

SKUPEN POVZETEK REGIJSKIH POSVETOV PREDSTAVNIKOV UPRAVNIH ENOT, OBČIN, PROJEKTANTOV, INŠPEKTORATA IN PREDSTAVNIKOV MINISTRSTVA ZA OKOLJE IN PROSTOR O GRADITVI:

Ministrstvo za okolje in prostor je v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo v mesecu januarju, februarju in marcu pripravilo regijske posvete predstavnikov upravnih enot, občin, projektantov, inšpektorata o graditvi. Prvi od šestih posvetov je bil izveden v Velenju dne 29. 1. 2015. Sledili so posveti na Jesenicah dne 12. 2. 2015, Zagorju ob Savi dne 5. 3. 2015, Lenartu dne 12. 3. 2015, Sežani dne 19. 3. 2015 in zadnji v Novem mestu dne 26. 3. 2015.

Posveti so bili organizirani kot niz kratkih predstavitev različnih tem, ki zadevajo področje prostora in graditve, tako da je svoje poglede lahko predstavilo kar največje število udeležencev. Oblika posvetov je novost, ki je ponujala možnost povedati in biti slišan različnim deležnikom, ki se dnevno srečujejo na področju načrtovanja, dovoljevanja, gradnje in nadzora. Čeprav je bil posvet prvenstveno namenjen izmenjavi dobrih praks, so prevladoval kritične teme. Vsebinsko so se teme osredotočale predvsem na problematiko neenotnih definicij, problematiko priprave in razumevanja oziroma izvajanja prostorskih aktov, nedorečenost in nepovezanost oziroma pomanjkanje ustreznih zakonskih norm na področju gradbenih parcel in parcelacije. Razpravljalo se je o problematiki kategorizacije cest na zemljiščih v privatni lasti, o upravnih postopkih v primeru sprememb, ki nastanejo med gradnjo in s tem povezano sodno prakso. Dotaknili pa so se tudi same gradnje, nadzora nad gradnjo oziroma pomanjkanja ustreznega nadzora, ter problematike vezane na posebne postopke izdaje uporabnih dovoljenj. Ne glede na različnost prispevkov glede na posamezni posvet, so se posamezni poudarki večkrat ponovili. Če so bile teme, vprašanja in problemi precej podobni, pa so bili odgovori ali predlogi rešitev mnogokrat zelo različni.

Na prvem posvetu je bila predstavljena zanimiva misel. Prostorska in gradbena zakonodaja je bila primerjana s kuharsko knjigo. Dobra kuharska knjiga še ne zagotavlja okusne jedi. Šele ob ustrezni uporabi in znanju tistega, ki jo uporabi, se lahko pohvalimo z gurmanskim užitek. Mnogi problemi, ki se sedaj pojavljajo, so plod slabega in nedoslednega izvajanja zakonodaje in ne izključno posledica slabe zakonodaje. Mnogi razpravljavci so sledili tem mislim in so v svojih prispevkih navajali nedosledno izvajanje zakonodaje. Večkrat je bilo poudarjeno, da bo dosežen največji učinek, če se vsi, ki delamo na področju prostora in graditve, potrudimo svoje delo kar se da strokovno in vestno opraviti. Razpravljavci so opozarjali, da pogoste in prehitre spremembe prostorske in gradbene zakonodaje do sedaj niso prinesle zelenih rezultatov, vendar je bilo med udeleženci enotno stališče, da so spremembe zakonodaje potrebne. Glede obsega in vsebine so bili predlogi zelo različni, od pozivov po samo manjših redakcijskih spremembah do povsem novih sistemskih rešitvah. Enotno pa je bilo stališče, naj se le-ta pripravlja na podlagi dejanskih potreb in stanja v prostoru, premišljeno z izdelanimi in preverjenimi rešitvami.

V nadaljevanju predstavljamo kratek povzetek ključnih tem, ki so jih udeleženci izpostavili:

Prostorski akti občin

Na temo prostorskih aktov se je glasilo veliko prispevkov. Iz razprav je lahko izluščiti, da uvedba OPN v prostor ni prinesla več reda in enostavnejših postopkov, kot je bilo predvideno. Še več, kar nekajkrat je bilo slišati spogledovanje z enostavnostjo starih prostorsko izvedbenih aktov. Po drugi strani pa so starim, v precejšnjem delu Slovenije še veljavnim aktom, očitali zastarelost in neskladje z danes veljavno zakonodajo in načeli urejanja prostora. Razpravljavci so si bili enotni v oceni, da so sedanji OPN preobsežni, deloma prenatantni in deloma preohlapni, velikokrat tudi sami s seboj v nasprotju. Opozorili so na slabo kvaliteto tekstualnih delov OPN, na neuskkljenost strateških usmeritev in določb na nivo izvedbenega dela in določitve EUPjev in PIPov. Prav tako je bilo slišati, da se akti vse preveč ukvarjajo z obliko, premalo z drugimi problemi prostora. Velik posmeh je doživela praksa mnogih aktov, ki urejanje prostora še vedno prepuščajo volji soseda.

