekturne stroke z EU direktivo 2013/55, ki določa priznavanje poklicnih kvalifikacij.

Deregulacija vodenja projektiranja (14. in 54. člen) predstavlja odpovedovanje arhitekturni stroki, kar pomeni nižanje strokovnih standardov. Obžalujemo, da pripravljalec zakona ni prepoznal, da je kakovostna arhitektura nujna za boj proti podnebnim spremembam, zagotavljanje zelenega dogovora (Green Deal) in celovite prenove t.i. novega evropskega Bauhauusa. Poklicne naloge pooblaščenega arhitekta so skladno z 4. členom

IDENT ŠT. ZA DDV  
SI10754938  
MAT. ŠT. 1913433

Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti arhitekturno projektiranje objektov, zlasti stavb in odprtega prostora.

- Po GZ-1 sodelovanje arhitekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ni obvezno, zadošča zgolj podpis vodje projektiranja (54. člen), ki bo odslej lahko predstavnik katerekoli stroke (14. člen), ne glede na vrsto in pomen stavbe – na primer tudi inženir strojništva za gledališče ali inženir elektrotehnike za vrtec. Ker so vse ključne arhitekturne lastnosti stavbe določene že z gradbenim dovoljenjem, nesodelovanje arhitekta do pridobitve gradbenega dovoljenja pomeni predvsem to, da bodo odslej inženirji stopali na polje strokovnega področja dela arhitektov, arhitekti pa bodo lahko izključeni iz načrtovanja grajenega bivalnega okolja.

Zakon sicer na več mestih (14. člen, 39. člen) govori o sodelovanju vseh strok, a gre zgolj za moralne nagovore brez pravnega učinka. Pomemben pa je 54. člen, ki govori o pogojih pridobitve gradbenega dovoljenja – tam sodelovanja strok ni, zadostuje zgolj podpis vodje projektiranja, ki bo odslej lahko predstavnik katerekoli stroke.

S tem v zvezi so tudi iz Združenja evropskih arhitekturnih zbornic ACE (Architects' Council of Europe) še pred sprejemom zakona pripravljalcu GZ-1 (MOP) poslali dopis, v katerem opozarjajo na nižanje strokovnih standardov z novo ureditvijo vodenja projektiranja.<sup>1</sup>

- **GZ-1 krši ustavno načelo zakonitosti** (117. člen – Prekrški projektanta). Ta člen določa prekrške projektanta, pri čemer se med drugim za prekršek kaznuje projektant ki »ne izdelava projektne dokumentacije tako, da je ta skladna z zahtevami prostorskega izvedbenega akta, gradbenih in drugih predpisov, da omogoča kakovostno izvedbo objekta in racionalnost rešitev v času gradnje in vzdrževanja objekta«.

Pri ugotavljanju **skladnosti z zahtevami prostorskega akta** gre za izrazito nedoločno opredelitev kaznivega dejanja, saj ni mogoče z vnaprej znanimi merili soditi na primer o skladnosti z vidika "oblikovne usklajenosti" ali podobne skladnosti, o katerih pogosto govorijo prostorski akti. Prav tako je nedoločna opredelitev glede omogočanja »kakovostne izvedbe objekta« in »racionalnosti rešitev v času gradnje in vzdrževanja objekta«, saj merila za takšno presojo niso določena. 117. člen GZ-1 je torej v nasprotju z 28. členom Ustave RS (načelo zakonitosti v kazenskem pravu), ki pravi, da »Nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno.«

Določna opredelitev kaznivega dejanja (*lex certa*) je eno temeljnih jamstev v kazenskem materialnem pravu in izhaja iz širše formuliranega načela zakonitosti, po katerem ni kaznivega dejanja, če le-to ni bilo poprej z zakonom določeno kot kaznivo (*nullum crimen sine lege praevia*). Natančnih opredelitev GZ-1 na tem področju ne daje. Namen načela zakonitosti in s tem določnosti v kazenskem materialnem pravu (*lex certa*) je tudi preprečiti samovoljo in arbitrarno uporabo moči državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ki ne bi bile že vnaprej dovolj točno opredeljene. Primerjalna analiza sodb ustavnih sodišč kaže, da ta razveljavljajo vse premalo določne kazenske zakone, ker za kazensko pravo velja načelo strožje, določnejše in bolj restriktivne razlage, kot je to običaj za nekazenske predpise.

