

## Nedovoljene gradnje v tretje

Čeprav je primer Mali vrhek spodbudil učinkovitejše reševanje problemov nedovoljenih gradenj v Sloveniji (zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegih v prostor, ULR Slovenije, št. 18/93), se je o negativnih pojavih in neurejenem stanju na področju urejanja prostora razpravljalo v republiški skupščini že v letih 1978 in 1987.

Kljub zavedanju obsežnosti »črnih gradenj«, neučinkovitega ukrepanja in pomanjkljivosti prostorske zakonodaje se razmere do danes niso spremenile ne glede na nekatere naloge republiških in občinskih organov, pristojnih za urejanje prostora. Ukrepi so bili delni in usmerjeni v reševanje na podlagi ozke omejitvene prostorske zakonodaje, ki ni mogla zajeti celovitosti problema.

Urbanizacija v Sloveniji je potekala veliko hitreje kot v sosednjih razvitih državah. Proces urbanizacije, ki je stekel pri nas tudi trikrat hitreje, je povzročil nenadzorovano poselitev, predvsem pa izredno prostorsko razpršenost. Temu pospešenemu spontanemu razvoju nismo bili kos organizacijsko, kadrovske niti finančno, skrajne posledice pa se kažejo tako v množični izsiljeni »sivi gradnji« kot tudi v »črni gradnji«, ki jo danes pojmuje v širši razsežnosti, ki ne pomeni samo stihijske poselitve in nedovoljenih objektov, temveč tudi vse druge posege, ki samovoljno spreminjajo kulturno krajino in vplivajo na poslabšanje človekovega bivalnega okolja.

Negativni vplivi burne urbanizacije (op. to obdobje je približno trajalo od leta 1961 do leta 1981) so se začeli kazati predvsem v nižinskih primestnih naseljih, kasneje pa tudi v dostopnejših ruralnih območjih, tako da je danes nesmotrno poseljena skoraj tretjina slovenskega prostora, ki jo predstavlja ravninski svet. Vzporedno s temi pojavi pa se je razširila gradnja nedovoljenih počitniških hiš, ki sodi med najbolj kvarne vplive spreminjanja odprtega prostora.

Poročilo o urejanju prostora, ki ga je obravnaval izvršni svet SR Slovenije v letu 1987, navaja, da bi morale občinske skupščine popisati in razvrstiti vse nedovoljene gradnje, ki so se uporabljale do leta 1978, kar pa se je le delno uresničilo. Po letu 1978 pa naj bi bili nedovoljeni objekti odstranjeni ali pa bi na podlagi inšpekcijskih ukrepov o njih odločali za urbanizem pristojni organi. Učinkov pa ni bilo ne v eni ne v drugi smeri. Sklepne ugotovitve omenjenega poročila navajajo, da se nedovoljeni posegi v prostor ne zmanjšujejo. V porastu so objekti z manjšo naložbeno vrednostjo, stanovanjski objekti in nedovoljena gradnja cest, regulacij vodotokov in infrastrukturnih objektov. Zato prihaja do vedno večje strpnosti do nedovoljenih posegov, družbenopolitične skupnosti pa ne reagirajo na te pojave.

Edini sklepi, ki so jih sprejeli organi republiške skupščine, so se nanašali na uskladitev in dopolnitev predpisov o davkih in prispevkih, zavarovanju kreditiranja in geodeziji, ki naj bi bili podlaga za preprečevanje in zmanjševanje nedovoljenih posegov v prostor, za spodbujanje graditve v območjih organizirane gradnje, in na pripravo predlogov ukrepov za učinkovitejšo organiziranost in delovanje organov urbanistične in kmetijske inšpekcije.

\* mag. Jelko Valenčak, sekretar za varstvo okolja in urejanje prostora občine Nova Gorica.

Po podatkih ministrstva za okolje in prostor je bilo konec leta 1992 ugotovljenih približno 26.000 nedovoljenih posegov v prostor – 5000 stanovanjskih hiš, 1500 počitniških hiš, 3500 gospodarskih objektov, preostali del pa so prizidki, nadzidave, adaptacije, pomožni objekti in posegi, ki niso stavbe.

Podatki, ki izhajajo iz poročil inšpekcijskih služb, so nedvomno pravilni, vendar ne dajejo prave predstave dejanskega stanja. Podatki številčno temeljijo največkrat na prijavljenih primerih nedovoljenih posegov, ki so odkriti predvsem zaradi konfliktov med sosedi, ne pa na dejanskem odkrivanju vseh sprememb v prostoru. Zato lahko sklepamo, da gre za veliko obsežnejši in celovitejši pojav, kot si ga iz takšnih podatkov lahko predstavljamo.

