



2026-01-1687

Odločba P-9/25

Ustavno sodišče je v postopku za rešitev spora glede pristojnosti, začetem z zahtevo Skupne občinske uprave Medobčinskega inšpektorata in redarstva občin Vrhnika, Brezovica, Gorenja vas - Poljane, Žiri, Borovnica, Log - Dragomer in Horjul, na seji 10. junija 2026

odločilo:

Za inšpekcijski nadzor nad ureditvami dovoznih poti, ki potekajo po zemljiščih s parc. št. 901, 255, 1444/1, 228, 194/2, 195/2, 197/1, 220, 218/1, 1488, 1491 in 1494, vsa k. o. Zaklanec, parc. št. 907/49, 907/34, 95/3, 99/1, 1042/14, 796/1, 1454, vsa k. o. Vrzdenc, parc. št. 1280, 1057, 1054, 1056, 1093, 1101/1, 1097, 1101/2, 1076/1, 1074/1, 1084, 1727/1, 828/43, 1737/7, 1579/1, 529/3, 471/3, 1745/9, 828/193, 828/1, 828/8, 822/2, 1727/1, 1727/2, 546/1, 546/2, 1467/8, 1467/2, 1467/7, 1727/3, 705, 620 in 658/1, vsa k. o. Horjul, in parc. št. 458/3, k. o. Žažar, ter nad postavitvijo na jezeru na kolih postavljenega lesenega objekta, manjšega zidanega objekta, lesenega paviljona in v zemljo vkopanega kovinskega zabojnika na zemljišču s parc. št. 901, k. o. Zaklanec, je pristojna Skupna občinska uprava Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Vrhnika, Brezovica, Gorenja vas - Poljane, Žiri, Borovnica, Log - Dragomer in Horjul.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Skupna občinska uprava Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Vrhnika, Brezovica, Gorenja vas - Poljane, Žiri, Borovnica, Log - Dragomer in Horjul (v nadaljevanju predlagateljica) zahteva rešitev spora med njo in Inšpektoratom Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Območno enoto Ljubljana (v nadaljevanju Inšpektorat), glede pristojnosti za nadzor na podlagi 25 prijav degradacije kmetijskih zemljišč na območju Občine Horjul. Predlagateljica navaja, da ji je kmetijska inšpektorica Inšpektorata po opravljenem ogledu na terenu in sestavi zapisnika o inšpekcijskem ogledu vse zadeve odstopila v pristojno reševanje z navedbo, da gre za degradacijo kmetijskega zemljišča z namensko rabo K1 v Občini Horjul. Predlagateljica se z odstopom ne strinja, saj meni, da je za nadzor nad namensko rabo najboljših kmetijskih in gozdnih zemljišč po šesti alineji točke B 107. 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/22) pristojen kmetijski inšpektor.

B.

2. 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.

3. V obravnavanem primeru je med državnim in občinskim inšpekcijskim organom nastal spor o tem, kateri izmed njiju je pristojen za vodenje postopkov inšpekcijskega nadzora, uvedenih na podlagi 25 anonimnih prijav glede degradacije kmetijskih zemljišč v Občini Horjul.

4. Iz listin, ki jih je predložila predlagateljica, izhaja, da je Inšpektorat po opravljenem inšpekcijskem ogledu ali vpogledu v Prostorski informacijski sistem (PISO) Občine Horjul predlagateljici v reševanje odstopil prijave, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča s parc. št. 901, k. o. Zaklanec (v nadaljevanju odstop prijave št. 1); parc. št. 255, k. o. Zaklanec (v nadaljevanju odstop prijave št. 2); parc. št. 907/49, k. o. Vrzenec (v nadaljevanju odstop prijave št. 3); parc. št. 907/34, k. o. Vrzenec (v nadaljevanju odstop prijave št. 4); parc. št. 95/3, 99/1 in 1042/14, vsa k. o. Vrzenec (v nadaljevanju odstop prijave št. 5); parc. št. 1280, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 6); parc. št. 796/1, k. o. Vrzenec (v nadaljevanju odstop prijave št. 7); parc. št. 1057, 1054 in 1056, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 8); parc. št. 1093, 1101/1, 1097, 1101/2, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 9); parc. št. 1076/1 in 1074/1, obe k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 10); parc. št. 1084, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 11); parc. št. 1727/1 in 828/43, obe k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 12); parc. št. 1737/7 in 1579/1, obe k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 13); parc. št. 1444/1, 228, 194/2, 195/2, 197/1, 220, 218/1, 1488, 1491 in 1494, vsa k. o. Zaklanec (v nadaljevanju odstop prijave št. 14); parc. št. 529/3, 471/3 in 1745/9, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 15); parc. št. 1454, k. o. Vrzenec (v nadaljevanju odstop prijave št. 16); parc. št. 828/193, 828/1 in 828/8, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 17); parc. št. 822/2, 1727/1 in 1727/2, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 18); parc. št. 546/1 in 546/2, obe k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 19); parc. št. 1467/8, 1467/2 in 1467/7, vsa k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 20); parc. št. 1727/3, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 21); parc. št. 705, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 22); parc. št. 620, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 23); parc. št. 658/1, k. o. Horjul (v nadaljevanju odstop prijave št. 24); in parc. št. 458/3, k. o. Žažar (v nadaljevanju odstop prijave št. 25).

