

INŠTITUT ZA GEOGRAFIJO

Trg francoske revolucije 7
Ljubljana

naročnik: **MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR, URAD RS ZA
PROSTORSKO PLANIRANJE, Župančičeva 6, Ljubljana**

naloga: **UREJANJE PROSTORA Z VIDIKA RAZPRŠENE GRADNJE**

200 j **IV. faza: UKREPI ZA UREJANJE, PREPREČEVANJE IN
SANIRANJE RAZPRŠENE GRADNJE**

izdelal: dr. Vladimir Drozg

odgovorni vodja projekta:

mag. Mirjam Požeš

direktor: dr. Marjan Ravbar



datum: 15. november 1995

POVZETEK

V drugi fazi raziskovalne naloge smo se ukvarjali z ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče razpršeno gradnjo omejiti in preprečiti. Izhajali smo iz evidentiranja prostorskih posledic take oblike poselitve in iz vzrokov oz. procesa nastajanja razpršene gradnje. Ugotovili smo, da je pojav mogoč predvsem zaradi nedorečenosti sistema urejanja prostora in neusklajenosti z drugimi sektorji, katerih dejavnost ima prostorske implikacije. Pomemben vzrok razpršene gradnje je nedodelanost prostorskih planov, ki omogočajo "ex post" planiranje, odsotnost zemljiške politike, neusklajenost med načeli urejanja kmetijskih zemljišč in urejanje prostora, odsotnost davčnih in ekonomskih instrumentov za usmerjanje poselitve oz. širše, za izvajanje prostorskih planov.

Predlagali smo naslednje ukrepe:

- ukrepi zemljiške politike. Predvsem ustanovitev Agencije za stavbna zemljišča, katere naloga bi bila preprodajanje zemljišč, ki so namenjena gradnji; uveljavitev komasacijskega dovoljenja, diferencirana cena za stavbna in kmetijska zemljišča
- usmerjanje poselitve v družbenem planu. Ocenjujemo, da je največja pomanjkljivost sedanjih prostorskih planov ta, da je možna gradnja stanovanjskih hiš tudi izven ureditvenih območij naselij, tj. na 2. območju kmetijskih zemljišč. Večina prostorskih planov nima opredeljenih ureditvenih območij za vsa naselja, temveč samo za strnjena. Predlagamo določitev mej ureditvenih območij in usmerjanje gradnje samo v naselja.
- izdelava PIA za zgoščevanje gradnje. Ena od oblik saniranja razpršene gradnje je zaokroževanje in urejanje. V ta namen bi bila potrebna obdelava naselja s PIN, v katerem bo naselje obdelano kot celota in v vseh segmentih (sedanja prevladujoča oblika urbanistične obdelave je preveč parcialna)
- natančnejša določila o oblikovanju in lociranju novogradenj. Urbanistične službe navajajo kot pomemben vzrok razpršene gradnje pomanjkljiva strokovna izhodišča za lociranje in oblikovanje objektov. S predlaganim gradbenim redom (in strokovnimi podlagami zanj) se pojav sicer ne bo omejil, pač pa se bo izboljšala fiziognomska plat poselitve

- dodatno varovanje kmetijskih zemljišč. 2. območje kmetijskih zemljišč bi moralo biti podobno zavarovano, kakor 1. območje. Varovanje kmetijskih zemljišč znotraj ureditvenih območij naselij pa ocenjujemo kot nesmiselno.
- poostren inšpekcijski nadzor. Pomemben del izvajanja prostorskih planov tj. sankcioniranje kršitev normativnega akta pri nas sploh ne deluje
- osveščanje javnosti. Ukrep je sicer posreden in dolgoročen, vendar nikakor nepomemben. Menimo, da bi z široko akcijo "prosvetljevanja" graditeljev postopoma dosegli izboljšanje bivalnega okolja.
- finančni ukrepi in davčna politika. Predlagamo diferenciran davek na spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki mora biti velik na območjih izven ureditvenih območij naselij in majhen za zazidljiva zemljišča, davek na nezazidano stavbno zemljišče, kreditiranje graditeljev v okviru stanovanjskih zadrug in kreditiranje prenove stavbnega fonda.

Ker gre za ukrepe, ki zadevajo različne ravni urejanja prostora (sistemske, nivo prostorskega plana in nivo izvedbenega akta), smo predlagane ukrepe tako tudi prikazali, dodali pa smo še faznost sprejemanja posamezni ukrepov.

KAZALO

Uvod	5
Vzroki nastajanja razpršene gradnje	8
Postopek nastajanja razpršene gradnje	12
Ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče omejiti negativne posledice razpršene gradnje	14
Ukrepi za omejevanje razpršene gradnje	18
Faznost sprejemanja posameznih ukrepov	30
Literatura	33

UVOD

V 1. fazi naloge smo podali okvirno definicijo razpršene gradnje, pokazali pojavne oblike ter navedli negativne posledice tega pojava. V nadaljevanju naloge želimo obdelati ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče pojav omejiti, sanirati in ga postopoma preprečiti.

Pri omejevanju in saniranju določenega pojava izhajamo iz okoliščin v katerih nastaja, iz njegovih pojavnih oblik in iz negativnih učinkov, s katerimi bi imeli opraviti, če bi se pojav razvijal še naprej. Najpomembnejše negativne učinke razpršene gradnje navajamo še enkrat. To so:

- velika poraba kmetijskih zemljišč
- vizualna degradacija naselij in pokrajine
- pomanjkljiva komunalna opremljenost novih naselij
- (pogosto) neustrezna kvaliteta bivalnega okolja

Nadaljevanje sedanjih trendov poselitve in urejanja naselij bo kaotične razmere v prostoru in predvsem negativne posledice razpršene gradnje, še povečalo. Najpomembnejše posledice, s katerimi bomo imeli opraviti so naslednje:

1. posledice velike porabe kmetijskih zemljišč

- letno spremeni namembnost približno 500 ha kmetijskih zemljišč. Večina novogradenj je v ravninskih predelih, kjer so zemljišča najprimernejša za kmetijsko proizvodnjo. Ob nespremenjenem trendu poselitve, se bo zmanjševanje površine (kvalitetnih) kmetijskih zemljišč nadaljevalo, saj živi v ravninskih predelih več kot polovica prebivalcev Slovenije, na tem območju pa je skoncentrirana 3/4 gospodarskih dejavnosti. Čeprav je proces deagrarizacije v Sloveniji v glavnem končan, se pritisk na nova stavbna zemljišča ne bo bistveno zmanjšal zaradi izboljševanja bivalnega standarda in gradnje novih stanovanjskih hiš, ki nadomeščajo stare, nevzdrževane.
- poleg fizične spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč je pomembna tudi zmanjšana produkcijska sposobnost zemljišč, ki so zaradi redke zazidave obzidana, prepolovljena, razkosana na manjše parcele ali številne lastnike. Površino takih zemljišč ocenjujemo na 50 do 100 ha letno.
- produkcijska baza za pridelovanje hrane, kar je življenjskega pomena in nacionalni interes, se ob tem zmanjšuje.

- nezanemarljiva je tudi prekomerna širitev antropogenega prostora napram naravnemu in s tem spreminjanje ekoloških pogojev v pokrajini. Pomena tega dejavnika danes še ne znamo celovito ovrednotiti in se ga zato najbrž ne zavedamo v celoti. Prisluhniti pa velja opozorilom ekologov ko pravijo, da je potrebno v čim večji meri ohranяти naravne ekosisteme in urbanizacijo usmerjati v že urbanizirana območja.¹

2. vizualna degradacija pokrajine in naselij

- zaradi obsežne disperzije poselitvenih oblik, je pejzaž pokrajine že danes močno spremenjen. Analiza P. Fistra kaže, da je v večjem delu Slovenije še komaj ohranjena identiteta arhitekturne krajine (Fister 1993 str. 29). Večji del vizualno prizadetih območij je v ravninskih in gričevnatih predelih, kjer je urbanizacija najmočnejša. To so tudi območja, ki v največji meri predstavljajo identiteto pokrajin.
- takšne razmere so v očitnem nasprotju z vedno bolj izraženo zavestjo o pomenu tradicije in kulturne dediščine (katere pomemben del so tudi naselja in arhitektura stanovanjskih hiš) za oblikovanje nacionalne zavesti in vzdrževanje identitete pokrajine. Škode, ki je s tem povzročena, se pravzaprav ne da sanirati.
- vizualna degradacija pokrajine tudi zmanjšuje njeno privlačnost in s tem potencialno vrednost za turizem.² Prav tako je okrnjena vrednost številnih kulturnih spomenikov, ki so degradirani zaradi nesmotrne pozidave v okolici ali neprimerne tipologije bližnjih objektov. Vse to kaže na neprimeren odnos do prostora in pomanjkljivo bivalno (stanovanjsko) kulturo.
- ob tako intenzivni stanovanjski gradnji pa veliko nekdanjih kmečkih hiš propada, saj niso ustrezno vzdrževane. Gre za neverjeten paradoks, stare hiše propadajo, v neposredni bližini pa nastajajo nove. Poleg vizualne prizadetosti je velika tudi gospodarska škoda, saj je redno vzdrževanje cenejše od novogradenj.