- GZ-1 uvaja pojem **manjše rekonstrukcije** (3. člen 35. točka in 7. člen), ki pomeni dela, ki niso vzdrževanje objekta in niso rekonstrukcija, so pa

<sup>1</sup> Celoten dopis je dostopen na: <https://zaps.si/novice/poziv-ace-mop-u-premislite/>

izboljšava ali zamenjava več posameznih konstrukcijskih elementov, s katero se ne ogroža stabilnost konstrukcije..., zamenjava elementov javnega vodovoda javne kanalizacije, večji preboji konstrukcije, vgradnja dvigal v notranjosti objekta in manjše povečanje prostornine, ki ne poveča bruto tlorisne površine objekta, ter prizidava zunanjšega stopnišča ali dvigala, ki ne povezuje več kot treh etaž. Za manjšo rekonstrukcijo po GZ-1 gradbeno dovoljenje ne bo potrebno.

Kot predstavniki arhitekture stroke nikakor ne nasprotujemo poenostavitvam in pohitritvi postopkov, vendarle pa nobena od teh ne sme poslabšati pravne ali kakršnekoli druge varnosti stavbe. Manjše rekonstrukcije bodo pogosto predmet posegov v stavbah z več lastniki (dvostanovanjske, večstanovanjske stavbe, poslovne stavbe in druge), v katerih bo eden od lastnikov želel izvesti nek poseg manjše rekonstrukcije. GZ-1 ne zahteva, da bi moral biti tak poseg kjerkoli prijavljen oziroma evidentiran, niti da bi morali biti drugi solastniki o takem posegu v njihovo solastnino seznanjeni ali podati kakršno koli soglasje. Dejstvo, da gre pri manjši rekonstrukciji lahko za poseg v nosilno konstrukcijo stavbe, s katerim se lahko izvede nek preboj, ki lahko predstavlja poslabšanje nosilne ali požarne varnosti stavbe, solastniki stavbe pa o tem ne bodo niti obveščeni, predvsem pa takšen poseg ne bo nikjer evidentiran, pomeni poseg v pravno varstvo vseh lastnikov take stavbe in njihovih pravnih naslednikov. Takšna ureditev namreč omogoča, da se zaradi neevidentiranja v isti stavbi opravi več takšnih posegov, kar pa bi znatno poslabšalo statično odpornost in stabilnost oziroma požarno varnost te stavbe. Pripravljalec zakona sicer predvideva sodelovanje pooblaščenega strokovnjaka s področja gradbeništva, ki tak poseg odobri, v primerih spremembe namembnosti celo pooblaščenega arhitekta, vendarle pa opozarjamo, da tudi takšno sodelovanje v določenih primerih ne zadostuje.

- GZ-1 ohranja **prepoved vodenja gradenj za pooblaščenih arhitekto** (18. člen – vodenje gradnje). Skladno s tem členom je vodenje gradnje skrb za izvajanje del v skladu s projektno dokumentacijo, s predpisi, s katerimi se podrobneje določijo bistvene in druge zahteve, s standardi in pravili stroke ter predpisi s področja zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu na gradbiščih. Resnično ne razumemo, zakaj pooblaščenih arhitekti navedenega ne moremo in ne smemo izvajati, sploh, ker je pripravljalec zakona javno vseskozi poudarjal, da novi gradbeni zakon uvaja enokopravnost strok. Vodje gradnje bodo po GZ-1 lahko vsi inženirji, razen arhitektov in krajinskih arhitektov. Arhitekt ne bo smel voditi izgradnje hiše, ki jo je sam projektiral, bo pa lahko izgradnjo te hiše vodil inženir požarne varnosti. Krajinski arhitekt ne bo smel voditi zasaditve parka, ki ga je sam zasnoval. Bo pa lahko zasaditev parka vodil inženir elektrotehnike. Evropska direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij (2013/55/EU) zahteva od arhitektov pridobivanje znanja, potrebnega za vodenje gradenj, temu sta se morali prilagoditi tudi obe fakulteti za arhitekturo v RS, novi GZ-1 pa arhitektom ta znanja prepove uporabiti. Gre za neustavno določilo, ki ravno arhitekturno stroko postavlja v popolnoma neenakopraven in neustaven položaj v primerjavi z drugimi strokami.
- GZ-1 določa izpolnjevanje **bistvene zahteve na področju varčevanja z energijo, ohranjanje toplote in raba obnovljivih virov energije** (31. člen). V 6. odstavku člen določa, da se: »*Topla voda praviloma zagotavlja z učinkovitim daljinskim ogrevanjem. Če to ni mogoče, se energijska učinkovitost tega sistema zagotovi z energijsko učinkovitimi generatorji in hranilniki tople vode. Zagotoviti je treba energijsko učinkovit razvod, zmanjšan pretok tople vode in regulacijo sistema.*«