5. Predlagateljica meni, da gre v vseh primerih za nadzor nad rabo kmetijskih zemljišč, za nadzor nad tem pa je po njenem mnenju v skladu s šesto alinejo točke B 107. člena ZKZ/22 pristojen Inšpektorat. Iz predlagateljicine zahteve za rešitev spora glede pristojnosti pri tem izhaja, da so ji bile v pristojno reševanje odstopljene zadeve nadzora nad degradacijo kmetijskih zemljišč z namensko rabo K1 v Občini Horjul, česar pa priloženi dopisi Inšpektorata o odstopu posameznih zadev ne potrjujejo. Iz dopisov Inšpektorata o odstopu posameznih zadev nasprotno izhaja, da se odstop zadev v vseh primerih nanaša na nadzor nad izvedbo dovoznih poti oziroma cest: v primeru odstopa prijave št. 1 na z gramozom nasuto dovozno pot do kmetijskega zemljišča; v primeru odstopa prijave št. 2 na asfaltirano dovozno pot; v primerih odstopov prijav št. 3–6 ter 25 na z gramozom narejeno in utrjeno dovozno pot do (stanovanjskega) objekta; v primeru odstopov prijav št. 7, 10, 11, 13 na dovozno pot do (stanovanjskega) objekta; v primeru odstopa prijave št. 16 na z gramozom narejeno in utrjeno pot v okolici gospodarskega objekta; v primeru odstopa prijave št. 22 na deloma asfaltirano, tlakovano in nasuto dovozno pot do objekta; v primeru odstopa prijave št. 23 na z gramozom nasuto dovozno pot do objekta; v primeru odstopa prijave št. 24 na kolovozno dovozno pot, deloma nasuto z gramozom, v primeru odstopov prijav št. 8–9, 12, 14, 15, 17–21 pa na dovozne poti – ceste. Iz odstopa prijave št. 1 obenem izhaja, da je na osrednjem delu zemljišča na jezeru na kolih postavljen manjši objekt, do katerega vodi lesena brv, sprednja stran jezera pa je zavarovana z leseno ograjo; da je na jugovzhodnem delu zemljišča manjši zidan objekt z okni, vrati in streho, v njegovi neposredni bližini pa lesen paviljon ter da je na zahodnem delu zemljišča v zemljo vkopan kovinski zabojnik za shranjevanje. Po mnenju Inšpektorata gre za zadeve iz pristojnosti predlagateljice.

6. Predmet sporov glede pristojnosti v obravnavanem primeru opredeljuje vsebina dopisov Inšpektorata o odstopih prijav, iz katerih izhaja, da so bile predlagateljici odstopljene zadeve inšpekcijskega nadzora, kolikor se ta nanaša na izvedbe različnih poti na kmetijskih zemljiščih, v primeru odstopa prijave št. 1 pa tudi na postavitve objektov na kmetijskem zemljišču. Predlagateljica ne nasprotuje ugotovitvam Inšpektorata, da so na kmetijskih zemljiščih izvedeni ugotovljeni posegi v prostor (ureditve poti in postavitve objektov). Za odločitev o sporu glede pristojnosti je zato odločilen odgovor na vprašanje, ali je za nadzor nad izvedbo teh posegov v prostor pristojna predlagateljica ali Inšpektorat.