3. pomanjkljiva komunalna opremljenost naselij

¹ Prizadevanja nemških ekologov za ohranjanje naravne pokrajine so nazorno predstavljena v prispevku Baulandausweisung und Landschaftsverbrauch ohne Ende? (v Glück 1994, str. 36-39).

² Najbrž ni odveč pripomniti, da je (gledano dolgoročno) pokrajinska pestrost navečji tuistični potencial slovenskega podeželja. Ob tem pa se je potrebno zavedati, da je merilo privlačnosti posamezne pokrajine urejenost v najširšem pomenu besede (kar med drugim pomeni gradnjo, ki povzema avtohtone značilnosti, nekonfliktno namensko rabo zemljišč, obdelane površine, urejeno infrastrukturo), pozitiven odnos do tradicije in kvaliteta bivalnega okolja (primerjaj izhodišča za urejanje podeželja na Bavarskem; v Frahm, Magel, Schütler 1994). Vsega tega ob nadaljevanju sedanjega trenda poselitve ne bo (oz. ni) mogoče doseči.

- na področju komunalne opremljenosti vodi nadaljevanje take poselitvene politike v drago in nepopolno komunalno opremo ter povečevanje ekoloških konfliktov. Znano je, da večina novih stanovanjskih hiš, posebej na podeželju, ni priključena na javno kanalizacijsko omrežje, temveč se uporabljajo greznice. Slednje je sprejemljiva oblika odvajanja odpadnih vod v redko poseljenih območjih, v naseljih pa zaradi koncentracije izcednih vod in površine nezazidljivega zemljišča, ne. Veliko gospodinjstev pa odpadne vode spušča v bližnji vodotok, kar ekološko konfliktost še povečuje. Vprašanje odpadnih vod je še posebej pereče v bližini nahajališč podtalnice in na Krasu.³
- Država tako omogoča "poceni" gradnjo in reševanje stanovanjskega problema številnim posameznikom, urejanje (in saniranje) okolja pa nalaga v breme skupnosti. Že za saniranje obstoječega stanja bodo potrebna javna (družbena) sredstva; Dekleva ocenjuje, da v višini pol milijona DEM (Dekleva 1995, str. 20).
- tako razpršena komunalna oprema tudi ne opravičuje izgradnje večjih komunalnih objektov, (npr. čistilnih naprav, primarnih zbiralnikov), ki bi bili iz okoljevarstvenega in komunalnega vidika upravičeni ali nujni, vendar nerentabilni ali predragi.
- z neurejeno komunalno infrastrukturo se država odpoveduje finančnim virom v obliki prispevkov za uporabo stavbnih zemljišč in komunalnih prispevkov, kar je, dolgoročno gledano, neekonomično početje.
- neurejeni odvodi odpadnih vod predstavljajo ekološki konflikt v pokrajini, ki se povečuje s številom posameznih lokacij, po drugi strani pa ne prispeva k urejenosti pokrajine, o kateri je bilo govora v prejšnji alineji.
- razpršena gradnja zahteva tudi razvejano omrežje lokalnih cest, katerih vzdrževanje je v pristojnosti družbe. Poleg tega so tudi ceste razmeroma velik porabnik prostora ter potencialni vzrok zemeljskih plazov (predvsem v terciarnem gričevju, kjer je razpršene gradnje največ).

4. neustrezna kvaliteta bivalnega okolja

- morda najmanj evidenten pojav, čeprav gledano dolgoročno, z velikimi družbenimi posledicami. V prvi vrsti gre za racionalnost družbene in materialne infrastrukture, predvsem razmestitev osnovne oskrbe in osnovnih družbenih dejavnosti, ki so sicer locirane v centralnih naseljih najnižjega ranga.
- oddaljenost (in dostopnost) do zaposlitvenih središč in oskrbnih centrov je iz vidika porabe časa in energije neracionalna.

³ Zanimivo pri tem je, da statistika ne loči stanovanj, ki so priključena na javno kanalizacijo, temveč beleži samo opremljenost stanovanj s sistemom za odvajanje odpadnih vod (glej Rezultati raziskovanj št. 617, Zavod RS za statistiko, Ljubljana 1994)

- socialna funkcija vasi in manjših naselij je okrnjena, kar je iz vidika družbenega življenja ljudi negativno. Sodobna skupnost si prizadeva vključiti posameznika v različne socialne in intersne dejavnosti, ki bi povečevale občutek lokalne pripadnosti. Jasno je, da teritorialna bližina in s tem povezani dnevni kontakti, povečujejo (socialno) trdnost (stabilnost) vaše skupnosti.
- zaradi povsem spremenjene zasnove in izgleda novih stanovanjskih predelov je vprašljiva estetska in funkcionalna vrednost bivalnega okolja. Tudi zavest o tem postaja vedno bolj razvita. Podobno je z ekološkimi razmerami v novo izgrajenih soseskah, ki so že sedaj kritično vrednotene.

Razpršena gradnja je pojav, ki asociira na družbeno neorganiziranost, stihijo, pomanjkljiv odnos do okolja in pokrajine, gospodarsko neracionalnost in kaotičnost razmer v prostoru. Nujno je, da se čim prej vzpostavijo pogoji, ki bodo vodili v bolj smotrno urejanje pokrajine. Ali pa bo družba odgovornost za tako stanje prevalila na samograditelje? Kot da urejanje prostora ni v pristojnosti države, temveč je prepuščeno posameznikom!

VZROKI NASTAJANJA RAZPRŠENE GRADNJE

Če želimo zastaviti ukrepe za preprečevanje in omejevanje pojava razpršene gradnje, se moramo soočiti tudi z dejavniki, ki so v preteklosti povzročili tak razvoj. To pa zato, ker lahko pričakujemo, da bodo težnje iz preteklosti vplivale tudi na prihodnost, oz. da se bo tak trend še nadaljeval. Kot navaja Dekleva, je razpršena gradnja posledica specifičnih razmer pri urejanju prostora v Sloveniji, in sicer: (povzeto po Dekleva 1995)

1. urbanistična politika in nadzor sta bila dolgo časa usmerjena izključno na osrednji del mestne aglomeracije, na katerem so se načrtno gradile stanovanjske soseske in industrijske cone.
2. interes prebivalcev, da živijo v individualnih hišah je bil na mestnem območju skoraj neuresničljiv, ker so z njimi "gospodarila" občinska gradbena podjetja.
3. prebivalci so se zato usmerili v primestna naselja, za katera pa ni bilo izvedbenih aktov oz. zemljišč, pridobljenih in opremljenih v skladu s prevladujočim sistemom. Tako je prišlo do spontane rasti in transformacije primestnih naselij.
4. kasneje so mestne vlade reagirale na nevarnosti stihijske / neformalne urbanizacije in pripravile izhodišča za izvajanje urbanistične kontrole.

5. vendar so občine na osnovi zazidalnih načrtov lahko izvajale kolektivne razlastitve po cenah, ki za lastnike zemljišč niso bile sprejemljive. Zato so pogosto sprejem zazidalnih načrtov blokirali, da so lahko zemljišča prodajali na neformalnem trgu.
6. neformalne transakcije z zemljišči, na katerih se je kasneje razvila razpršena gradnja, so dopuščale občine same, ko so pristajale na parcelacijo zemljišč zaradi spremembe kulture. Občine so tako imele osnovo, da obdavčijo promet z zemljišči, na katerih so se kasneje razvile neformalne gradnje.

