



Številka: P-5/25-5

Datum: 6. 11. 2025

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za rešitev spora glede pristojnosti, začetem z zahtevo Skupne občinske uprave občin Dolenjske in Bele krajine, na seji 6. novembra 2025

odločilo:

Za inšpekcijski nadzor nad gradnjo nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, je pristojna Skupna občinska uprava občin Dolenjske in Bele krajine.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Skupna občinska uprava občin Dolenjske in Bele krajine (v nadaljevanju predlagateljica) zahteva rešitev spora med njo in Inšpektoratom Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Območno enoto Novo mesto (v nadaljevanju Inšpektorat), glede pristojnosti za vodenje postopka inšpekcijskega nadzora v primeru nenamenske rabe kmetijskih zemljišč. Predlagateljica navaja, da je Občina Šentjernej (v nadaljevanju Občina) 8. 8. 2023 Inšpektoratu podala prijavo s prošnjo za ukrepanje v skladu s pristojnostmi Inšpektorata, ker je ob rednem pregledu infrastrukture in zemljišč ugotovila, da je na kmetijskem zemljišču s parc. št. 334, k. o. Šentjernej, v lasti Občine na predhodno navožen gramoz postavljen montažni bivalni objekt, na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 340 in 351, obe k. o. Šentjernej, ki sta prav tako v lasti Občine, pa je postavljenih več manjših pomožnih objektov. Kmetijski inšpektor Inšpektorata je po navedbah predlagateljice opravil ogled in preveril stanje na zemljiščih s parc. št. 334, 339, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, Inšpektorat pa je nato zadevo odstopil v obravnavo predlagateljici. Iz dopisa o odstopu zadeve naj bi izhajalo, da je bilo pri ogledu stanja na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, opravljenem na podlagi prijave Občine, ugotovljeno, da gre za nezahtevne objekte, za kar je po tretjem odstavku 10. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS,

št. 199/21, 133/23 in 75/25 – v nadaljevanju GZ-1) pristojna občinska inšpekcija, zato Inšpektorat odstopa zadevo v reševanje predlagateljici.

2. Predlagateljica meni, da je v obravnavani zadevi sporna nenamenska raba kmetijskega zemljišča oziroma omejevanje rabe kmetijskega zemljišča za kmetijske namene. Trdi, da v obravnavanem primeru vsa dela, izvedena na kmetijskih zemljiščih (postavitev premičnega bivalnika, ki stoji na betonskih podstavkih, postavitev lesenega podesta v obliki terase pred bivalnikom, peščeno nasutje, ki je dovoz do asfaltne ceste, ter postavitev dveh pločevinastih garaž), pomenijo kršitev prvega odstavka 4. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 79/17 in 44/22 – v nadaljevanju ZKZ) oziroma prve in tretje alineje prvega odstavka 7. člena ZKZ in Uredbe o podrobnejših merilih za presojo, ali obdelovalec ravna kot dober gospodar (Uradni list RS, št. 81/02 – v nadaljevanju Uredba).

3. Predlagateljica se sklicuje na opredelitev pristojnih inšpekcijskih organov iz 106. člena ZKZ, na opredelitev pooblastil kmetijskih inšpektorjev iz 107. člena ZKZ in na predpisano globo iz 2. točke prvega odstavka 108. člena ZKZ za ravnanje v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena ZKZ. Trdi, da v 106. členu ZKZ občinska inšpekcija ni navedena kot pristojna za nadzor nad uporabo kmetijskih zemljišč, nad gradnjo na teh zemljiščih ali nad izvajanjem kakršnih koli drugih posegov na kmetijskih zemljiščih, ter meni, da zato nima pooblastila za ukrepanje v obravnavanem primeru. Pristojnost občinske inšpekcije na kmetijskih zemljiščih je po mnenju predlagateljice izključena in za prevzem pristojnosti ni zakonske podlage. Predlagateljica meni, da bi moral Inšpektorat, če se je po ogledu že odločil za odstop zadeve, zadevo po 106. členu ZKZ odstopiti pristojni gradbeni inšpekciji. Po predlagateljčinem mnenju je nadzor nad (ne)namensko rabo kmetijskih zemljišč specialno urejen v ZKZ, pri obravnavi prijav, kot je bila podana v konkretnem primeru, pa je treba upoštevati dejstvo, da je treba na kmetijskem zemljišču zagotoviti kmetijsko obdelavo tal, za kar pa občinska inšpekcija nima nobenega pravnega vzvoda. Predlagateljica zato Ustavnemu sodišču predlaga, naj odloči, da je za nadzor nad izvajanjem 4. in 7. člena ZKZ pristojna kmetijska inšpekcija (Inšpektorat) in da je ukrepanje občinske inšpekcije na kmetijskih zemljiščih v primeru ugotovitve kršitev ZKZ v vseh primerih izključeno.