Določba GZ-1 je v nasprotju s cilji na področju energetske učinkovitosti in učinkovite rabe energije in v nasprotju s strategijo opuščanja fosilnih goriv,

ki jo je Slovenija s podpisom izjave podprla tudi na COP26. Predlog GZ-1 daje daljinskemu ogrevanju, za katerega primarni energent je v 45,4 % premog, izrazito prednost pred ogrevanjem z uporabo obnovljivih virov energije (OVE).

Čeprav GZ-1 v prvem odstavku 31. člena kar trikrat omenja, *da mora biti »večji del energije za delovanje sistemov v stavbi zagotovljen iz **obnovljivih virov energije**«*, nadalje šesti odstavek istega člena nasprotno prednostno **zahteva zagotavljanje tople vode z učinkovitim daljinskim ogrevanjem**, razen če to ni mogoče, torej če sistema daljinskega ogrevanja na dani lokaciji ni. To pomeni, da ima po GZ-1 priključevanje stavb na toplovodno omrežje, ki po podatkih Agencije za energijo sploh ne izkazuje izvora obnovljivih virov energije, prednost pred uporabo ostalih potrjenih obnovljivih virov energije.

Kot arhitekturna stroka, ki se pri projektiranju stavb vsakodnevno ukvarja tudi z načrtovanjem energetske varčnih stavb, kjer so zakonsko zahtevani energenti kot obnovljivi viri energije, ne moremo razumeti kako lahko spodbujanje priključevanja stavb na distribucijske sisteme daljinskega ogrevanja pripomore k zmanjševanju izpustov CO<sub>2</sub> in zavezi Slovenije o opuščanju fosilnih goriv. Vprašljiva je tudi obveza priklopa na primer enodružinskih hiš na takšen sistem ogrevanja, ki je najdražji izmed vseh možnih obnovljivih virov energentov.

- GZ-1 določa v 2. dostavku 31. člena: *»Objekt mora biti v prostoru ustrezno orientiran in zasnovan z ugodnim razmerjem med površino toplotnega ovoja stavbe in njegovo kondicionirano prostornino. Prostori morajo biti energijsko optimalno razporejeni. Z materiali in elementi konstrukcije ter celotno zunanjo površino objekta mora biti omogočeno učinkovito upravljanje energijskih tokov.«*

Lani sprejeti Zakon o učinkoviti rabi energije (ZURE, Uradni list RS, št. 158/20) v prvem odstavku 25. člena določa, da morajo biti vse nove stavbe skoraj ničenergijske (sNES): *»(1) Vse nove stavbe morajo biti skoraj ničenergijske.«*

Nasprotno s temi določili pa predlog GZ-1 v četrtem odstavku 80. člena dopušča gradnjo in uporabo enostanovanjskih stavb brez fasadnega ovoja, torej brez izolacije. *»Investitor mora najpozneje v treh letih po izdaji uporabnega dovoljenja ovoj stavbe dokončati.«* Menimo, da so investitorji, ki enostanovanjski objekt v celoti dokončajo na način, da izvedba zagotavlja izpolnjevanje vseh bistvenih zahtev, v neenakopravnem položaju s tistimi, ki pridobijo uporabno dovoljenje, ne da bi stavba tudi na področju učinkovite rabe energije izpolnjevala bistvene zahteve. Dobili bomo torej stavbe, ki bodo imele pravnomočno uporabno dovoljenje, ne bodo pa dokončane. Takšen pristop pomeni znatno višjo porabo potrebne toplote oziroma energije za ogrevanje, več izpustov in večje stroške obratovanja stavbe, kar ni skladno z ZURE, ki prevzema določbe Evropske direktive o energetske učinkovitosti stavb EPBD št. 2002/91/ES, in zahteva, da so nove stavbe klasificirane kot sNES (QNH < 25 kWh/m<sup>2</sup>a)<sup>2</sup>.