Zaključimo lahko, da je razpršena gradnja plod "velike koalicije interesov", ki so jo sestavljali:

- prebivalci, ki so se z neformalno gradnjo izognili nekaterim stroškom, ki so spremljali formalno pridobivanje in urejanje zemljišč
- posestniki zemljišč, ki so se izognili administrativnim cenam in na neformalnem trgu zemljišč uspeli realizirati tržne cene
- občine, ki niso uspeli ustvariti ustrezne ponudbe zemljišč za individualno gradnjo, so pa kljub temu sodelovale z davki na prometu z zemljišči
- imetniki stanovanjske pravice, ki so tako za vzdrževanje stanovanj razpolagali z večjim ostankom stanovanjskih sredstev

"Krivda" za pojav razpršene gradnje in njene posledice tako le ni samo na strani graditeljev (kot se to rado prikazuje v primeru črnih gradenj), temveč prav tako (oz. še v večji meri) na strani države, pravne regulative in upravnih organov. Zato bo morala predvsem država sprejeti določene ukrepe, s katerimi bo ta pojav regulirala, usmerjala in sanirala.

Razsežnost pojava razpršene gradnje je bila možna tudi iz naslednjih vzrokov:

1. načrtno urejanje prostora je bilo v 60-tih letih omejeno samo na mesta, podeželje pa je bilo deležno veliko manj strokovne pozornosti. Večji del podeželja je osnovno urbanistično regulativo, tim. urbanistične rede dobilo šele konec 60-tih let, ko je bila individualna stanovanjska gradnja na podeželju že zelo intenzivna.
2. odsotnost mehanizmov usmerjanja poselitve in liberalna urbanistična politika. Prvi urbanistični redi so bili zelo ohlapni. Večini strnjenih naselij je bila določena meja zazidljivega območja, stanovanjska gradnja pa je bila možna tudi izven območij naselij. Za večino razloženih naselij meja zazidalnega okoliša sploh ni bila določena. Gradnja je bila zato možna pravzaprav povsod. Šele leta 1982 so bila z Zakonom o varovanju

kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti zaščiteni najkvalitetnejša kmetijska zemljišča (tim. 1. območje kmetijskih zemljišč). Razpršena poselitev je bila v tem obdobju najintenzivnejša, kar je tudi vzpodbudilo sprejem restriktivnega zakona o kmetijskih zemljiščih.

3. v letih 1960-1975 je bila deagrarizacija v Sloveniji najintenzivnejša. Delež kmečkega prebivalstva se je iz 30,9% leta 1961 zmanjšal na 18,2% leta 1971 (Klemenčič 1972. str. 138). Obsežno preslojevanje je spremljala tudi intenzivna stanovanjska gradnja, ne le družbena, tudi (predvsem) zasebna. Gradnja stanovanjske hiše je postala najpogostejši način reševanja stanovanjskega vprašanja, k čemur so prispevali tudi ugodni krediti.
4. država ni nikoli omejila prometa s kmetijskimi zemljišči oz. uvedla nadzor nad neupravičenim spreminjanjem namembnosti. Do leta 1982 je bil nakup in prodaja zemlje neoviran tudi za najkvalitetnejša zemljišča. Veliko lastnikov zemlje je eksistenčna vprašanja reševalo s prodajo "stavbih" parcel, veliko bodočih graditeljev pa je z darilnimi pogodbami dobilo osnovni pogoj za gradnjo hiše.
5. razpršena gradnja je morda vzrok, verjetno pa posledica delavsko kmečke socio-ekonomske strukture deagrariziranih gospodinjstev. Leta 1961 je bilo "od skupnega števila kmečkih gospodarstev v rokah delavsko kmečkih gospodinjstev 46%, v rokah nekmečkih gospodinjstev 9 %, v rokah kmečkih gospodinjstev pa 45% kmečkih gospodarstev" (Klemenčič 1972, str. 138). Zaradi dobre dostopnosti do centralnih krajev oz. zaposlitvenih centrov in velike disperzije industrijskih krajev, je bilo življenje na vasi in delo v tovarni ugodna združitev dveh sicer nasprotnih načinov življenja: dohodek iz stalne zaposlitve je dopolnjeval dohodek iz kmetije. Ob tem je imela veliko težo še tradicionalna navezanost na zemljo.

M. Ravbar pa v študiji o suburbanizaciji navaja naslednje razloge za intenzivno individualno stanovanjsko gradnjo: (po Ravbar 1992, str. 245):

1. cenejša gradnja stanovanj v lastni režiji, predvsem zaradi lastnega vloženega dela in pomoči sorodnikov in znancev. Ta pomoč je običajno nadomestila premajhen razpoložljivi kapital.
2. nižje cene zemljišč zaradi slabše oskrbe in komunalne opremljenosti (kot smo že omenili, je veliko graditeljev dobilo stavbno zemljišče v dar. Pri gradnji pa so se izognili vsem prispevkom za komunalno ureditev stanovanjskega objekta).
3. povečevanje realnih dohodkov prebivalstva, ki je omogočalo vlaganje kapitala v izboljševanje stanovanjskih razmer
4. dobra prometna dostopnost, dobra dostopnost do delovnih mest in oskrbe

5. boljši bivalni pogoji v novih objektih
6. večja možnost zadovoljevanja osebnih potreb (npr. ljubiteljska obdelava zemlje)
7. splošne preference prebivalstva za bivanje v enodružinskih hišah, kar kažejo vse ankete javnega mnenja (v hiši z vrtom bi po podatkih SJM za leto 1986 želelo živeti 68,4% anketirancev; leta 1980 - 60,2%, 1978 - 61,7%, 1969 - 52,3%)

Povzamemo lahko, da je razpršena gradnja nastajala predvsem zaradi odsotnosti ukrepov za usmerjanje urbanizacije in poselitve. Obseg deagrarizacije, nerešenih stanovanjskih problemov, zapostavljanje podeželja, neurejen promet s kmetijskimi zemljišči je sprožil obsežno stanovanjsko gradnjo, ki je bila v večini orientirana v reševanje eksistenčnih vprašanj. Šele kasneje je stanovanjska hiša postala statusni simbol in privilegij višjih socialnih slojev.

Žal ugotavljamo, da ta pojav tudi po 20 letih še ni urejen, niti niso vzpostavljeni osnovni mehanizmi prostorske politike in sankcioniranja neupoštevanja veljavnih norm. Še vedno ugotavljamo, da se razpršena gradnja širi zaradi sistemske nedorečenosti: premalo restriktivne urbanistične politike, neizoblikovane zemljiške politike, nespoštovanja zakonov oz. prilagajanja le teh trenutnim interesom in potrebam. Kot da gre za stvari, ki so izven družbenega življenja, nekaj, kar ni sestavni del družbenih pogojev za funkcioniranje celotnega sistema. Kako samozadostno, kako kratkovidno!

POSTOPEK NASTAJANJA RAZPRŠENE GRADNJE

Zaradi pravilnejšega in bolj objektivnega načrtovanja ukrepov za urejanje razpršene gradnje si oglejmo še postopek pridobivanja lokacijske dokumentacije in gradbenega dovoljenja, v katerem tiči neposredni vzrok razpršene gradnje. Opisani postopek je iz občine Maribor.

1. nakup kmetijskega zemljišča

Investitor, bodoči graditelj, pridobi zemljišče, na katerem bo kasneje postavil stanovanjsko hišo, običajno z direktnim odkupom od lastnika. Ta mora sicer ponuditi zemljišče najprej občini, vendar je to le formalni postopek, saj družba odkupuje le zemljišča, na katerih se izvaja kompleksna gradnja. Pri tem sploh ni pomembno, ali leži bodoče gradbeno zemljišče znotraj ureditvenega območja naselja ali na 2. območju kmetijskih zemljišč.

2. odmera zemljišča - parcelacija

Lastnik zemljišča vloži pri pristojni geodetski službi zahtevek za odmero zemljišča. Pri tem je sicer potrebno soglasje pristojne urbanistične službe in utemeljitev zahtevka za parcelacijo zemljišča (glej Obvezno navodilo Republiški geodetski upravi, izdano 5. 5. 1994(!) od Ministrstva za okolje in prostor), vendar se navodilo še danes ne upošteva dosledno. Geodetska služba odmeri parcelo povsem po želji lastnika zemljišča. Pristojna geodetska služba (ki je del državne uprave) izstavi za opravljeno delo račun.