B.

4. Ustavno sodišče je na podlagi sedme alineje prvega odstavka 160. člena Ustave in sedme alineje prvega odstavka 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) pristojno, da odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Za te spore se v skladu z 62. členom ZUstS smiselno uporablja 61. člen ZUstS. Po drugem odstavku 61. člena ZUstS lahko, če pride do spora, ker več organov zavrača pristojnost v posamezni zadevi, zahteva rešitev spora glede pristojnosti organ, ki mu je bila zadeva odstopljena, pa meni, da zanjo ni pristojen.

5. V obravnavanem primeru je med državnim in občinskim inšpekcijskim organom nastal spor o tem, kateri izmed njiju je pristojen za vodenje postopka inšpekcijskega nadzora nad posegi v kmetijska zemljišča s parc. št. 334, 339, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej. Predlagateljica meni, da gre za nenamensko rabo kmetijskih zemljišč in nezagotavljanje njihove obdelave ter s tem za kršitev prvega odstavka 4. člena ZKZ oziroma prve in tretje alineje prvega odstavka 7. člena ZKZ in Uredbe, za nadzor nad izvajanjem teh določb pa je v skladu s 106. členom ZKZ pristojen Inšpektorat. Iz dopisa Inšpektorata o odstopu zadeve nasprotno izhaja, da gre za postavitve nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih, za kar je po tretjem odstavku 10. člena GZ-1 pristojna predlagateljica.

6. Iz listin, ki jih je predložila predlagateljica, izhaja, da je kmetijski inšpektor Inšpektorata na podlagi prijave Občine 29. 8. 2023 opravil inšpekcijski ogled stanja na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 339, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej. V zapisniku o ogledu je navedeno, da na zemljišču s parc. št. 334, k. o. Šentjernej, stoji enostanovanjski objekt, premični bivalnik, postavljen na betonske podstavke, pred njim pa je lesen podest v obliki terase, postavljen na peščeno nasutje, ki je dovoz do asfaltne ceste. Nadalje iz zapisnika izhaja, da je na preostalih treh parcelah postavljenih več različnih delov kmetijske opreme, dve pločevinasti garaži in dve osebni vozili, in sicer ob robu zemljišča pod krošnjami dreves, in da bistveno ne motijo kmetijske obdelave. Ena od garaž, traktor s prikolico in nekaj opreme po ugotovitvah Inšpektorata stojijo na mejnem delu zemljišč s parc. št. 428/88 in 339, obe k. o. Šentjernej. Inšpektorat je zadevo z dopisom z dne 30. 8. 2023 odstopil v reševanje predlagateljici z utemeljitvijo, da je bilo pri preveritvi stanja na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, ugotovljeno, da gre za nezahtevne objekte.

7. Obseg spora o pristojnosti v obravnavanem primeru opredelujeta vsebini prijave Občine in dopisa Inšpektorata o odstopu. Iz prijave Občine ne izhaja, da bi bil za prijaviteljico sporen način obdelovanja kmetijskih zemljišč in nespoštovanje zahtev 7. člena ZKZ. Nasprotno, za prijaviteljico je po njenih navedbah sporna postavitve objektov na kmetijskih zemljiščih. Iz dopisa o odstopu pa izhaja, da je bilo po opravljenem ogledu predlagateljici v obravnavo odstopljeno vodenje postopka inšpekcijskega nadzora nad nezahtevnimi objekti na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej. Ker v preostalem delu, tj. glede odložene kmetijske opreme, parkiranih osebnih vozil in traktorja ter glede vseh morebitnih posegov v zemljišče s parc. št. 339, k. o. Šentjernej, do odstopa zadeve predlagateljici ni prišlo, tudi spor glede pristojnosti, o katerem bi moralo odločiti Ustavno sodišče, v tem delu ni mogel nastati.