Enotno je bilo stališče, naj se normira le tiste lastnosti v prostorskih aktih, ki jih je država sposobna nadzirati in sankcionirati, ter v zvezi s tem ločiti določila od usmeritev, upoštevši javni interes. Večkrat so bile postavljene zahteve po usklajenem (nadsektorskem) delovanju države, ki mora jasno določiti

skupna pravila urejanja prostora ter uskladiti različne sektorske zahteve. Zaradi težav pri usklajevanju mnenj NUP bi bilo treba ustanoviti medresorsko/nadresorsko komisijo, ki bi odločala o morebitnih prevladah javnih interesov z različnih področij (ohranjanje narave, varstvo kulturne dediščine, varstvo kmetijskih zemljišč...).

Razpravljavci so pred zakonodajalca in občine postavili zelo zahteven pogoj, saj istočasno zahtevajo zmanjšanje prenormiranosti in preobsežnost OPN, pri čemer pa ti ne smejo biti preohlapni. OPN naj bodo preprosti, pretežno grafični prostorski akti in naj ne vsebujejo podrobnih izvedbenih zahtev. Podan je bil predlog, da se osnovna struktura OPN jasneje predpiše, predvsem pa se velik del vsebin predpiše na ravni države npr. s prostorskim redom države ali v urbanističnih predpisih (npr. lega objekta na parceli, odmiki, velikosti gradbenih parcel, dopustni objekti na kmetijskih zemljiščih, tudi okoljske vsebine), občine pa bi v OPN določale le posebnosti. Postavljene so bile zahteve po regionalni ravni planiranja. Opozorili so tudi na dejstvo, da planski del OPN ne more biti tudi izvedbeni del.

Razpravljavci so bili kritični glede sedanjega sistema priprave prostorskih aktov in manjka izkušenih urbanistov oziroma urbanističnih zavodov ter interdisciplinarnega povezovanja različnih strokovnjakov pri pripravi prostorskega akta. Opozorjeno je bilo na velik pomen dobrih strokovnih podlag in njihovo ustrezno uporabo v pripravi dobrega prostorskega akta. Izražena je bila potreba, da imajo občine možnost same pripravljati prostorske akte, saj bi s tem imele večji vpogled v dejanske potrebe prostorskih ureditve.

Praksa tudi kaže potrebo po stalnem spreminjanju OPN, pa naj bo to posledica slabo zapisanih določil, ki jih ni možno izvajati ali pa posledica novih potreb, ki se pojavijo v prostoru ali evropske zakonodaje. Uveljavila se je napačna praksa hitrega spreminjanja prostorskih aktov s tehničnimi popravki, ki presegajo naravo popravkov. Glede na uveljavljeno sodno prakso se pojavlja vprašanje ravnanja v primerih takih aktov. Postavljene so bile zahteve po fleksibilnejšem sistemu prostorskega načrtovanja z uvedbo hitrega in enostavnega postopka spreminjanja prostorskega akta. Ob tem se pojavlja problem sledljivosti, zato ni presenetljiva zahteva po uvedbi javno dostopnih veljavnih prostorskih aktov na elektronski način.

Na postavljeno vprašanje »kdo zna prostorski akt brati najbolje?« je bil odgovor, da so akti namenjeni vsem, zato morajo biti napisani tako, da jih znajo prebrati vsi, predvsem pa, da jih razumejo vsi enako.

Predstavniki občin so izrazili željo biti bolj vključeni v postopek dovoljevanja z različnimi nameni, da vidijo, kako se izvaja njihov predpis, ali da poskušajo vplivati na oblikovanje stavb. Izražena je bila želja, da se preveri status občine v postopku izdaje gradbenih dovoljenj, ki je zdaj le formalen in s tem poveča pomen strokovnih - prostorskih argumentov pri odločanju.