3. kupoprodajna pogodba

Med prodajalcem zemljišča in kupcem se sklene kupoprodajna pogodba, novi lastnik je vpisan v zemljiško knjigo. Pri tem ni pomembno, ali je lastnik zazidljivega zemljišča ali je namembnost zemljišča v pravnem aktu (družbenem planu) drugačna.

4. preveritev možnosti gradnje

Investitor vloži zahtevek za prevero možnosti gradnje pri pristojni urbanistični službi. Komisija, ki jo sestavljajo predstavnik občine - Oddelka za gospodarstvo, upravnega organa za urejanje prostora, Zavoda za varstvo naravne in kulturne dediščine in urbanistične službe, sprejmejo odločitev glede na veljavni urbanistični dokument, običajno PUP. Formalno je merodajen Odlok o PUP in opredelitev zemljišč v družbenem planu.

Če gre za parcelo, ki leži v ureditvenem območju naselja je gradnja možna, razen v primeru, če je s planom določena drugačna namembnost obravnavane parcele (npr. zelene površine, industrija).

Če leži parcela izven ureditvenega območja naselja, na 1. območju kmetijskih zemljišč, je odgovor praviloma negativen, investitor pa običajno počaka na postopek sprememb in dopolnitev prostorskega plana, kjer na podlagi pripombe (lahko) doseže prerazvrstitev zemljišča iz 1. v 2. območje.

Če je parcela na 2. območju kmetijskih zemljišč, komisija običajno sprejme pozitivno stališče in gradnjo na kmetijskem zemljišču izven ureditvenega območja naselja odobri, kljub določilu PUP, po katerem je za gradnjo na 2. območju kmetijskih zemljišč potrebna velikost parcele vsaj 50 a in trajen nasad na njej. Pogosta odstopanja od določil odloka komisija opravičuje z pomanjkanjem stavbnih zemljišč, ki bi bila graditelju na razpolago in z dosedanjo prakso izdajanja lokacijskih dovoljenj.

Negativni odgovor je v primerih, če parcela leži na zavarovanih območjih ali na vizualno zelo izpostavljenih lokacijah.

Če komisija vlogo zavrne, investitor v času javne razgrnitve prostorskega plana poda pripombo oz. vlogo za prerazvrstitev zemljišča iz nezazidljivega v zazidljivo.

5. pridobitev lokacijske dokumentacije

Na podlagi pozitivnega mnenja Komisije za preveritev gradnje vloži investitor vlogo za pridobitev lokacijske dokumentacije. Urbanistična služba jo izdela skladno z zakonskimi določili, vendar ob upoštevanju želj graditelja. Lokacijska dokumentacija vsebuje naslednje vsebine: tekst, pregledna karta 1:5000, komunalno situacijo geodetsko situacijo, količbeno situacijo, karakteristični prerez objekta, mapno kopijo, izjave soglasodajalcev in sosedov (če so potrebne) ter izjavo upravne organizacije (ZPN), da je lokacija izdelana v skladu s veljavnim PIA.

6. soglasja k lokacijski dokumentaciji

Obvezni sestavni del lokacijske dokumentacije so izjave soglasodajalcev. Zakon ne predpisuje, katera soglasja so potrebna, o tem presodi urbanistična služba. K stanovanjski gradnji so običajna soglasja sanitarne inšpekcije, elektro službe, komunalne inšpekcije, zavoda za varstvo naravne in kulturne dediščine in cestnega podjetja. V večini primerov soglasodajalec soglasje izda, saj pri tem ne upošteva pravni in prostorsko urejevalski vidik temveč možnost izvedbe priključka (tehnični vidik). Poleg tega so to tržne organizacije, katerih izdajanje soglasij povečuje njihov prihodek.

7. pridobitev gradbenega dovoljenja

Na podlagi lokacijskega dovoljenja upravni organ izda gradbeno dovoljenje, ki je pravna podlaga za gradnjo objektov.

Iz opisanega postopaka je razvidno kar nekaj pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki generirajo pojav razpršene gradnje. Najočitnejše so naslednje:

- nenatančnost prostorskega plana; namenska raba zemljišč se spreminja tudi po tem, ko je plan že sprejet (ex post planiranje).
- Upravni organi ne usmerjajo poselitve, temveč se le prilagajajo pobudam investitorjev (samograditeljev)
- občina ne razpolaga z zazidljivimi zemljišči, ki bi jih lahko ponudila investitorjem
- pojem "zazidljivo zemljišče" obsega ureditvena območja naselij in (neformalno tudi) 2. območje kmetijskih zemljišč, kar je popolnoma zgrešeno.⁴
- liberalen promet s kmetijskimi zemljišči, ki omogoča vsakomur, da postane lastnik zemljišča na 2. območju kmetijskih zemljišč.
- nespoštovanje zakonskih in podzakonskih določil ter prostorskega plana kot pravnega dokumenta
- parcialnost vsebine lokacijske dokumentacije, ki obravnava vsako "hišo" posebej, ne pa celotno naselje ter sektorski pristop soglasodajalcev, ki presojuje samo možnost (npr. komunalnega priključka, ne pa tudi dejanske in opurtunitetne stroške take poselitve
- nekonsistentnost zakonodaje, predvsem Zakona o kmetijskih zemljiščih in Zakona o urejanju prostora
- ohlapnost občinskih predpisov o urejanju prostora (PUP za območje občine Maribor)

UKREPI, S KATERIMI BI BILO MOGOČE OMEJITI NEGATIVNE POSLEDICE RAZPRŠENE GRADNJE

V nadaljevanju prikazujemo možne ukrepe za omejevanje in preprečevanje negativnih posledic razpršene gradnje. Gre za zbir predlogov, ki se nanašajo na negativne posledice razpršene gradnje in izhajajo iz dosedanje prakse urejanja prostora (oz. izdelave lokacijske dokumentacije). Predstavljamo si, da bi s pravilno opredelitvijo, kako negativne posledice odpraviti, lažje zasnovali ustrezno politiko in ukrepe za preprečevanja razpršene gradnje. Zato smo vsakemu predlogu dodali tudi kratek komentar, kaj lahko od ukrepa pričakujemo (pozitivne in negativne posledice) ter kako bi ga lahko realizirali.

⁴ V razvitejših državah je problem nasproten: na razpolago je manj stavbnih zemljišč, kot bi bilo potrebnih; ponudba je manjša od povpraševanja. V tem smislu je ilustrativen naslov knjige (Wege zum Bauland - Poti do stavbnih zemljišč), ki se ukvarja s pridobivanjem stavbnih zemljišč, hitrejšim komunalnim opremljanjem, iskanjem konsenza med lastniki zemljišč, graditelji in naravovarstveniki, med občino in deželno.

V pričujočem poglavju smo evidentirali vse možne ukrepe, ki se kakorkoli povezujejo z zmanjševanjem in odpravljanjem negativnih posledic razpršene gradnje. Predstavljamo si, da bi iz možnih predlogov ukrepov izbrali tiste, ki so najbolj relevantni in tudi izvedljivi. Ukrepe smo razčlenili na tri nivoje: sistemski, planski in operativni. Natančnost določil se od zakonske ravni proti nivoju LD povečuje. Splošne opredelitve v zakonu morajo omogočati in obvezovati konkretne rešitve v LD. Poleg tega je na splošnem nivoju (npr. v družbenem planu) nesmiselno opredeliti vse vsebine (npr. vizualno percepcijske kategorije, kulturne spomenike), ker se te obdelajo na konkretnem primeru.