Po navedbah ministrstva so črne gradnje najbolj razširjena vrsta nezakonitosti v prostorskem urejanju. Zaradi brezizhodnega položaja in potrebe po takojšnji zaježitvi nadaljnega razraščanja teh pojavov je bil sprejet nov zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegih v prostor še pred izdajo povsem nove celovite prostorske zakonodaje.

Rešitve, ki so bile uvedene z novim zakonom, temeljijo na strogosti in nekompromisnosti ukrepanja, kar naj bi bilo pomemben pogoj za učinkovitost.

Novi zakon pa je kot tak intervencijski in zahteva hitro enkratno akcijo in ne dopušča procesnega (kot najučinkovitejšega) reševanja izredno kompleksnih in množičnih deviantnih pojavov naše poselitve, ki so nastajali z izredno dinamiko v obdobju skoraj tridesetih let. Te probleme želim v nadaljevanju osvetliti iz svojega zornega kota kot razmišljanje k pripravi navodil za učinkovitejšo izvajanje zakona:

– kot prvo vprašanje je, kako odkriti vse nedovoljene posege v prostoru brez prisile? Poziv vlagateljem na podlagi zakona, ki je izredno omejitven in zahteva plačila precejšnje vsote depozita, še posebej ko gre za posege, ki niso stavbe, ne daje zagotovila za celovito evidentiranje problemov v prostoru. Inšpekcijske službe so preslabo zasedene, informacijski sistem za urejanje prostora pa še vedno ne deluje kljub pobudam, ki jih je dal republiški izvršni svet v letu 1987. V takšnih razmerah preostane kvečjemu popis stanja, ki bi ga morale opraviti strokovne službe za urejanje prostora in urbanistična inšpekcija s pomočjo geodetske uprave po krajevnih skupnostih oz. po posameznih naseljih. Glede na skopo odmerjen čas takšne akcije ne bodo izvedljive.

– Akcijsko reševanje z intervencijskim zakonom ne omogoča procesnega reševanja kompleksne problematike v degradiranih naseljih. Po nekaterih ocenah je od okoli 6000 naselij v Sloveniji približno polovica oblikovno, prostorsko ali ekološko degradiranih z izgubo njihove identitete. Nedovoljeni posegi so prav gotovo vpliven dejavnik v teh spremembah, čeprav obstajajo ponekod v vsebinskem smislu lahko tudi izjeme. Hitra priprava strokovnih podlag za prostorske ureditvene pogoje brez predhodne celovite evidence prostorskih sprememb ne more zagotoviti vsebinsko strokovnih rešitev za odpravo nezaželenega stanja tako v odprtem prostoru kot v naseljih. Učinki so lahko kot že tolikokrat le formalnopravni! Če bi bil pristop procesne narave po načelu urejanja kot »prenova novega«, bi lahko na podlagi celovitih strokovnih rešitev izdatno izboljšali stanje v naših naseljih, saj bi bili investitorji neustreznih posegov s »pogojno legalizacijo« zavezani odpraviti vse nepravilnosti pri gradnji. Zato ne bi smeli zamuditi enkratne priložnosti za sanacijo in prenovo naših naselij, ki pa je vezana na daljše časovno obdobje, seveda po vnaprej obvezno dogovorjenem terminskem planu.

Če bomo izpeljali le hitre strokovnoformalne prostorske akte in zanje porabili 25% depozita (15. čl. zakona!), bomo sicer formalno zadostili zakonu, predvsem pa neprav ničeno trošili velika sredstva za nekakovostne elaborate.

– Kakšna naj bo strokovna obravnava problema? Zaradi posebnosti problemov in prostorskih posebnosti je treba postaviti kriterialne podlage, nikakor pa ne moremo izhajati iz nekakšnih splošnih normativov, ki naj bi veljali za vso Slovenijo. Poseben problem je razpršenost gradnje. Pri pogojih za legalizacijo bo treba izhajati tako iz poselitvenih sistemov v občinah kot tudi iz proučitve razvojnih možnosti dopolnjevanja že nenadzorovano načetih preselitvenih struktur in iz zagotavljanja prihodnje gradnje infrastrukturnih objektov in naprav. Problem ohranjanja nedovoljenih gradenj na zavarovanih in nevarnih območjih pa bo predvsem odvisen od zagotavljanja uspešnosti sanacijskih ukrepov v takšnih okoljih.