7. Poseg v prostor je gradnja objekta v skladu s predpisi, ki urejajo graditev (gradbeni poseg) in izvedba dejanj, s katerim se ustvarjajo, spreminjajo ali vzdržujejo druge ustvarjene in naravne fizične strukture v prostoru ter spreminja njegova podoba ali raba (negradbeni poseg).¹ Pristojnost organov za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad posegi v prostor je odvisna od tega, ali gre za gradnjo ali za negradbene posege.

8. Pristojnost organov za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad gradnjo² ureja 10. člen GZ-1. 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,⁴ za katere je sicer predpisano gradbeno dovoljenje,⁵ tudi občinski inšpektorji ali skupni občinski inšpektorji, ki delujejo v okviru skupne občinske uprave.⁶ 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 temeljnimi⁷ in podrobnejšimi⁸ 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 inšpekcijskih organov); nadzor nad gradnjo, za katero ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, pa je v pristojnosti tako lokalnih skupnosti (občinskih 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.

9. Pristojnost organov za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem negradbenih posegov v prostor ureja 285. člen ZUreP-3. Skladno s prvim odstavkom tega člena opravljajo nadzor nad skladnostjo izvajanja vseh negradbenih posegov v prostor z državnim prostorskim izvedbenim aktom (državni) gradbeni inšpektorji. Skladno s prvo in drugo alinejo tretjega odstavka istega člena so občinski inšpektorji in skupni občinski inšpektorji, ki delujejo v okviru skupne občinske uprave, pristojni za inšpekcijski nadzor nad skladnostjo izvajanja vseh negradbenih posegov v prostor z neposredno uporabnimi temeljnimi pravili urejanja prostora v skladu z ZUreP-3, s podrobnejšimi pravili urejanja prostora iz drugega odstavka 15. člena ZUreP-3 in z občinskim prostorskim izvedbenim aktom ter nad prigravitvijo nameravane izvedbe posega v prostor, kadar je ta predpisana, in izvajanjem posegov v prostor v skladu z njo.

10. Z gradbenimi deli utrjene dovozne poti Uredba o razvrščanju objektov (Uradni list RS, št. 96/22 – v nadaljevanju Uredba) razvršča med enostavne objekte,⁹ za gradnjo katerih po GZ-1 ni predpisano gradbeno dovoljenje.¹⁰ Če se za ureditev dovozne poti ne izvajajo gradbena dela, gre za negradbeni poseg, ki mora biti izveden v skladu z ZUreP-3. Razvrstitev manjšega, na jezeru na kolih postavljenega objekta, do katerega vodi lesena brv, manjšega zidanega objekta, lesenega paviljona in v zemljo vkopanega kovinskega zabojnika za shranjevanje na zemljišču s parc. št. 901, k. o. Zaklanec, med enostavne ali nezahtevne objekte je odvisna od njihovih dimenzij in namembnosti.¹¹ Vendar pa točna opredelitev, ali gre pri ureditvah poti za gradbene ali negradbene posege in pri postavitvi objektov za enostavne ali nezahtevne objekte, za odločitev o sporu glede pristojnosti v obravnavanem primeru ni odločilnega pomena. Med udeležencema ni spora o tem, da so bili posegi v prostor, kot izhajajo iz dopisov Inšpektorata o odstopih posameznih zadev, izvedeni. Namenska raba prostora in prostorski izvedbeni pogoji za umestitev načrtovanih posegov v prostor se določajo z občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPN).¹² Ta je podlaga za graditev objektov ter za dovoljevanje in izvajanje

negradbenih posegov.¹³ Za inšpekcijski nadzor nad skladnostjo izvajanja negradbenih posegov v prostor z OPN je na podlagi tretjega odstavka 285. člena ZUreP-3 pristojen občinski inšpektor. Ta je na podlagi prve alineje četrtega odstavka 10. člena GZ-1 pristojen tudi za inšpekcijski nadzor nad skladnostjo gradnje, za katero ni predpisano gradbeno dovoljenje, z OPN. V pristojnosti občinskega inšpektorja je, kot je bilo pojasnjeno, na podlagi tretjega odstavka 10. člena GZ-1 tudi inšpekcijski nadzor nad gradnjo v primeru, ko se objekt po merilih iz Uredbe uvršča med nezahtevne objekte, za katere je sicer po GZ-1 treba pridobiti gradbeno dovoljenje. Ne GZ-1 ne ZUreP-3 pri tem ne izključujeta pristojnosti občinskega inšpektorja za nadzor nad gradbenimi oziroma negradbenimi posegi, kadar so ti izvedeni na kmetijskih zemljiščih. Pristojnost predlagateljice za nadzor nad posegi v prostor na kmetijskih zemljiščih je torej določena v tretjem odstavku 10. člena GZ-1, kolikor gre za gradbene posege (enostavne in nezahtevne objekte), in v tretjem odstavku 285. člena ZUreP-3, kolikor gre za negradbene posege.