1. vizualna degradacija

sistemski nivo:

- usmeritev v prenavljanje obstoječih objektov ter finančno (davčno in kreditno) podpiranje take usmeritve

družbeni plan:

- določba: varujejo se značilni pogledi na naselje in krajino (ti se opredelijo v posebnih strokovnih podlagah, ali pa so obvezni sestavni del ureditvenega oz. zazidalnega načrta)
- cilj urejanja prostora: saniranje območij razpršene gradnje in omejevanje pojava
- sestavni del plana je strokovna podlaga, v kateri so definirani regionalni naselbinski in arhitekturni tipi

PIA

- podrejanje zasnove naselij in oblike objektov krajinskim dominantam
- če je dominantna vzpostavljena, je potrebno novo zazidavo podrediti (v orientaciji objektov in gabaritu) vedutam in varovanim pogledom
- če dominantna ni vzpostavljena, ali če je degradirana, se lahko v območju ustvari nova
- obvezna je gradbena ureditev ali zazelenitev roba naselja, soseske, posameznega objekta
- obvezni sestavni del PIA je analiza vizualno degradiranih in vizualno kvalitetnih ambientov

LD

- krajinska presoja umestitve objekta v prostor je sestavni del LD
- pri zapolnjevanju območja je novi objekt potrebno locirati z ozirom na sosednje (v LD se poleg obravnavane parcele upoštevajo še sosednje)
- gradbeni projekt mora upoštevati značilnosti regionalne arhitekture

2. kmetijska zemljišča

sistemski nivo

- na 2. območju kmetijskih zemljišč ni dovoljena gradnja stanovanjskih objektov, razen v primerih nadomestne gradnje (in če ima graditelj status kmeta - varianta). Če je stavbno zemljišče večje kot funkcionalno zemljišče, je nadomestna gradnja možna samo na stavbnem zemljišču. Če sta funkcionalno in stavbno zemljišče enaka, je nadomestna gradnja možna tik ob stavbnem zemljišču.
- stanovanjska gradnja je možna samo v ureditvenih območjih naselij in na stavbnih zemljiščih
- kmetijska zemljišča, ki jih obdajajo pozidane površine, se ne glede na kategorijo namenijo prvenstveno za urbane namene
- možnost komasacije stavbnih zemljišč
- dvig cene kmetijskih zemljišč in diferencirano zvišanje prispevka za spremembo namembnosti. Diferenciacija cen kmetijskih zemljišč: nezazidana kmetijska zemljišča znotraj ureditvenih območij naselij morajo biti cenejša od kmetijskih zemljišč izven ureditvenih območij naselij.
- doslednejši inšpekcijski nadzor
- možnost posegov na 1. območje kmetijskih zemljišč za zaokroževanje naselij (samo v primeru organizirane gradnje - varianta)
- obdavčenje nezazidanih kmetijskih zemljišč
- namembnost zemljišč, ki je določena v prostorskem planu se ne sme spreminjati

družbeni plan

- opredelitev ureditvenih območij naselij in stavbnih zemljišč
- vsa stavbna zemljišča (VIII. kategorija) se opredelijo kot ureditvena območja naselij
- usmeritev v zgoščevanje gradnje
- izdelava PIA za območja razpršene gradnje
- na 2. območju kmetijskih zemljišč ni dovoljena sprememba namembnosti za stanovanjsko gradnjo

LD

- izdaja LD za stanovanjski objekt ali počitniško hišo ni možna na območjih izven ureditvenih območij naselij in stavbnih zemljišč

3. infrastruktura

sistemski nivo:

- v obliki podzakonskega akta se predpišejo normativi za komunalno urejanje in doseganje primernih gostot komunalne opreme v stanovanjskih območjih
- za vzdrževanje dovozne ceste od odcepa od lokalne ceste do stanovanjskega objekta je zadolžen lastnik objekta
- poleg urejanja komunalnega omrežja v strnjenih naseljih, je potrebno pričeti še s komunalnim urejanjem na podeželju
- urejanje primarnih in sekundarnih vodov mora prevzeti in financirati država

družbeni plan:

- stanovanjska gradnja se usmerja na komunalno opremljena zemljišča
- komunalno opremljanje se prednostno ureja v območjih razpršene gradnje
- LD se izdaja samo na komunalno opremljenih zemljiščih (!)

LD:

- če leži novi objekt v zaselku z več kot 7 objekti, se LD izda samo v primeru, če so priključeni na javno komunalno omrežje (?)
- legalizacija objektov v zaselkih z več kot 7 objekti je možna samo, če so objekti priključeni na javno komunalno omrežje (?); (če imajo na neoporečen način in v skladu s predpisi urejeno odvajanje odpadnih vod - varianta)

4. kvaliteta bivalnega okolja

(večina predlaganih ukrepov je posrednega značaja)

sistemski nivo:

- regionalni tipski projekti za vse vrste objektov
- preprečevanje in sankcioniranje nedovoljenih gradenj
- vzpodbujanje gradnje v okviru stanovanjskih zadrug
- gradnja samo na komunalno urejenih zemljiščih
- vlaganja v komunalno opremo stanovanjskih sosesk
- obdelava naselij z PIN

družbeni plan:

- kvaliteta bivalnega okolja je eden od ciljev prostorskega urejanja
- usmerjanje poselitve v koncentracijo, v strnjena naselja
- zaokroževanje in zapolnjevanje naselij
- izdelava regionalno tipskih projektov
- obdelava naselij z ZN in URN
- gradnja na komunalno opremljenih zemljiščih
- izgrajevanje družbene infrastrukture v naseljih

PIA

- obravnava celotnega naselja, vključevanje načel kontinuitete, sonaravnosti in ekologizacije, reševanja socialnih in prostorskih konfliktov
- upoštevanje normativov glede oskrbe in opreme stanovanjskih območij
- formiranje sosesk

LD

- povzemanje značilnosti avtohtone gradnje

UKREPI ZA OMEJEVANJE RAZPRŠENE GRADNJE

Iz navedenih možnih ukrepov za omejevanje razpršene gradnje smo izluščili tiste, za katere menimo, da so potrebni in možni za preprečevanje nadaljnje disprezije stanovanjske gradnje. Ob opazovanju pojava razpršene gradnje in urejanja prostora nasploh dobimo vtis, da se država samo pasivno prilagaja potrebam (beri: zahtevam) uporabnikov prostora, sama pa ne vodi aktivne prostorske politike, ki bi slonela na načelih racionalnega gospodarjenja z zemljišči, obvladovanja in preprečevanja ekoloških konfliktov, urejanja krajine, usmerjanja gospodarskih dejavnosti. Zdi se, da je opredelitev prostorske politike pravzaprav prvi korak k normalizaciji razmer. Zavedati se je namreč potrebno, da ima vsako racionalno delovanje tudi **omejitve**, ki preprečujejo neracionalnosti in prispevajo k uresničitvi postavljenega cilja. Iz tega izhaja, da se je potrebno podrežati določenim skupnim družbenim ciljem in predstavam o organiziranju življenja, četudi se te razlikujejo od predstav in interesov posameznikov. Prostorsko planiranje pomeni pravno regulativo, ki ureja "prostorski del" **javnih dobrin**, katerih urejanje je nad interesi posameznika.

Ukrepi za omejevanje in saniranje novogradenj so večplastni in dolgoročni. Zahtevajo tako sistemske spremembe, kot drugačno prakso v operativnem izvajanju. Večina predlaganih ukrepov ima omejitveni in restriktivni značaj (tisti, ki omejujejo razpršeno gradnjo), nekateri pa vzpodbujajo koncentracijo novogradenj v strnjenih naseljih. Za omejevanje razpršene gradnje predlagamo naslednje vrste ukrepov:

- ukrepi zemljiške politike
- usmerjanje poselitve v družbenem planu
- izdelava PIA za zgoščevanje gradnje
- natančnejša določila o oblikovanju in lociranju novogradenj
- dodatno varovanje kmetijskih zemljišč
- poostren inšpekcijski nadzor
- osveščanje javnosti
- finančni ukrepi in davčna politika

V nadaljevanju bomo posamezne ukrepe vsebinsko razdelali.

1. ukrepi zemljiške politike

Zemljiška politika je nedvomno osnovni in dolgoročno najpomembnejši instrument za omejevanje, saniranje in preprečevanje razpršene gradnje. Pod tem pojmom razumemo široko paleto dejavnosti, ki jih država vodi in usmerja z namenom racionalnejše izrabe zemljišč, usmerjanja in izvajanja prostorskih planov in urbanističnih dokumentov (PIA), smotrnega komunalnega opremljanja in preprečevanja zemljiških špekulacij. Vsebino in cilje zemljiške politike je nazorno podal Jože Dekleva v izvrstni študiji "Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov", zato bomo v nadaljevanju obravnavali samo tiste segmente zemljiške politike, ki je neposredno povezana z razpršeno gradnjo. Bolj celovite informacije pa lahko zainteresirani bralec najde v prej omenjeni študiji.

