

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 seznaniti 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 stihistična 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, zanemarjeno 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,

kjer bi si lahko pridobili dovoljenje, nekaj pa tudi na nezazidljivih površinah.

Urbanistična inspekcija bo morala v bodoče še dosledneje in brezkompromisno preprečevati vsako črno gradnjo, pri čemer pa ji pri izvrševanju nalog morajo pomagati pristojni organi, družbenopolitične skupnosti in drugi dejavniki, ki sodelujejo pri urejanju prostora. Le tako usklajeno sodelovanje bo doseglo svoj namen, to je odpravo nedovoljenih gradenj.

4. Vzroki nedovoljenih gradenj

Vzroke za nastajanje nedovoljenih gradenj lahko razporedimo v dve osnovni skupini:

- a) primarne ali osnovne vzroke in
- b) sekundarne vzroke, ki jih pogojujejo osnovni vzroki.

a) Primarni vzroki

1. Dinamika industrializacije je potekala hitreje kot dinamika urbanizacije oziroma dinamika stanovanjske izgradnje. Porast industrializacije in urbanizacije sodita nedvomno med strateške cilje naše družbe, vendar je neskladna rast prizadela ljudi v njihovi življenjski potrebi: bivanju oziroma »stanovanju«. Ta neusklajenost je privedla do pojava defektne urbanizacije, do stanovanjskega primanjkljaja in končno do pojava nedovoljene gradnje.

Rast in razvoj Ljubljane nista zasnovana na ekonomskih kriterijih, v teh razmerah je možno graditi delovna mesta, ki ne nudijo najosnovnejših ustreznih standardov za potrebe novih zaposlenih ljudi.

2. Gradnja stanovanj po tržnem principu pogojuje visoke cene, tako da je stanovanje vse manj dostopno ekonomsko povprečno sposobnemu delu prebivalstva. Tudi Ljubljana v preteklem obdobju ni uspela uskladiti in povežati splošnih in posebnih interesov s področja pridobivanja in priprave zemljišč, priprave urbanistične dokumentacije, ki izgublja možnosti gradnje ter programiranja stanovanjske graditve.

Tako je začela stanovanjska gradnja v družbenem sektorju upadati, cene stanovanj so rasle, občani pa so se vedno bolj zatekali h gradnji v lastni režiji in s tem k nedovoljenim gradnjam.

Na porast cen organizirane stanovanjske gradnje je vplivala tudi neustrezna komunalna politika, saj so bila družbena vlaganja v komunalno infrastrukturo premajhna in so morali primarno infrastrukturo plačevati kupci stanovanj sami.

3. Nedovoljeno gradnjo je pospeševala tudi nesmiselna zemljiška politika. Kmetijska zemljišča se prodajajo nekmetom, saj so lastniki zaradi družbenega nestimuliranja za to zainteresirani. Tudi socialni problemi (starejši kmetje) so vzrok za prodajo večinoma nezazidljivih zemljišč — gre v glavnem za zelene kmetijske in rekreacijske površine. Pojem pravične odškodnine, sicer z zakonom določen, se različno tolmači in je vzrok, da lastniki raje prodajajo zemljo posameznim kupcem, kot pa čakajo organizirani družbeni odkup. V takem položaju se uveljavlja lastna pobuda investitorjev, ki z iznajdljivostjo, delom in denarjem pridejo do strehe nad glavo.

Vzrok teh pojavov na omenjenem območju je predvsem v tem, da zemljišča, ki ni primerno za obdelavo (je močvirnato), investitorji dobijo po sorazmerno nizki ceni. Za gradnjo si ne pridobijo ustreznih dovoljenj, z njo hitijo, zato je sama gradnja nestrokovna in nekvalitetna. Običajno pa investitor objekt zgradi le do take faze, da je možna čimprejšnja vselitev oziroma uporaba. Investitor z malo vloženimi sredstvi in v kratkem času reši svoj stanovanjski problem.

Tak objekt pa je zaradi omenjenih pomanjkljivosti v času same gradnje življenjsko nevaren za stanovalca in je istočasno družbeni problem.

4. Dolgotrajni postopki izdelavi in sprejemanje urbanističnih dokumentov.

OPOMBA: Poimenski seznam investitorjev, ki so gradili brez potrebne gradbeno-tehnične dokumentacije v letu 1980, se lahko vpogleda na Oddelku za upravne, gradbene in komunalne zadeve skupščine občine Ljubljana-Šiška.

