

voljenja. Urbanistični dokumenti naj bi bili tisti, ki bi zajeli naraščanje »črnih gradenj«, vendar je potrebno takoj poudariti, da so določeni urbanistični dokumenti zastareli ter da tudi noveliranje in izdelovanje novih dokumentov ne sledi v celoti potrebam družbe.

Število nedovoljeno zgrajenih objektov raste različno v posameznih letih. Tudi večja gradnja družbenih stanovanj ni zavrla nedovoljenih gradenj, čeprav je bilo to pričakovati. Značilno je tudi, da se »črne gradnje« ne omejujejo le na določen teritorij, temveč se z večanjem števila veča tudi območje, na katerem so zgrajeni taki objekti. To pa brez dvoma onemogoča dolgoročno programiranje izrabe prostora in smotro ravnanje z zemljišči. Pri tem pa je treba tudi upoštevati, da nedovoljeno zgrajeni objekti praviloma nimajo urejenih komunalnih naprav, kar neposredno vpliva na bivalne pogoje teh občanov.

2. Zakonski predpisi

Leta 1967 je izšel Zakon o urbanističnem planiranju (Uradni list SRS, št. 26/67), ki določa, da se urejanje, graditev, rekonstrukcija naselij, komunalno opremljanje naselij ter varstvo družbenih prostorskih koristi izvaja v skladu z urbanističnim programom in načrtom, zazidalnimi načrti in urbanističnimi redi.

Leta 1972 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju (Uradni list SRS, št. 16/72). Zaradi naraščanja števila objektov, zgrajenih brez lokacijskega dovoljenja, je bil ustrezno spremenjen in dopolnjen tudi zakon v tistih določbah, ki se nanašajo na tovrstno problematiko. Od takrat dalje je bilo brez dovoljenja zgrajeni objekt možno vpisati v zemljiško knjigo kot objekt, določen za odstranitev, čim bo to zahtevala urbanizacija, vendar brez pravice do odškodnine. Zaradi neučinkovitosti in ponovnih težav pri obravnavanju objektov, zgrajenih brez ustreznega dovoljenja pristojnega organa, se je kmalu zopet pokazala potreba po spremembi določil, ki obravnavajo to občutljivo področje. Aprila leta 1978 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju (Uradni list SRS, št. 8/78), ki daje več pristojnosti urbanistični inspekciji, saj le-ta do zaključne III. gradbene faze lahko takoj odredi odstranitev objekta in vzpostavitev zemljišča v prejšnje stanje na stroške investitorja in v posebej, v zakonu določenih primerih, tudi po že zaključenih III. gradbenih fazah.

Doslej je urbanistični inšpektor črne gradnje le evidencial in izdal ustavitveno odločbo, nato pa spis odstopil pristojnemu upravnemu organu z zahtevo, da le-ta v posebnem postopku ugotovi, ali so podani pogoji za zavrnitev lokacijskega dovoljenja. Vse to je postopek zavlačevalo, investitorji pa so med tem časom z gradnjo že znatno napredovali in odstranitev je postajala vedno bolj boleča in z večjo škodo za investitorja, kakor pa bi bila ob odkritju črne gradnje.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju z veljavnostjo od 17. aprila 1978 dalje v 41. f členu določa, da morajo občinske skupščine najkasneje v šestih mesecih po uveljavitvi tega zakona z odlokom določiti merila, po katerih občinski upravni organi razvrstijo objekte, ki so že v uporabi, ki so bili zgrajeni brez lokacijskega dovoljenja, glede na dejanske okoliščine in namembnost objektov, na v zakonu določene kategorije.

Poleg osnovnih predpisov Zakona o urbanističnem planiranju in Zakona o graditvi objektov s svojimi spremembami in dopolnitvami je na področju urbanizma potrebno upoštevati še številne druge zakone kot npr.: Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem, Zakon o inspekcijah, Zakon o sanitarni inspekciji, Zakon o varstvu pred požarom, Zakon o vodah, Zakon o gozdovih, Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o javnih cestah in Zakon o rudarstvu. Vsi predpisi skupaj tvorijo celoto pri odločitvi ali ne bo lokacija zavrnila ali potrjena.

3. Razvrščanje nedovoljenih gradenj skladno z odlokom o merilih za razvrščanje objektov, ki so bili zgrajeni brez lokacijskega dovoljenja pred 16. 4. 1978.