Zemljiška politika je v prvi vrsti instrument in mehanizem za izvajanje prostorskih načrtov. Njen osnovni cilj je namreč **pridobivanje zemljišč, ki so v prostorskem planu namenjena za urbane namene**. Pooblaščen služba (pri nas Sklad stavbnih zemljišč) kupuje od lastnikov zemljišča ter jih nato komunalno opremljena ali neopremljena, prodaja graditeljem oz. investitorjem. Vloga Sklada je tako predvsem posredniška, zemljišča, ki jih odkupi, proda naprej. (Vprašanja vrednotenja in cene teh zemljišč za ponazoritev omejevanja razpršene

gradnje niso relevantna, zato jih izpuščamo). Ob tem nastaja nekakšna "zaloga" stavbnih zemljišč, ki jih je možno odkupiti in pozidati.

S tem se doseže dvoje:

1. v prostorskem planu opredeljena zemljišča (znotraj ureditvenega območja naselij) se dejansko tudi pozidajo, saj predstavlja prostorski plan pravno podlago in hkrati obvezo, da Sklad odkupuje samo za gradnjo namenjena zemljišča. S tem pravzaprav odpade ex post planiranje, ko se je na podlagi pobud investorjev namembnost zemljišč v planu spreminjala tudi še potem, ko je bil plan že sprejet. Država (ali upravni organ) imata s tem v rokah mehanizem za usmerjanje poselitve in urejanje prostora.

2. družba lahko komunalno opremi stavbna zemljišča, poveča njihovo vrednost (ki pa je na enoto še zmeraj manjša, ko če bi zemljišče opremil vsak posameznik) ter s tem odpravi ekološke posledice ki bi nastopile, če komunalno omrežje ne bi bilo zgrajeno. Prav tako se zaradi večje koncentracije (finančnih sredstev, število priključkov) lažje uredijo vprašanja družbene infrastrukture. S tovrstnimi ukrepi prevzema država skrb za ustrezni komunalni standard stanovanjske soseske.

Čim prej bi zato bilo potrebno vzpostaviti mehanizme za izvajanje zemljiške politike, menimo, da so najpomembnejši naslednji:

- ustanovitev agencije za promet s stavbnimi zemljišči (oz. razširiti dejavnost Skladov za stavbna zemljišča; več o tem glej Dekleva 1994)
- uveljavitev "parcelacijskega dovoljenja", kot instrumenta za nadziranje parcelacije zemljišč
- določitev možnost komasacije stavbnih zemljišč. Gre za ukrep, s katerim bi nepozidana zemljišča, ki jih obdajajo stanovanjske hiše ponovno razparcelirali na stavbne parcele. S tem bi se gostota zazidave povečala, naselje bi pridobilo urbani videz.
- vzpostavitev ekonomske cene komunalnih priključkov ne le za razvodno temveč tudi sekundarno omrežje. Izjeme bi bili graditelji nadomestnih stavb in osebe s statusom kmeta.
- vzpostavitev drugačnega cenovnega razmerja med nezazidanimi kmetijskimi (bodočimi stavbnimi) zemljišči in kmetijskimi zemljišči.

Seveda je predlagana zemljiška politika smiselna samo ob doslednem preprečevanju gradnje izven območij stavbnih zemljišč.

Zemljiška politika pa ni edini ukrep za omejevanje razpršene gradnje. Predvsem na območjih, kjer je razpršena gradnja avtohtona oblika poselitve, je vnaprejšnje pridobivanje stavbnih zemljišč nemogoče. Ukrepi zemljiške politike pomenijo v bistvu usmerjanje prometa z zemljišči, in sicer tam, ker je izražen družbeni interes, ter omogočanje racionalnejše gradnje, praviloma v družbeni režiji (vsaj do faze komunalnega opremljanja zemljišč). V pokrajinah z razpršeno avtohtono poselitvijo tega dvojega ni mogoče realizirati, zato so potrebni še drugi ukrepi.⁵ Predlagamo diferenciran davek na spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, o kateri je več zapisanega v točki 7⁶ in nekakšen gradbeni red, ki bi določal pogoje za lokacijo objektov v razloženih naseljih oz. na območjih avtohtone razpršene poselitve (glej točko 3).

⁵ Čeprav bi kazalo razmisliti, ali je glede na veliko disperzijo stanovanjskih hiš sploh še smotno omogočati razpršeno poselitev tudi tam, kjer je to avtohtona oblika poselitve. Umerjanje novogradenj v koncentracijo in zaokroževanje zaselkov in naselij bi bilo iz vidika porabe zemljišč in komunalne opreme racionalnejše.

⁶ Sedanji davek na spremembo namembnosti zemljišč v mnogih primerih vzpodbuja razpršeno gradnjo. Lastniki kmetijskih zemljišč običajno prodajajo zemljišča slabše kvalitete, ki so pogosto oddaljena od strnjениh naselij. Ker je tudi davek za spremembo namembnosti odvisen od bonitetnega razreda kmetijskega zemljišča (ne pa od "položaja" zemljišča - v urbanističnem smislu), je povpraševanje po slabših zemljiščih večje.

2. usmerjanje poselitve v družbenem planu

Pravna podlaga za usmerjanje gradnje je prostorski plan. Po naši zakonodaji je v njem opredeljena namenska raba zemljišč (kartografska dokumentacija v 1:5000), ki obsega urbane površine (ureditvena območja naselij), kmetijska zemljišča 1. in 2. območja, gozdove, zavarovana območja ter še druge kategorije, ki pa v tem kontekstu niso pomembne.

Omenili smo že, da večina stanovanjske gradnje poteka mimo prostorskega plana. Menimo, da je glavni vzrok tega nenatančna določitev zemljišč, ki so namenjena stanovanjski gradnji. Iz prejšnjega poglavja je razvidno, da je najbolj sporna gradnja izven ureditvenih območij naselij na tim. 2. območju kmetijskih zemljišč ter zelo liberalen promet s kmetijskimi zemljišči.⁷ Ta je sedaj urejen tako, da bodoči investitor sam poišče (stavbno) parcelo, (namesto da bi obstajal trg stavbnih zemljišč), ki pa običajno leži izven ureditvenega območja naselja. Ker pa je po veljavni zakonodaji (in predvsem njeni interpretaciji) možna gradnja tudi izven ureditvenih območij naselij, stanovanjske hiše nastajajo povsod tam, kjer je bodoči graditelj uspel pridobiti zemljišče.

Da bi se razpon teh možnosti omejil, je v družbenem planu potrebno naslednje:

1. sprejeti določilo, da ima **2. območje kmetijskih zemljišč prav tako kmetijsko namembnost, morda z nekoliko blažjim režimom varovanja, kot velja za 1. območje kmetijskih zemljišč.** Gradnjo stanovanjskih objektov in počitniških hiš na 2. je potrebno prepovedati ali dopustiti samo kot izjemo, ne pa pravilo, kot se dogaja sedaj. Za tak ukrep obstaja zakonska podlaga. Zakon o kmetijskih zemljiščih v 10. členu namreč določa, da je na 2. območju kmetijskih zemljišč **izjemoma** možna gradnja stanovanjskih hiš, počitniških hiš in..... Izjema bi veljala za graditelje, ki imajo status kmeta in za nadomestno gradnjo.

2. v kartografski dokumentaciji družbenega plana je potrebno opredeliti **vsa stavbna zemljišča, ki morajo postati del ureditvenih območij naselij.** Ureditvena območja naselij tako ne bodo strnjena, nekatera bodo sestavljena iz več pozidanih, med seboj ločenih območij (mogoče 10 ali več). Stavbna zemljišča morajo obsegati funkcionalne površine objektov ter tiste proste površine ob ali med objekti, ki bi jih bilo smotrno zapolniti in s tem gradnjo zgostiti. Ta postopek pomeni v bistvu novo opredeljevanje ureditvenih območij naselij povsod tam, kjer do sedaj še niso bila opredeljena (npr. v razloženih naseljih).

⁷ Po podatkih urbanistične službe v Mariboru je 3/4 izdanih lokacijskih dokumentacij na območju izven ureditvenih območij naselij, na območjih, ki so opredeljena kot stavbna zemljišča in ležijo sredi 2. območja kmetijskih zemljišč.

Namen tega ukrepa je preprečiti gradnjo na v planu določenih kmetijskih zemljiščih, ali drugače: v naprej opredeliti zemljišča, kjer je gradnja mogoča. Le tako je možno preprečiti sprotno prilagajanje plana potrebam graditeljev in pričeti z usmerjanjem stanovanjske gradnje. Predlagani ukrepi sami razmer ne bodo spremenili, predstavljajo pa pravni okvir in pravno podlago za izvajanje prostorskega plana in zemljiške politike.