5. Dolgotrajni in dragi postopki v zvezi z izdelavo lokacijske dokumentacije, pridobitve soglasij in ustreznih dovoljenj.

b) Sekundarni vzroki

1. Pojav nedovoljenih gradenj so kot spremljevalca urbanizacije najprej registrirali pravniki in ga, povsem razumljivo, obravnavali kot obnašanje ljudi, ki so prišli v nasprotje z zakonom. Rezultat takega mišljenja je, da se še vedno rešuje problem nedovoljenih gradenj izključno s pravnimi instrumenti. Kot vzporedni vzroki, ki po svoji naravi sodijo v to kategorijo, se poleg nespoštovanja predpisov običajno navajajo še:

- neučinkovita inšpekcijska služba,
- neučinkovite sankcije in nizke kazni,
- pasivnost organov, ki bi morali izvajati rušenja,
- postopek rušenja je počasen in neučinkovit.

2. Zakon o urbanističnem planiranju se uvaja z namenom, da zagotovi smotno gospodarjenje s stavbnim zemljiščem, možnost uvedbe splošne prepovedi gradnje in parcelacije zemljišč. Z namenom, da bi preprečila prodajo zemljišč in neurejeno gradnjo na zemljiščih, določenih za zazidalne načrte, občinska skupščina z odlokom razglasi splošno prepoved prometa z zemljišči, prepoved parcelacije in gradnje. Pri tem pa prihaja do naslednjih negativnih pojavov:

— lastniki zemljišč izvejo za pripravo odloka in možnosti pozidave, vrednost zemljišča se s tem takoj poveča, lastniki pohitijo s parcelacijo in ga prodajo pred izdajo odloka;

— veljavnost odloka je omejena na tri leta; v tem času naj bi bili izdelani zazidalni načrti in druga dokumentacija. Ta dokumentacija se v praksi izdeluje več kot tri leta in osnovni namen odloka — varovati obstoječe zemljišče za smotno družbeno koristno gradnjo — ni dosežen;

— lastniki zemljišč pod pritiskom naraščanja stroškov kljub odloku o prepovedi začenjajo z nedovoljenimi gradnjami.

3. Sekundarni vzroki za individualno in s tem nedovoljeno gradnjo so tudi:

— možno je postopno vlaganje sredstev, tako da se objekt gradi več let,

— investitorji se izognejo plačilu komunalnega prispevka,

— v organizacijah združenega dela je sistem kreditiranja stanovanjskih gradenj usmerjen v individualno gradnjo, saj z nizkimi posojili zadovoljujejo več proslincev,

— individualna gradnja je v inflacijski dobi varna investicija,

— vselitev je možna v še nedograjen objekt,

— izrazite je želja po izolaciji in izboljšanju bivalnih možnosti — selitev iz kolektivnih stanovanj v redkeje pozidane mestne predele ali obmestna naselja.

Najbrž bi vzroke za nedovoljene gradnje lahko še naštevati, vendar moramo v trenutnem stanju, ki bistveno ruši temelje urbanizacije, najti rešitev za popolno zastoje nedovoljenih gradenj. Ne smemo zanemariti dejstva, da ustava daje vsakemu državljanu pravico do stanovanja. Toda kako? Iz vseh ugotovitev lahko povzamemo, da se je v ljubljanskem prostoru dajala prednost le organizirani blokovni gradnji, medtem ko je individualna gradnja ostala zanemarljena. Dejstvo, da lahko občan s svojo družino in z delom veliko prispeva k rešitvi stanovanjskega problema, ni bilo dovolj upoštevano.

5. Ukrepi in naloge za zmanjšanje nedovoljenih gradenj v bodoče.

Nedovoljene gradnje lahko v bodoče omejimo le s tem, da odpravljamo vzroke. Trdimo lahko, da bodo pravni sistem in njegovi instrumenti na področju nedovoljene stanovanjske gradnje uspešni šele takrat, ko se bo zmanjševala vloga primarnih vzrokov za nedovoljene gradnje.

Kaj se lahko predlaga za umiritev ali preprečitev nedovoljenih gradenj?

1. Pospeševati je potrebno naročanje, izdelovanje in sprejemanje urbanistične dokumentacije, ki regulira možnost gradnje, in skrajšati roke v celotnem kompleksu priprave in izgradnje, to je od urbanističnega planiranja, izdelave zazidalnih načrtov, pripra-