Skupščina občine Ljubljana-Siška je v letu 1979 sprejela Odlok o merilih za razvrščanje objektov, ki

so bili zgrajeni brez lokacijskega dovoljenja pred 16. 4. 1978 (Uradni list SRS, št. 23/79). Odlok določa, da je treba opraviti kategorizacijo nedovoljenih gradenj po objektih, za katere se lahko izda lokacijsko dovoljenje (I. kategorija), na objekte, za katere se ne more izdati lokacijskega dovoljenja in se morajo odstraniti, odstranitev pa se lahko za določen čas odloži in pod določenimi pogoji izda lokacijsko dovoljenje (II. kategorija) in na objekte, ki se morajo takoj odstraniti (III. kategorija). Na podlagi 11. člena odloka Oddelka za upravne, gradbene in komunalne zadeve opravlja kategorizacijo prej omenjenih objektov. Pri opravljanju kategorizacije sodelujejo tudi krajevne skupnosti, komite za družbeno planiranje in družbenoekonomske odnose in kmetijsko zemljiška skupnost.

Po podatkih, ki jih je posredovala Urbanistična inšpekcija in po podatkih oddelka za upravne, gradbene in komunalne zadeve je bilo na območju občine Ljubljana-Siška do 16. 4. 1978 zgrajeno brez potrebnega gradbeno-tehnične dokumentacije in dovoljenja upravnega organa 1273 objektov, in sicer:

Vrsta gradnje	Objekti, zgrajeni brez dovoljenja	
	število	%
1. Stanovanjske hiše	625	49
2. Prizidave, nadzidave, adaptacije stanovanj	142	11,1
3. Počitniške hiše	89	6,9
4. Garaže	99	7,7
5. Gospodarska poslopja	45	3,6
6. Lope, čebelnaki, ograje, škarpe, manjše delavnice	273	21,7
Skupaj	1273	100

Oddelek za upravne, gradbene in komunalne zadeve je dokončno kategoriziral in obvestil občane v 793 primerih, od teh primerov je bilo razvrščeno v prvo kategorijo 753 objektov, v drugo kategorijo 40, v tretjo kategorijo še noben objekt. Ob obravnavanih primerih je bilo izdano že 170 lokacijskih dovoljenj, 35 občanov pa je že dobilo gradbeno dovoljenja. V referatu je ostalo še 341 zadev, ki so bile že kategorizirane, vendar se postopki sedaj nadaljujejo pri organih kot so krajevne skupnosti, Kmetijska zemljiška skupnost in Komiteju za družbenoekonomske odnose, ki so dolžni podati svoje soglasje. Za kategorizacijo je ostalo še 27 objektov.

Investitorji so že pred več leti pričeli graditi brez dokumentacije, sedaj pa urejajo vse potrebno za pridobitev gradbenega dovoljenja. Pri nedovoljenih gradnjah si občani morajo priskrbeti vso potrebno dokumentacijo in gradbeno dovoljenje. Veliko je še primerov legalizacije stanovanjskih objektov, ko si občani po več letih urejajo dokumentacijo za objekte, v katere so se že vselili, čeprav še niso bili popolnoma končani. Investitorji si uporabnih dovoljenj za take objekte ne preskrbijo, saj se s selitvijo vedno mudi. Že s polovično graditvijo si izboljšajo slabe stanovanjske razmere, ki so jih imeli v raznih starih najemnih stanovanjih ali hišah, čeprav objekt ni tak, kot bi lahko bil po izvedbi vseh del.

4. Zaključek

Namen tega poročila je delegatski skupščini podati informacijo, kako poteka izvajanje razvrščanja nedovoljeno zgrajenih objektov skladno z Odlokom o merilih za razvrščanje objektov, ki so bili zgrajeni brez lokacijskega dovoljenja pred 16. 4. 1978. V tem poročilu se ne podajajo vzroki nastajanja takih gradenj, ker to vsebuje naslednje poročilo.

Iz samega poročila pa se vidi, da je bilo v letih 1979, 1980 in v začetku leta 1981 opravljeno obsežno, zahtevno in tudi strokovno delo. Tako obsežno delo pa ne bi bilo mogoče opraviti v tem času, če se ne bi vsi udeleženci, ki sodelujejo pri izvajanju odloka, maksimalno prizadevali izvrševati svojih obveznosti. Pri tem ne smemo prezreti dejstva, da so velik prispevek dale krajevne skupnosti in kmetijska zemljiška skupnost, predvsem pri določitvi in odločitvah,

kam se bo nedovoljeno zgrajen objekt uvrstil. Predvsem pa je pomembno to, da se bo v letu 1981 delo okoli kategorizacije nedovoljenih gradenj v občini Ljubljana-Siška končalo, s tem pa se bo dalo delovnim ljudem in občanom možnost dokončne pridobitve lokacijskih in gradbenih dovoljenj.