Definicije v prostorski in gradbeni zakonodaji ter podzakonskih aktih, OPN in standardih

Ob boku tematike o prostorskih aktih je bila vedno prisotna tudi problematika neusklojenih definicij in različno uporabljene terminologije v zakonodaji, prostorskih aktih in drugih predpisih in standardih. Predstavljene so bile situacije, ko ima isti izraz (podstrešje, mansarda) iz občine v občino drugačen pomen. Opozorjeno je bilo neskladje med definicijami izračuna površin po SIST, ki ga določa gradbena zakonodaja, in površinah, ki jih določajo prostorski akti ali jih opredeljuje GURS za potrebe evidentiranja. Postavljeno je bilo vprašanje, ali je sedaj projektant zavezan k uporabi definicije po standardu ali definiciji prostorskega akta. Zaradi večjega števila definicij prihaja do problemov pri določanju etažnosti, dopustne višine in površine objekta. Večkrat je bila postavljena zahteva po poenotenju definicij na državnem nivoju. Podani so bili predlogi glede oblikovanja slovarja urbanistične gradbene terminologije, v urbanističnem redu ali v krovnem zakonu, katerih pomena prostorski akti ne bi smeli spreminjati. Sestavni del definiciji naj bi bili tudi grafični prikazi, seveda v primerih, ko je to možno

Gradbena parcela in parcelacija

Kot ena od tem je bila izpostavljena tudi problematika parcelacije, pomanjkanje ureditve gradbene parcele, na katero vežejo svoja določila prostorski akti ter neusklojena zakonodaja oziroma izvajanje na področju parcelacije. Predstavljena je bila praksa parceliranja po naročilu strank, oziroma lastnikov, pri čemer se ne upošteva veljavnih prostorskih aktov oziroma izdanih gradbenih dovoljenj. Posebej je

bilo izpostavljeno parceliranje na podlagi sodb sodišč. Pojavljalo se je vprašanje glede vloge geodeta v postopkih evidentiranja. Podani so bili predlogi, da se v zakonu ponovno določi gradbeno parcelo (zdaj si jo občine same definirajo po svoje) in poskrbi za ustrezno evidentiranje. Pričakuje se, da geodeti ne bodo le popisovalci stanja in parceliranja po želji naročnika, ampak da bodo aktivno izvajali prostorsko politiko.

Vrste zahtevnosti objektov in posegi v prostor

Razpravljalci so predstavili težave, vezane na posege v prostor, ki danes niso regulirani v gradbeni zakonodaji in sicer različni izkopi, spreminjanje reliefa, montažni zabojniki, hišice na drevesih in podobno. Predlagano je bilo, da se tudi to področje uredi tako v prostorskih načrtih, ki se ukvarjajo pretežno samo z umeščanjem objektov, kot tudi v posebnih postopkih dovoljevanja. Prav tako je kar nekaj razpravljalcev izpostavilo probleme, ki nastajajo pri izvajanju uredbe o vrstah objektov glede na zahtevnost gradnje. Izstopali so pomožni kmetijsko – gozdarski objekti glede na dovoljeno velikost objekta do 150m², zagotavljanje izpolnjevanja bistvenih zahtev pri gradnji teh objektov ter izrabljanje teh objektov za počitniške objekte. Prostorski akti še vedno vežejo dopustnost posameznih objektov na vrsto objektov po zahtevnosti. Kot posebna tema so bili predstavljeni prefabrikati, ki zaradi nove definicije predstavljajo novost v prostoru in še vedno povzročajo precej nejasnosti pri umeščanju v prostor.

Dokazila o pravici graditi

Kot eno od pomembnih področji ugotavljanja popolnosti vloge za izdajo gradbenega dovoljenja predstavlja področje dokazil o pravici graditi, zato je bila na splošno, podprto s primeri sodb na posvetu, predstavljena tudi ta tematika dokazil. Predložitev dokazila za vsa zemljišča je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, oziroma če le teh ni, je to razlog za zavrnitev zahtevka. Pojasnjeno je bilo, da odločanje o pravici graditi ni predhodno vprašanje (sodna praksa) in da se kot dokazila štejejo samo listine po 56. členu ZGO-1. Posebej pa je bila izpostavljena problematika izdaje gradbenih dovoljenj v povezavi z zagotavljanjem dostopa do javne ceste, če gre za kategorizirane javne ceste v zasebni lasti. Na podlagi ustaljene sodne prakse je bila pojasnjena situacija upravnega organa, ki v postopku izdaje gradbenega dovoljenja za dokazilo ne more več upoštevati samo odloka o kategorizaciji javne ceste, če ta poteka po zasebnem zemljišču. Podani so bili predlogi, da se za dokazilo o zagotovljenem dostopu do javne ceste določi soglasje upravljavca ceste. Kot prenormiranost so se izkazale tudi zahteve po predložitvi dokazil o pravici graditi za zagotavljanje komunalne opremljenosti, še posebej v primeru rekonstrukciji ali dograditev k obstoječemu objektu.