– Zaradi obsežnosti problematike bo potreben fazni pristop: najprej ugotovitev možnosti legalizacije ali potrebe po rušenju, kasneje pa obravnavati in iskati rešitve za posege v prostor, ki so pogojno sprejemljivi.

– Učinkovitost izvajanja intervencijskega zakona je povezana tudi s socialno problematiko črnograditeljev! Ob prijavi nedovoljenih gradenj je treba takoj plačati depozit in kazen, česar marsikateri občan ne bo zmožel, saj znaša višina depozita za povprečno stanovanjsko hišo približno dveletno povprečno plačo v Sloveniji. Razen tega je izračun višine depozita ocenjen na podlagi stroškov komunalne opreme stavbne enote, ki velja za območja z višjim komunalnim standardom, kar pa nikakor ne velja za podeželje. Če upoštevamo, da je večina lastnikov takšnih stanovanjskih hiš in gospodarskih poslopij iz vrste revnejšega prebivalstva, in to v obdobju velike stopnje brezposelnosti, pomeni dosledno izvajanje zakona z rušitvijo nesmiselno dejanje. V takšnih primerih bi bilo bolje poiskati druga sredstva za prisilno postopno odplačilo predpisanih pristojbin; npr. hipoteka na nepremičnine itd.

– Sporno je tudi zbiranje vseh sredstev, ki so jih dolžni črnograditelji nakazati na račun Stanovanjskega sklada Republike Slovenije. Obveljati bi moralo načelo, da se tako odškodnina kot depozit zbirata v prizadeti občini, sredstva pa po teritorialnem načelu neposredno uporabijo za sanacijo na območju, kjer je nedovoljen poseg nastal, saj je občina pooblaščenca za izvedbo sanacijskih ukrepov in komunalno opremo zemljišč. V primeru pa, da po dogovorjenem terminskem planu občina predpisanih obveznosti (prostorskih ureditvenih pogojev) ne izpolni, pa bi bilo primerno, kot predvideva zakon, da jih izpelje ministrstvo, sredstva pa preidejo na republiko.

– Prostorski ureditveni pogoji za sanacijo degradiranih območij (16. čl. zakona) morajo vsebovati oceno prispevka investitorja k stroškom za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča. V praksi se bosta pojavila verjetno dva načina ocenjevanja stroškov. Za posamezne objekte bi bilo primerno upoštevati veljavno metodologijo o izračunu stroškov komunalne opreme, ki temelji na dejanskem stanju komunalne opreme območja, kjer je ta objekt. Če je objekt na zavarovanih in nevarnih območjih (seveda če je sanacija smiselna), pa bi morali biti ocenjeni še dodatni stroški za izvedbo dodatnih ureditev ali pa investitorju predpisati rok za njihovo izvedbo. Razen tega bi se investitor nedovoljenega objekta moral zavezati glede plačila sorazmernih stroškov dodatne komunalne opreme območja oz. naselja, ko bo do gradnje povečanega oz. izboljšane standarda prišlo.

Ko gre za kompleksnejša sanacijska območja z nedovoljenimi objekti, kjer se bodo upoštevali tudi razvojni vidiki poselitve in se bodo takšna območja urejala s prostorsko ureditvenimi pogoji, pa naj bi ocena stroškov komunalnega urejanja temeljila na idejni zasnovi komunalne ureditve, ocenjene na tisto komunalno ureditev, ki je izvedljiva že v prvi fazi in se da finančno in časovno dovolj natančno oceniti. Preostali del pa bi morali investitorji financirati v skladu s planom urejanja

stavbnih zemljišč občine za takšno območje, kjer bo lažje zagotoviti realen čas gradnje in dejanske stroške, saj bi pavšalna začetna ocena in na tej podlagi dokončno plačilo črnograditelja pomenila preplačilo ali pa primanjkljaj sredstev za celovito gradnjo komunalne opreme, za katero bo potrebno daljše časovno obdobje.

Na koncu bi opozoril še na pomembnost spremljanja pri izvajanju predpisanih ureditev. Potrebno je, da se za vsak objekt ali drug nedovoljen poseg v prostor, ki bo »pogojno legaliziran«, po odpravi pomanjkljivosti opravi tehnični pregled objekta, kjer bo ugotovljeno, ali so bila zahtevana dela dejansko opravljena.