Uvrstitev vseh stavbnih zemljišč v ureditvena območja naselij je potrebna tudi zato, ker je možno izdelati PIN (ki je po prejšnjem zakonu omogočal razlastitev zemljišč - predvidevamo, da bo tudi nov zakon ohranil isti institut) le na območju naselja. Drugi razlog je ta, da se bodo nekatera območja stavbnih zemljišč zaradi zaokroževanja povečala, s tem pa dobijo značaj zaselka in vseh atributov, ki po zakonu naseljem pritičejo.

Osnova za to je kategorizacija kmetijskih zemljišč, ki so jo bile občine dolžne priskrbeti v fazi izdelave razvrstitve kmetijskih zemljišč oz. družbenega plana. VIII. kategorija se opredeli kot stavbno zemljišče, tem površinam pa se dodajo še zemljišča, ki bi jih bilo možno pozidati zaradi zgoščevanja zazidave in zaokroževanja novih zaselkov. V primerih, ko je razpršena gradnja sredi 1. območja kmetijskih zemljišč, tovrstno zaokroževanje ni možno.

Namen tega ukrepa je omejiti gradnjo na kmetijskih zemljiščih ter usmerjati novogradnje v zgoščevanje in dopolnjevanje že obstoječih zaslekov. Zato je potrebno stavbna zemljišča oz. nova ureditvena območja naselij omejiti tako, da bodo vključevala tudi del nepozidanih zemljišč.

S tem sicer problem gradnje na 2. območju kmetijskih zemljišč ni odpravljen, je pa bistveno omejen.

3. omenili smo že, da je potrebna **nova opredelitev ureditvenih območij naselij**. Pri tem mislimo na določitev ureditvenih območij tam, kjer doslej še niso bila opredeljena, pa tudi korekcijo obstoječih mej naselij. Potrebno je namreč ustvariti dovolj veliko "ponudbo" za gradnjo namenjenih zemljišč. Novo opredeljevanje ureditvenih območij naselij mora, kjer je to le mogoče, zajeti bližnje zaselke in skupine stanovanjskih hiš zato, da bo možno takšna območja gradbeno zapolnjevati in zaokroževati. Pri tem je potrebno upoštevati tudi topografski položaj naselja, njegovo morfološko strukturo, logiko širitve naselja in vizualne značilnosti pokrajine ter okolice naselja. Na priloženih kartah so zarisani predlogi zaokroževanja naselij.⁸

⁸ Izbrani primeri so iz prostorskega plana občin Maribor in Šmarje pri Jelšah. Iz kart je razvidno tudi vprašljivo varovanje kmetijskih zemljišč sredi ureditvenih območij naselij ter možnosti zaokroževanja zazidanih površin (oz. formiranja nekakšnih zaselkov)

S tem pa še ni rešen bistven problem, namreč vzpostavitev mehanizma, s katerim je možno gradnji namenjena zemljišča dejansko tudi pozidati. O tem v naslednji točki.

4. v dosedANJI praksi urejanja prostora je bila lokacijska dokumentacija prevladujoča oblika urbanistične regulative za individualno stanovanjsko gradnjo. Že ta podatek kaže na parcialnost pri urejanju prostora, kjer je obravnavanje celotnega naselja ali vsaj stanovanjske soseke izostalo. V bodoče bi bilo potrebno **kot prevladujočo obliko razmeščanja stanovanjske gradnje uvesti ureditveni načrt in zazidalni načrt**. Za to sta vsaj dva razloga:

- zaradi zahtevnejšega razmeščanja objektov in urejanja komunalne infrastrukture v območjih razpršene gradnje je nujen pregled nad razmerami na celotnem območju.
- PIN dajejo možnost razlastitve zemljišč in nove parcelacije, česar z drugimi pravnimi sredstvi ni mogoče doseči. Slednje si predstavljamo sicer kot zadnji, vendar nujen ukrep za zgoščevanje gradnje. (glede na pravni vakuum, ki velja na tem področju, ukrep razlastitve trenutno ni mogoč)
- kot bistven vsebinski del PIA bi morala biti določena faznost, ki mora vsebovati prioriteto reševanja prostorskih problemov območja in način njihovegabodoče ureditve. Območja razpršene gradnje bo mogoče urejati samo postopno.
- predlagan ukrep ima posebno težo v prehodnem obdobju, ko "zaloga" stavbnih zemljišč še ne bo formirana in bo ponudba zemljišč zato omejena.

Pomislek o velikih stroških te dokumentacije je sicer na mestu, vendar je vprašanje, če je upravičen. Saniranje napak iz preteklosti pač zahteva svojo ceno, zavedati pa se je tudi potrebno, da je višja stopnja urbanistične dokumentacije pri urejanju naselij potreba, ne pa izjema. Pri saniranju razpršene gradnje bo v številnih primerih potrebno vzpostavljanje identitete zaselka oz. soseke, komunalno urejanje, zazelenitev, kar vse zahteva celotno obdelavo območja.

3. natančnejša določila o lociranju in oblikovanju objektov

Ta sklop ukrepov sicer ne omejuje razširjenosti razpršene gradnje, prispeva samo k sanaciji pojava in boljšemu izgledu naselij. Novi objekti bi naj bili oblikovani in locirani z ozirom na avtohtono zasnovu naselij in regionalno arhitekturo. Postopoma bi se s tem spremenil videz celotnega naselja.

Oblikovna določila so že sedaj zajeta v predpisanih urbanističnih dokumentih, v prihodnje pa bi naj bile usmeritve natančnejše in prilagojene razmeram v določenem naselju. Predvsem prostorski ureditveni pogoji bi v tem smislu morali vsebovati regionalno bolj diferencirana določila kot je običajna praksa doslej. Območja razpršene gradnje je potrebno urediti tako, da se bodo po izgledu čim bolj približala avtohtonim oblikam. Potrebno jih je gradbeno zaokrožiti, zazeleniti, na novo izgraditi oz. urediti rob naselja, vzpostaviti središče, hierarhijo prometnic. Glede na razširjenost pojava, tovrsten ukrep ne bo izvedljiv v vseh primerih, marsikje pa načrtna sanacija je izvedljiva.

Vsebinska izhodišča oblikovnih določil so tako naslednja:

- novi objekti morajo dopolnjevati obstoječo gradbeno strukturo
- tipologija objektov mora povzemati značilnosti regionalne arhitekture. V tem smislu bo potrebno razširiti ponudbo lokalnih tipskih projektov ter izdelati kriterije regionalnih stavbnih tipov.
- stanovanjske soseske morajo imeti oblikovano središče (prostor socialnih stikov)
- pomemben je zazelenjen rob naselja in vizualna podrejenost staremu delu naselja
- pri razmeščanju objektov je potrebno težiti k formiranju sosedstev

Kot strokovno izhodišče za oblikovna določila je uporabno gradivo študija P. Fistra Arhitekturne krajine in regije Slovenije. Primerno bi bilo pripraviti katalog pojavnih oblik razpršene gradnje in načine njihove sanacije ter obdelave v prostorskih dokumentih različnega nivoja. Predstavljamo si, da bi tovrstno vsebino lahko vseboval nekak "gradbeni red" - podzakonski predpis, ki bi določal osnovne pogoje lociranja objektov.

4. nadzorovan promet s kmetijskimi zemljišči

Ta sklop ukrepov je usmerjen predvsem v preprečevanje nekontroliranega drobljenja kmetijskih zemljišč, čemur pogosto sledi vloga za izdelavo lokacijske dokumentacije. Osnovni namen teh ukrepov je preprečiti nadaljnjo parcelacijo kmetijskih zemljišč in promet z njimi. V tem smislu predlagamo naslednje teze, (ki pa niso še domišljene):

- uveljavitev "parcelacijskega dovoljenja". V dosedanji praksi je možno kljub že omenjenemu "navodilu" parcelacijo zemljišča naročiti pri geodetski službi, pogosto pod pretvezo, da gre za spremembo kulture, kasneje pa na odmerjenem zemljišču "zrase"

stanovanjska hiša. Parcelacija zemljišča za potrebe gradnje bi bila v prihodnje mogoča samo znotraj določil o gradnji stanovanjskih objektov (v ureditvenih območjih naselij in na funkcionalnih zemljiščih kmečkih hiš). Parcelacijsko dovoljenje izdaja upravni organ na podlagi namembnosti zemljišč, kot je opredeljena v prostorskem planu oz. PUPu.