8. Za odločitev o sporu glede pristojnosti je zato odločilen odgovor na vprašanje, ali je za nadzor nad postavitvijo (nezahtevnih) objektov na kmetijskih zemljiščih pristojna predlagateljica ali Inšpektorat.

9. Pristojnost organov za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad gradnjo¹ ureja 10. člen GZ-1.² Skladno s prvim odstavkom tega člena opravljajo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb GZ-1, ki se nanašajo na gradnjo, za katero je predpisano gradbeno dovoljenje,³ (državni) gradbeni inšpektorji. Skladno s tretjim odstavkom istega člena opravljajo inšpekcijski nadzor nad gradnjo nezahtevnih objektov, za katere je sicer predpisano gradbeno dovoljenje,⁴ tudi občinski inšpektorji. Inšpekcijski nadzor nad gradnjo, za katero po GZ-1 ni predpisano gradbeno dovoljenje, pa skladno s prvo in drugo alinejo četrtega odstavka 10. člena GZ-1 opravljajo tako občinski kot državni inšpektorji, in sicer v delu, ki se nanaša na skladnost z občinskimi prostorskimi izvedbenimi akti in neposredno uporabnimi temeljnimi in podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz zakona, ki ureja prostor, ter drugimi sorodnimi predpisi občine, občinski inšpektorji, v delu, ki se nanaša na skladnost z državnimi prostorskimi izvedbenimi akti in neposredno uporabnimi temeljnimi in podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz zakona, ki ureja prostor, pa (državni) gradbeni inšpektorji. Ne glede na to, ali je za gradnjo predpisano gradbeno dovoljenje ali ne, opravljajo inšpekcijski nadzor državni gradbeni in drugi inšpektorji v delu, ki se nanaša na bistvene in druge zahteve, in sicer vsak iz svoje pristojnosti (drugi odstavek in tretja alineja četrtega odstavka 10. člena GZ-1). Pristojnost za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad gradnjo je torej zakonodajalec med državo in lokalnimi skupnostmi razmejil tako, da je določil, da je nadzor nad gradnjo, za katero je treba pridobiti gradbeno dovoljenje, v pristojnosti države (gradbenih inšpektorjev), razen v primeru gradnje nezahtevnih objektov, ko je nadzor v pristojnosti tako države (gradbenih inšpektorjev) kot lokalnih skupnosti (občinskih oziroma medobčinskih inšpekcijskih organov); nadzor nad gradnjo, za katero ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, pa je v pristojnosti tako lokalnih skupnosti (občinskih oziroma medobčinskih inšpekcijskih organov) kot države (gradbenih inšpektorjev), odvisno od tega, ali gre za nadzor nad spoštovanjem občinskih prostorskih izvedbenih aktov in sorodnih predpisov ali državnih prostorskih izvedbenih aktov.⁵

¹ Gradnja je izvedba gradbenih in drugih del, povezanih z gradnjo, ki obsega novogradnjo, rekonstrukcijo, manjšo rekonstrukcijo, vzdrževanje objekta, vzdrževalna dela v javno korist, odstranitev in spremembo namembnosti (5. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1).

² Zahteva za odločitev o sporu glede pristojnosti je bila vložena pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 75/25 – GZ-1B), s katerim je bil med drugim spremenjen tudi četrti odstavek 10. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21 in 133/23 – v nadaljevanju GZ-1/23). Četrti odstavek 10. člena GZ-1/23 je bil v delu, upoštevnem v obravnavanem primeru, vsebinsko enak zdaj veljavnemu četrtemu odstavku 10. člena GZ-1.

³ Gradbeno dovoljenje je odločba, s katero se investitorju dovoljuje gradnja; gradbeno dovoljenje je tudi integralno gradbeno dovoljenje po določbah GZ-1 (6. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1).

⁴ Glej prvi odstavek 5. člena GZ-1.