II. POROČILO O NEDOVOLJENIH GRADNJAH V LETU 1980 IN VZROKI TAKIH GRADENJ

1. Uvod

Namen tega poročila ni samo podati število »črnih gradenj« v letu 1980, temveč več, s poročilom se želi opredeliti in nakazati na problem nedovoljenih gradenj ter skupščino seznanimi z vso problematiko, ki nastaja pri »črnih gradnjah« in jo opozoriti na nepopravljive posledice, ki pri takih gradnjah nastajajo ter ponuditi predloge za odpravo nedovoljenih gradenj.

Ko obravnavamo nedovoljene gradnje, ne moremo mimo ugotovitev:

- da se nedovoljene gradnje še vedno pojavljajo,
- da upravni organi nimajo definirane politike in kriterijev pri odstranjevanju nedovoljenih gradenj,
- da stihijna nedovoljena gradnja otežkoča oz. onemogoča realizacijo posameznih projektov,
- da znatni del delovnih ljudi in občanov popolnoma ignorira veljavne predpise, in
- da se v dnevnem tisku vse premalo pojavljajo članki, ki bi preventivno in dejansko občane opozarjali na nedopustnost takega ravnanja in na sankcije, ki se pri tem uporabljajo.

Zdi se, da skušamo lepo spodobno in v skladu z veljavnimi zakoni trenutno »urediti« zdejšne fizično stanje v prostoru, pri tem pa se ne vprašamo:

- kako je nastal in kako poteka proces nedovoljenih gradenj?
- kdo so ljudje, ki kršijo zakone in se poslužujejo takega načina gradnje?
- kje so temeljni vzroki za tako močan porast nedovoljenih gradenj v preteklih letih?

Res, da bo težko podati celovit in popoln pregled, ter podati konkretne odgovore na postavljena vprašanja, zavedajoč se dejstva, da za to področje ne obstojajo nikakršna gradiva ali literatura, ki bi obravnavala to problematiko. Poročilo ne sloni na nikakršni analizi ali raziskavi, temveč je plod izkušenj in praktičnega dela na tem področju, zato ne bo odveč, če se bo poročilo dograjevalo in spopolnjevalo.

2. Zakonski predpisi

Leta 1967 je izšel Zakon o urbanističnem planiranju, ki v svojem 1. členu določa, da se urejanje, graditev, rekonstrukcija naselij, komunalno opremljanje naselij ter varstvo družbenih prostorskih koristi izvaja v skladu z urbanističnim programom in načrtom, zazidalnimi načrti in urbanističnimi redi. Sprejeti urbanistični program ter sprejeti urbanistični načrt in urbanistični red mora občinska skupščina po potrebi najmanj po vsakih pet let pregledati in uskladiti s spremenjenimi gospodarskimi razmerami in s splošnimi družbenimi potrebami in koristmi. Na podlagi teh zakonskih določil je bil leta 1972 sprejet Odlok o urbanističnem programu za območje mesta Ljubljane (Uradni list SRS, št. 28/72), leta 1974 Odlok o urbanističnem redu za naselja in območja občine Ljubljana-Siška (Uradni list SRS, št. 17/74), leta 1969 Odlok o sprejetju urbanističnega načrta Medvod (Glasnik št. 10/69) in leta 1974 Urbanistični načrt krajinskega parka Polhograjski dolomiti (Uradni list SRS, št. 14/74), z namenom, da bi se zagotovili kar najbolj smotrni pogoji za graditev ter varstvo površin zaradi naravnih in pokrajinskih znamenitosti, oziroma značilnosti ter območij, ki so potrebna za posebne namene. Za območje, določeno za posebne namene, se po zakonu šteje območje zunaj mesta ali naselja, ki je namenjeno za turizem in rekreacijo ter območje, ki je s posebnim predpisom ali z urbanističnim programom razglašeno za zavarovano ali določeno za druge namene.