11. Predlagateljica se pri utemeljevanju pristojnosti Inšpektorata sklicuje na šesto alinejo točke B 107. člena ZKZ/22, ki je določala pristojnost kmetijskega inšpektorja, da prepove onesnaževanje oziroma degradiranje kmetijskih zemljišč pri njihovi rabi in odredi vzpostavitev v prejšnje stanje na stroške povzročitelja onesnaževanja oziroma degradiranja, ali lastnika kmetijskih zemljišč, če se ugotovi njegova odgovornost. Ta pristojnost je zdaj določena v peti alineji točke B 107. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 79/17, 44/22 in 100/25 – v nadaljevanju ZKZ). Vendar pa ta ne določa pristojnosti Inšpektorata za nadzor nad ugotovljenimi posegi v prostor (ureditvami poti in postavitvami objektov), glede katerih je nastal obravnavani spor glede pristojnosti. Tudi sicer iz ZKZ (izključna) pristojnost Inšpektorata za nadzor nad posegi v prostor na kmetijskih zemljiščih ne izhaja. Člen 106 ZKZ 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 in negradbenih posegov v prostor ne ureja ZKZ, temveč GZ-1 in ZUreP-3, nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo gradnjo in negradbene posege v prostor, ne spada v pristojnost Inšpektorata.

12. Glede na navedeno je za nadzor nad spoštovanjem določb GZ-1, ki ureja gradnjo enostavnih in nezahtevnih objektov na kmetijskih zemljiščih, in za nadzor nad skladnostjo negradbenih posegov na kmetijskih zemljiščih z OPN v skladu z ZUreP-3 pristojna predlagateljica. Ustavno sodišče je zato odločilo, kot izhaja iz izreka odločbe.

C.

13. 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 mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Barbara Kresal, mag. Marko Starman, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. P-9/25-5

Ljubljana, dne 10. junija 2026

EDA 2026-5024234000-0013

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Točka 32 prvega odstavka 3. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 23/24, 109/24, 75/25 in 14/26 – v nadaljevanju ZUreP-3).

² 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 Gradbenega zakona, Uradni list RS, št. 199/21, 133/23 in 75/25 – v nadaljevanju 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 Nezahtevni objekt je objekt manjših dimenzij, konstrukcijsko nezahteven in prostorsko zaznaven (23. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1).

⁵ Glej prvi odstavek 5. člena GZ-1.

⁶ V nadaljevanju obrazložitve odločbe se za oba pojma, tj. "občinski inšpektor" in "skupni občinski inšpektor, ki deluje v okviru skupne občinske uprave", uporablja izraz "občinski inšpektor".

⁷ Neposredno uporabna temeljna pravila urejanja prostora so pravila iz petega in šestega odstavka 21. člena, iz 35. člena ter iz sedmega odstavka 282. člena ZUreP-3 (glej osmi odstavek 282. člena ZUreP-3), ki veljajo ne glede na prostorske izvedbene akte.

⁸ 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).

⁹ Točka 1 petega odstavka 11. člena Uredbe. Glej tudi šesti odstavek točke 2.4 Tehnične smernice Ministrstva za okolje in prostor (TSG-V-006: 2022) o razvrščanju objektov z dne 29. 7. 2022, izdane na podlagi prvega odstavka 36. člena GZ-1. Enostavni objekt je objekt tako majhnih dimenzij, da se v njem ne more zadrževati večje število oseb, konstrukcijsko enostaven in prostorsko manj zaznaven (3. točka prvega odstavka 3. člena GZ-1).

¹⁰ Glej prvi odstavek 5. člena GZ-1.

¹¹ Glej 10. in 11. člen Uredbe.

¹² Člen 116 ZUreP-3.

¹³ Glej drugi in tretji odstavek 50. člena ZUreP-3.