⁵ Neposredno uporabna temeljna pravila urejanja prostora so pravila iz petega in šestega odstavka 21. člena, iz 35. člena ter iz sedmega odstavka 282. člena Zakona o urejanju prostora

10. Predlagateljica ne nasprotuje ugotovitvam Inšpektorata, da so na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, postavljeni nezahtevni objekti.⁶ Iz njenih navedb je mogoče razbrati le, da pristojnost zavrača, ker meni, da je nadzor nad gradnjo, kadar se ta izvaja na kmetijskih zemljiščih, v izključni pristojnosti Inšpektorata. Za tak zaključek ne v GZ-1 ne v ZKZ ni podlage. Člen 10 GZ-1 pristojnosti (državnih) gradbenih in občinskih inšpektorjev nad gradnjo ne določa glede na namensko rabo zemljišča, na katerem konkretni objekt stoji, in ne izključuje nadzora nad gradnjo objektov na kmetijskih zemljiščih. Pristojnost predlagateljice za nadzor nad nezahtevnimi objekti na kmetijskih zemljiščih je torej določena v tretjem odstavku 10. člena GZ-1.

11. Tudi iz ZKZ (izključna) pristojnost Inšpektorata za nadzor nad gradnjo nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih ne izhaja. Člen 106 ZKZ, na katerega se sklicuje predlagateljica, pooblašča kmetijske (in gozdne) inšpektorje za nadzor nad izvajanjem ZKZ in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, inšpektorje za varstvo okolja in gradbene inšpektorje pa dodatno pooblašča, da v skladu s svojimi pristojnostmi tudi oni nadzorujejo izvajanje 4. člena ZKZ ter predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Ker gradnje objektov ne ureja ZKZ, temveč GZ-1, nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo gradnjo, ne spada v pristojnost Inšpektorata.

12. Navedeno pa ne pomeni, da zahtev ZKZ pri gradnji na kmetijskih zemljiščih ni treba spoštovati in da je nadzor nad temi zahtevami pri gradnji na kmetijskih zemljiščih izključen. Kmetijska zemljišča uživajo po drugem odstavku 71. člena Ustave posebno

(Uradni list RS, št. 199/21, 23/24, 109/24 in 75/25 – v nadaljevanju ZUreP-3; glej osmi odstavek 282. člena ZUreP-3), ki veljajo ne glede na prostorske izvedbene akte. Podrobnejša pravila urejanja prostora sprejme Vlada z uredbo, pripravijo pa se na podlagi temeljnih pravil urejanja prostora, ki jih določa ZUreP-3. Podrobnejša pravila urejanja prostora se lahko uporabljajo neposredno pri dovoljevanju in izvajanju posegov v prostor in v tem delu nadomestijo prostorski izvedbeni akt; če se podrobnejša pravila urejanja prostora sprejmejo za neposredno uporabo pri dovoljevanju in izvajanju posegov v prostor, se ta namen v pravilih izrecno navede (glej 15. člen ZUreP-3).

⁶ GZ-1 opredeljuje objekt kot s tlemi povezano stavbo ali gradbeni inženirski objekt, narejen iz gradbenih proizvodov, proizvodov in naravnih materialov, skupaj z vgrajenimi inštalacijami in tehnološkimi napravami, ki jih objekt potrebuje za svoje delovanje. Objekt je povezan s tlemi, če je temeljen ali s pomočjo gradbenih del povezan s tlemi na stalno določenem mestu in ga ni mogoče premakniti ali odstraniti brez škode za njegovo bistvo; za objekt se štejeta tudi začasni objekt in grajeni objekt na drevesu, ki je namenjen opravljanju dejavnosti (25. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1). Objekti se glede na zahtevnost razvrščajo med enostavne, nezahtevne, manj zahtevne in zahtevne (tretji odstavek 3. člena GZ-1 in Uredba o razvrščanju objektov, Uradni list RS, št. 96/22). Nezahtevni objekt je objekt manjših dimenzij, konstrukcijsko nezahteven in prostorsko zaznaven (23. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1).