Upravni postopek, projektna dokumentacija in odgovornost posameznikov v postopku

O postopku dovoljevanja, vsebini in kvaliteti projektne dokumentacije, ugotavljanju skladnosti projektne dokumentacije s prostorskim aktom, popolnosti vloge v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, se je zvrstilo večje število razpravljalcev, ki so problematiko predstavili iz različnih zornih kotov. Izpostavljena je bila problematika (prevelikega) števila soglasij in dolgotrajnost njihovega pridobivanja. Kot velik problem, ki sam po sebi ni predmet postopka izdaje gradbenega dovoljenja, za investitorje pa predstavlja sestavni del, je komunalna neopremljenost zemljišč in neustrezna oziroma neobstoječa zemljiška politika. Zaposleni na upravnih enotah že vsa leta opozarjajo na veliko število med seboj neusklajenih predpisov, na slabo pripravljenost (ali zastarelost) prostorskih aktov ter na pomanjkljivo in neusklajeno projektno dokumentacijo. Opozorjeno je bilo, da slaba kvaliteta projekta oziroma nepopolna dokumentacija podaljšuje čas izdaje dovoljenj. Ob tem se je postavljalo vprašanje strokovnosti vseh udeležencev v postopku dovoljevanja, kot tudi njihove odgovornosti.

V zvezi s tem so bili predstavljeni različni ukrepi in predlogi. Predstavljen je bil primer upravne enote, ki si je izdelala "check list", s katero si pomaga pri proceduri izdaje dovoljenja. Predstavljen je bil primer odločitve upravne enote, ki bo dosledno sledila cilju, da investitor pride čim prej do odločitve. Predstavljen je bil koncept ZGOdb, ki so ga pripravili predstavniki ZAPS ter vidik IZS, ki opozarja na postopke izdaje dovoljenj za objekte, za katere je poleg gradbenega dovoljenja treba izdelati presojo vplivov na okolje. Še vedno se pojavljajo velike razlike med udeleženci po obsegu in vsebini projekta (od projektne naloge do PID) in željami po novih "faznih načrtih", saj se pojavljajo različne ideje o primerni stopnji natančnosti. Velikokrat se je postavljalo vprašanje, zakaj se nazaj ne uzakoni lokacijsko dovoljenje, oz. uvedbo dvofaznega postopka dovoljevanja. Gradbeno dovoljenje naj se izdaja po minimalni dokumentaciji (lokacijska) z mejnimi gabariti, ne natančno do milimetra, s

predvidenimi tolerancami. Prav tako je bil podan predlog, da se natančneje oziroma na novo definira vloga in odgovornosti udeležencev. Ključni predpogoj za vzpostavitev boljšega sistema je, tako kot je veliko razpravljavcev predlagalo, prerazporeditev kompetenc in odgovornosti – od ugotovitve nespornega javnega interesa na eni strani do zagotovitve odgovornosti na drugi, na način, da se povežejo različni vidiki odgovornosti pri udeležencih: obligacijska, strokovna, vse z namenom zagotovitve javnega interesa, zaščite potrošnikov in uporabnikov ter kakovostnega grajenega okolja. Razmišljalo se je, da so odgovornosti investitorja take, da bi bila smiselna uvedba možnosti prenosa odgovornosti na svetovalni inženiring.

Kamena doba - izraz, ki ga je uporabil razpravljavec za opis stanja na področju vlog za izdajo gradbenega dovoljenja. Nanaša se na zahtevo po e-dovoljevanju, e-soglasjih, digitalni predaji dokumentacije, uveljavitev informacijskih protokolov v procesu načrtovanja in pregleda dokumentacije (nič več papirja, vse v e-obliki).

Spremembe nastale med gradnjo – sprememba ali novo gradbeno dovoljenje

Predstavljena je bila novejša sodna praksa glede upravnih postopkov v primeru sprememb nastalih med gradnjo, po pridobljenem pravnomočnem gradbenem dovoljenju. Uveljavljeno upravno sodno stališče je, da vsaka sprememba, ki pomeni spremembo lokacijskih pogojev, določenih v osnovnem gradbenem dovoljenju, zahteva izdajo novega gradbenega dovoljenja za objekt kot celoto, pomeni neracionalnost postopka in v določenih situacijah ob spremembi prostorskega akta tudi možnost, da se dovoljenje za celoto ne more izdati. Vprašanje, ki se je ob tem zastavljalo, je, kako varovati investitorjev že pridobljeni pravnomočno pridobljeni položaj. Jasneje je treba opredeliti, kdaj je sprememba gradbenega dovoljenja sploh potrebna, kdaj sprememba tangira javni interes in interes strank, kaj je nujna vsebina gradbenega dovoljenja, kaj je stvar upravnega organa in kaj so kompetence odgovornega projektanta.