Ali je pripravljalec zakona pri uveljavitvi take določbe pomislil na primere, ko se toplotno izolacijski ovoj take enostanovanjske stavbe iz različnih razlogov ne bo dokončal, in ali že izdano uporabno dovoljenje za tako stavbo v takem primeru preneha veljati? Ali se bo morala družina v tem primeru izseliti iz hiše, kar je v nasprotju z ustavnim načelom pravice do doma, ali pa se bo neizolirana hiša preprosto uporabljala še naprej, kar je v nasprotju z okoljskimi zavezami?

<sup>2</sup> Akcijski načrt za skoraj nič-energijske stavbe je dostopen na: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/akcijski-nacrt-za-skoraj-nic-energijske-stavbe/>

Slovenski infrastrukturni minister Jernej Vrtovec je v nagovoru na podnebni konferenci v Glasgowu poudaril, da »je leta 2021 čas za ukrepanje«. Ukrepi predloga GZ-1, ki je bil sprejet prejšnji teden, več kot očitno nasprotujejo izjavi o javni podpori k čistemu energetskega prehodu, ki jo je na konferenci podprla tudi Slovenija in katere namen je na mednarodni ravni sprejeti čim bolj široko zavezo k prehodu na čisto energijo in stran od fosilnih goriv.

- GZ-1 določa **obveznost projektiranja z BIM orodjem** (39. člen 9. odstavek – Projektna in druga dokumentacija). V tem členu GZ-1 uvaja določbo obvezne izdelave projektne dokumentacije za določene objekte s pomočjo informacijsko podprtega projektiranja (BIM orodja). Objekti, ki jih bomo morali kot projektanti obvezno izdelati v okolju BIM so objekti splošnega družbenega pomena, kot so večji objekti za športne in kulturne prireditve, večje stavbe državne javne kulturne infrastrukture, državne splošne bolnišnice klinike, specialne bolnišnice, protokolarni objekti ali diplomatska ali konzularna predstavništva ipd.

S stališča zahtevnosti projektiranja in izvedbe je za tovrstne stavbe projektiranje v BIM okolju morda smiselno, vendar ga noben zakon ne more zahtevati brez prehodnega obdobja in brez ustrezne tehnične podlage. Za tako zahtevo bi bilo potrebno v celotnem slovenskem gradbenem sektorju najprej sprejeti državno standardizacijo za celoten proces BIM metode projektiranja, ki pomeni določitev potrebnih nivojev obdelave ter ustrezno klasifikacijo delov objektov (elementov; zidov, plošče, vrata, etc.), za kar so na Slovenskem združenju za informacijsko modeliranje grajenj SiBIM je bil že izdelali Akcijski načrt uvedbe digitalizacije na področju grajenega okolja v RS<sup>3</sup>, vendar ga vlada ni potrdila in s tem zaustavila preišljen in smiseln način uvedbe BIM procesov. Določilo glede obveze projektiranja v BIM okolju kot ga določa GZ-1, pa je samo sam sebi namen in bo na koncu zgolj podražilo državne investicije.

Ob tem opozarjamo, da obvezno projektiranje z BIM orodjem velja za vse vrste gradenj in ne le novogradnje, torej tudi za rekonstrukcije, prenove, vzdrževalna dela in tako naprej. Določilo, po katerem je potrebno tudi npr. za prenovu napeljave v državnem objektu izdelati BIM projekt, torej najprej izdelati posnetek celotnega obstoječe stavbe v BIM okolje, je prenormirano. Strošek izdelave posnetka obstoječe stavbe bo bistveno presešel strošek izdelave vsebinskega dela projekta za prenovu.

**Menimo, da GZ-1 ne prinaša ustreznih rešitev in bo povzročil družbeno škodo na področju grajenega prostora, trajnostnega razvoja, zato predlagamo Državnemu svetu, da predlaga odločilni veto na sprejeti GZ-1.**

S spoštovanjem

Pripravile:  
Strokovne komisije ZAPS

Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije  
Predsednik:

Tomaž Krištof, univ.dipl.inž.arh.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'TK'.

<sup>3</sup> Akcijski načrt uvedbe digitalizacije na področju grajenega okolja v RS je dostopen na: <https://www.sibim.si/dokumenti/AN/>