varstvo.⁷ To ustavno zapoved zakonodajalec uresničuje s predpisi s področja urejanja prostora in gradnje objektov, ki varujejo pred pretirano urbanizacijo prostora, ter s predpisi, ki varujejo kmetijska in gozdna zemljišča,⁸ tj. tudi z ZKZ. Ta ureja varstvo kmetijskih zemljišč in njihovo upravljanje, tako da določa njihovo razvrstitev, rabo in obdelovanje, promet z njimi ter njihov zakup, agrarne operacije in skupne pašnike.⁹ Z namenom varstva kmetijskih zemljišč ZKZ med drugim omejuje lokalne skupnosti pri tem, gradnjo katerih objektov oziroma posegov v prostor lahko s prostorskim aktom dopustijo na območjih kmetijskih zemljišč,¹⁰ in določa pogoje, ki jih mora investitor pri gradnji nekaterih izmed teh objektov še dodatno izpolnjevati,¹¹ predpisuje omejitve in pogoje načrtovanja prostorskih ureditev na območjih trajno varovanih kmetijskih zemljišč,¹² dopušča prostorsko načrtovanje nekaterih kmetijskih objektov na kmetijskih zemljiščih brez spremembe namenske rabe,¹³ določa pogoje spremembe kmetijskih zemljišč v stavbna zemljišča in območja mineralnih surovin¹⁴ in pogoje načrtovanja prostorskih ureditev državnega pomena, s katerimi bodo kmetijska zemljišča trajno izgubljena.¹⁵ Prvi odstavek 4. člena ZKZ, na katerega se sklicuje predlagateljica, vsebuje splošno zahtevo, da je treba kmetijska zemljišča uporabljati v skladu z njihovim namenom ter preprečevati njihovo onesnaževanje ali drugačno degradiranje in onesnaževanje ali drugačno zaviranje rasti rastlin.

13. Z zakonom vzpostavljena obveznost posebnega varstva kmetijskih zemljišč zavezuje tudi lokalno skupnost.¹⁶ Občina je pri prostorskem načrtovanju omejena s cilji in izhodišči širšega prostorskega urejanja, varstvom okolja in drugimi z zakoni urejenimi sektorskimi posegi v okolje.¹⁷ Iz ustavne zahteve po posebnem varstvu kmetijskih zemljišč izhaja dolžnost občine, da na podlagi in v okviru svojih pristojnosti ravna skrbno pri ohranjanju oziroma varovanju površin kmetijskih zemljišč ter pri odločanju o povečanju ali zmanjšanju njihovega obsega.¹⁸ Namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje za umestitev načrtovanih posegov v prostor določajo občine z

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-260/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 25/05, in OdlUS XIV, 7), 9. točka obrazložitve.

⁸ Tako na primer odločba Ustavnega sodišča št. U-I-262/19 z dne 6. 4. 2023 (Uradni list RS, št. 54/23), 50. točka obrazložitve.

⁹ Prvi odstavek 1. člena ZKZ.

¹⁰ Člen 3č ZKZ.

¹¹ Člen 3ča ZKZ.

¹² Člena 3d in 3e ZKZ.

¹³ Člen 3ea ZKZ.

¹⁴ Člen 3eb ZKZ.

¹⁵ Člen 3ec ZKZ.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-58/12 z dne 2. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 90/13), 8. točka obrazložitve.

¹⁷ Glej prav tam.

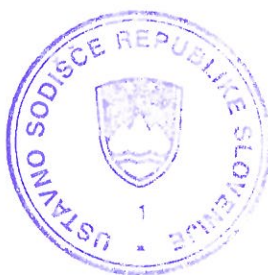
¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-148/19 z dne 14. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 60/22), 12. točka obrazložitve.

občinskim prostorskim načrtom,¹⁹ ki je prostorski izvedbeni akt in kot tak podlaga za graditev objektov ter dovoljevanje in izvajanje negradbenih posegov.²⁰ Gradnja nezahtevnega objekta je dovoljena le na podlagi (pravnomočnega) gradbenega dovoljenja,²¹ pogoj za izdajo tega pa je tudi (pozitivno) mnenje občine o skladnosti dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja z občinskim prostorskim izvedbenim aktom.²² Na ta način se z ureditvijo postopkov prostorskega načrtovanja in dovoljevanja gradnje nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih uresničujejo tudi zakonske zahteve varstva kmetijskih zemljišč iz ZKZ.

14. Glede na navedeno je za nadzor nad spoštovanjem določb GZ-1, ki ureja gradnjo nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih s parc. št. 334, 340 in 341, vse k. o. Šentjernej, pristojna predlagateljica. Ustavno sodišče je zato odločilo, kot izhaja iz izreka odločbe.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi četrtega odstavka 61. člena v zvezi z 62. členom ZUstS in četrte alineje drugega odstavka 46. člena 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, mag. Nina Betetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.



dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹⁹ Člen 116 ZUreP-3.

²⁰ Glej tretji odstavek 50. člena ZUreP-3.

²¹ Prvi in četrti odstavek 5. člena GZ-1.

²² Primerjaj 43. in 54. člen GZ-1 ter drugi odstavek 282. člena ZUreP-3.