Nadzor nad gradnjo, uporabno dovoljenje in inšpekcijski postopki

Veliko kritik je bilo izrečenih nad stanjem v prostoru in veliko pomanjkanje nadzora le-tega. Opozarjali so na dejstvo, da objekti niso zgrajeni, kot je bilo določeno v gradbenem dovoljenju. Kot razlog so navajali, da se ne izdelujejo PZI, ne upoštevajo določbe glede obveznega nadzora. Problem je tudi neprisotnost odgovornega projektanta na gradbišču. Za nekatere je glavni razlog za te deviacije gradnja v lastni režiji in ukinitvev uporabnega dovoljenja za enostanovanjske stavbe. Preveliko problemov na gradbenem področju je prevladano na inšpekcijske organe, ko reševanje zadev "na koncu" in s sredstvi sankcioniranja ne more biti ključ do uspeha.

Posebno področje je problem vpisovanja neskladnih in nelegalnih gradenj v nepremičninske evidence, pridobivanje hišnih številka za nelegalne gradnje ter pridobitev stalnega prebivališča v počitniških objektih.

Sodelujoči so predlagali, da se na eni strani zmanjša vsebina PGD in ponovno da večji poudarek na PZI in izvajanje nadzora nad samo gradnjo. Glede obveznosti uporabnega dovoljenja ali nadomeščanja le tega z izjavami nadzora, so bila mnenja deljena, je pa bilo enotno mnenje, da je potrebna večja vloga nadzora države nad začetkom (prijava začetka del) in koncem gradnje (prijava dokončanja del oz. UD). V zvezi s problemom gradnje v lastni režiji so bile predlagane spremembe dovoljenega obsega oziroma ukinitvev ter uvedba regulacije nadzora nad njo in večji finančni nadzor. Kot ideja pa je bilo predstavljeno, da bi lahko del nadzora pri graditvi prevzele zavarovalnice.

Kar nekaj udeležencev pa se je dotaknilo tudi problema nelegalnih objektov in legalizacije. Predstavljena so bila stališča, da če gre za legalizacijo je treba zavzeti stališče, da se je objekt gradil v drugem časovnem obdobju s takrat veljavnimi predpisi. Takrat je lahko tudi izpolnjeval zahteve PUP, danes ob sprejetju OPN, ki se velikokrat izkazuje za napačnega in nelogičnega, teh zahtev ne izpolnjuje več. V takem primeru bi bilo treba pregledati ali je objekt homogen z okoliškimi objekti in ali je bil grajen po določenih tedaj veljavnega prostorskega akta in drugih predpisov. Podan je bil predlog, da se objekti z in brez uporabnih dovoljenj evidentirajo na različne načine, oz. se jih loči. Na drugi strani je bila podana ostra kritika nad možnostjo legalizacije in podane zahteve po sankcioniranju nedovoljenih gradenj.

Zaključek:

Oblika in vsebina posvetov je večinoma naletela na pozitiven odziv udeležencev. Posveti so odprli mnoga vprašanja in osvetlili probleme z različnih zornih kotov. Na nekatera vprašanja so bila dana pojasnila in rešitve, vendar je ostalo veliko odprtega. Nekateri problemi so rešljivi samo z »zdravo kmečko pametjo«, po kateri so pozivali med udeleženci. Nekaterih problemov, ki se pojavijo, pa enostavno ni mogoče rešiti tako, da bi zadostili predpisom in zdravi kmečki pameti. Zavedati se je treba, da zakonodaja ne more reševati "mejnih" ali najbolj problematičnih primerov; v primeru dvomov, ali gradnjo dovoljevati, je potrebno iskati rešitve v prid investitorjev, vendar znotraj določb zakonov. Kot so posveti pokazali, je kar nekaj odprtih vprašanj, ki terjajo resen sistemski razmislek in ustrezno spremembo zakonodaje. Ta vprašanja bodo oziroma so pri pripravi sprememb zakonodaje predmet presoje, kar je bil tudi eden od namenov organiziranja posvetov v takšni obliki.