Leta 1972 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju. Zaradi naraščanja števila objektov, zgrajenih brez lokacijskega dovoljenja, je bil ustrezno spremenjen in dopolnjen tudi zakon v tistih določbah, ki se nanašajo na tovrstno problematiko. Zaradi neučinkovitosti in ponovnih težav pri obravnavanju objektov, zgrajenih brez ustreznega dovoljenja pristojnega organa, se je kmalu zopet pokazala potreba po spremembi določil, ki obravnavajo to občutljivo področje. Aprila 1978. leta je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urbanističnem planiranju, ki daje več pristojnosti urbanistični inšpekciji.

Trenutno je na področju urbanizma in gradbeništva v občini Ljubljana-Siška poleg veljavnih zakonov (zakon o urbanističnem planiranju s svojimi spremembami in dopolnitvami in zakon o graditvi objektov) v veljavi še 85 občinskih odlokov o potrditvi zazidalnih načrtov, urbanističnih načrtov ter sprememb oz. dopolnitev ter novelacij urbanističnih dokumentov. Poleg teh osnovnih predpisov je na področju urbanizma potrebno upoštevati še številne druge zakone. (Našteti v prvem poročilu!)

Namen prikaza zakonitih in drugih predpisov je v tem, da se opozori na tista določila, ki določajo, opredeljujejo in nakazujejo na način reševanja nedovoljenih gradenj, istočasno pa je potrebno poudariti, da ta določila tudi nakazujejo rešitve in način preprečevanja odprave nedovoljenih gradenj.

3. Nedovoljene gradnje v letu 1980

Skladno s Statutom mesta Ljubljane opravlja urbanistična inšpekcija vse pravice in dolžnosti občin, ki jih le-te imajo po zakonu in drugih predpisih na področju urbanizma. Inšpekcijske službe so dolžne pri svojem delu upoštevati politiko, sklepe, smernice in priporočila, ki so jih skupščine občin sprejele za posamezna področja.

Urbanistična inšpekcija, ki je pooblaščenca za nadzor nad dogajanjem na terenu, si je vse od obstoja skupnih inšpekcijskih služb v Ljubljani prizadevala preprečevati porast nedovoljenih gradenj. Problemi, s katerimi se srečujejo urbanistični inšpektorji na terenu, so si v glavnem iz leta v leto podobni. Številni občani še vedno gradijo s pomanjkljivo dokumentacijo ali celo brez nje, kar pomeni brez gradbenega dovoljenja. Inšpektorji prav tako večkrat ugotavljajo, da občani s potrdilom občinskega organa na priglasitev del izvajajo večje rekonstrukcije objektov, za kar pa bi bila potrebna popolna gradbena dokumentacija.

Gradbišča nedovoljenih gradenj so večinoma neurejena, zanemarjena je varstvo pri delu, največkrat pa občani ne spoštujejo nekaterih določil Zakona o graditvi objektov, zlasti glede strokovnega vodstva nad gradnjo. Večkrat se ugotavlja, da občani ne gradijo po potrjeni tehnični dokumentaciji oz. da objektom prizidujejo razne garaže, vhode ali terase.

Tudi v letu 1980 je bila s strani urbanistične inšpekcije večja pozornost posvečena nedovoljenim gradnjam, ker zaradi majhne kadrovske zasedenosti (1 inšpektor na občino) ni mogoče kontrolirati vseh dovoljenih in nedovoljenih gradenj.

Na območju občine Šiška je bilo v letu 1980 odkritih 125 nedovoljeno zgrajenih objektov in objektov, ki niso bili grajeni v skladu z dovoljenjem. Za te objekte je bilo izdanih 97 odločb. Večina odločb (71) je bilo izdanih za razne gospodarske objekte, adaptacije, nadzidave, prizidave, garaže in podobno. Investitorjem nedovoljenih gradenj je bilo izdanih 20 odločb za gradnjo stanovanjskih hiš, 4 odločbe za gradnjo počitniških hišic in 2 odločbi za nedovoljeno družbeno gradnjo. V 30 primerih je bilo pri ponovnem pregledu ugotovljeno, da je investitor, ki je prejel ustavitveno odločbo gradnjo tudi ustavil, 7 investitorjev, ki so prejeli odstranitveno odločbo, je odstranilo ali zasulo nedovoljeni objekt v gradnji, v enem primeru je objekt odstranila inšpekcija po drugi osebi, en investitor pa je gradnjo uskladil z izdanim lokacijskim dovoljenjem.

Nedovoljene gradnje so bile enakomerno porazdeljene po celotnem območju občine, tako da posebnih žarišč ni. Večina investitorjev je gradila na območju,