- ob tem je potrebno urediti (omejiti) še promet s kmetijskimi zemljiči. Na 1. območju kmetijskih zemljišč je ta možen samo med osebami, ki imajo status kmeta. Na 2. območju bi bila potrebna podobna omejitev, ki bi sledila vsebini parcelacijskega dovoljenja. (variante: kmetijsko zemljišče lahko poseduje samo oseba, ki ima status kmeta; ali: namembnost zemljišča mora ostati kmetijska, ali določitev minimalne površine, za katero se sklene kupoprodajna pogodba (npr. 5 arov)). Omejevanje prometa s kmetijskimi zemljiči izgubi svoj smisel v primeru, da je določilo o prepovedi gradnje izven ureditvenih območij naselij in stavbnih zemljišč sestavni del ustreznega zakona.
- v Zakonu o kmetijskih zemljiščih bi bilo potrebno ločiti kmetijska zemljišča od (še) nezazidanih kmetijskih zemljišč, ki pa so s planskim aktom predvidena za zazidavo. Temu bi morala biti prilagojena različna cena zemljišč, pa tudi prispevek za spremembo namembnosti.

5. poostren inšpekcijski nadzor

Državni organi bi se morali zavedati kritičnosti položaja in družbene škode, ki z disperzijo gradnje nastaja ter temu primerno tudi ukrepati. Urejanje prostora je po naravi stvari omejevanje možnost prostega razpolaganja s prostorom. Komplementaren omejevanju pa je nadzor in sankcije za nespoštovanje določil. Zakonska podlaga za delo urbanističnega inšpektorja obstaja. Delokrog urbanističnega inšpektorja bi se moral razširiti še na parcelacijo zemljišč, promet s kmetijskimi zemljiči, upoštevanje oblikovnih določil novogradenj, ustreznost lokacijske dokumentacije. Predvsem pa bi urbanistična inšpekcija morala izvajati določila zakona in v primeru ugotovljene kršitve ukrepati. Izvajanje sankcij za nespoštovanje zakonskih predpisov bi moralo biti veliko strožje.

6. osveščanje javnosti

Gre za sklop ukrepov, ki nikakor ni nepomemben. Osveščanje javnosti je potrebno razumeti in zastaviti kot prikaz pozitivnih učinkov, ki se nanašajo na urejeno pokrajino, pogoje za življenje, ohranjanje tradicije, ekološko ravnanje, varovanje kmetijske zemlje, ohranjanje eksistence. Z različnimi slogani, informacijskim gradivom (ki ga je moč dobiti pri vseh

kreditodajalcih, upravnih organih za urejanje prostora, podjetjih, ki izdelujejo lokacijsko dokumentacijo), predavanji v interesnih združenjih in upravnih enotah, z vključevanjem te tematike v izobraževanje srednješolcev, je potrebno začeti s spreminjanjem razmer.

Z novim pogledom na urejanje podeželja je potrebno temeljito seznaniti tudi sodelavce urbanističnih služb in delavce v upravnih organih, ki so zadolženi za področje urejanja prostora. Očitno namreč je, da nepoznavanje in neupoštevanje novih usmeritev v urejanju prostora ohranja delovno prakso iz preteklosti.

7. finančni ukrepi in davčna politika

Prostorska regulativa razvitejših držav vsebuje tudi sankcijske določbe in finančne vzpodbude za doseganje zastavljenih ciljev. Primerno bi bilo, da začnemo te mehanizme upoštevati tudi pri nas. Predvsem z davki in kreditno politiko lahko bistveno prispevamo k rešitvi problema. Predlagamo naslednje:

- uveljavitev davka na neobdelano stavbno zemljišče. (do zazidave imajo tudi stavbna zemljišča kmetijsko funkcijo. Za zemljišče ki ni obdelano, lastnik pa ga ni voljan prodati, se uvede poseben davek, ki bi lastnika usmeril v prodajo) ?
- zmanjšanje cenovnega razkoraka med vrednostjo stavbnega in kmetijskega zemljišča. Sedanje razmerje je skoraj 1:5 v korist stavbnih zemljišč. Zato je povpraševanje po kmetijskih zemljiščih tako veliko. Potrebna bi bila določitev minimalne cene kmetijskega zemljišča, ki bi bila višja od cene komunalno neopremljenega stavbnega zemljišča oz. nezazidanega kmetijskega zemljišča.
- kreditiranje stanovanjske gradnje, ki se izvaja v sklopu stanovanjskih zadrug in na komunalno opremljenih zemljiščih.
- uvedba posebnega davka na razvrednotenje okolja za vse stanovalce v individualnih hišah, ki nimajo priključka na javno komunalno omrežje. Iz tako zbranega denarja bi se financirala izgradnja komunalne infrastrukture.(?)
- diferenciran davek na spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča. Če gre za zemljišče znotraj ureditvenega območja naselja (še nezazidano stavbno zemljišče), bi davčna stopnja bila čim nižja, na 1. in 2. območju kmetijskih zemljišč pa nenormalno visoka. Pri tem bi kazalo uvesti še različno davčno stopnjo če gre za organizirano gradnjo (npr. v okviru stanovanjske zadruge), če se zemljišče nahaja v strnjeno pozidanem naselju,

ali če je zemljišče v skupini, ki jo sestavlja najmanj 10 objektov. Namen tega ukrepa je posredno usmeriti novogradnje v strnjena naselja in s tem povečati gostoto zazidave.

- finančno bolj stimulatивно bi morale postati prenavljanje obstoječih objektov, tako starih kmečkih hiš, kot preureditev novejših (mišljena je prilagoditev oblikovno neustreznih objektov regionalni arhitekturi, glej Moškon 1992). Tovrstna gradbena dejavnost bi naj imela prednost pri dodeljevanju kreditov.

V razgovorih s predstavniki upravnih organov je bila večkrat omenjena potreba po, v bistvu **ekonomskih ukrepih** za omejevanje razpršene gradnje oz. usmerjanje poselitve nasploh. Predvsem diferencirana cena zemljišč in diferencirani davki, bi naj investitorje preusmerili v iskanje parcel v stranjenih naseljih, ne pa na kmetijskih zemljiščih. Usmerjanje poselitve bi bilo v določeni meri prepuščeno tržnim zakonitostim. Čeprav se zdi ideja privlačna in tudi realna, menimo, da v kontekstu urejanja prostora ni dovolj. Smisel prostorskega planiranja je **urejanje** prostora, ki se ne ravna samo po ekonomski logiki, temveč tudi po vsebinah, ki sodijo v sklop vrednot, identitete pokrajine, kulture. Ekonomski ukrepi so samo sredstvo za izvajanje planov, pred tem pa je plan (oz. prostorski dokument), ki določa širše, globalne smeri prostorskega razvoja.

FAZNOST SPREJEMANJA POSAMEZNIH UKREPOV⁹

Predlagani ukrepi se nanašajo na pojav, katerega urejanje kasni najmanj dve desetletji, zato bi bili vsi ukrepi za omejevanje razpršene gradnje potrebni že včeraj. Kljub temu lahko med predlaganimi naredimo prioriteten vrstni red. Ukrepe lahko razvrstimo v štiri sklope. Faznost posameznih ukrepov je različna tudi na posameznih nivojih odločanja oz. urejanja prostora.

• OMEJEVANJE ŠIRJENJA POJAVA

državni nivo, sistemski

1. v prvi fazi je potrebno sprejeti podzakonski predpis (ali določilo) o prepovedi gradnje stanovanjskih objektov na 2. območju kmetijskih zemljišč oz. izven ureditvenih območij naselij ali izven stavbnih zemljišč
2. določilo, da so vsa stavbna zemljišča opredeljena kot ureditvena območja naselij (?)
3. postavitev davčne lestvice za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč (diferenciran davek za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča)
4. poostren inšpekcijski nadzor nad izdajanjem lokacijskih dokumentacij, morebitne gradnje brez ustreznega dovoljenja ter spoštovanjem zakonskih določil
5. določitev cenovnega razmerja med kmetijskim zemljiščem in nezazidanim stavbnim zemljiščem
6. uskladitev zakonskih določil iz področja kmetijstva in urejanja prostora (termini: stavbno zemljišče, kmetijsko zemljišče, nezazidano stavbno zemljišče)
7. programi osveščanja javnosti in izobraževanja urbanističnih služb
8. finančno stimuliranje prenove kmečkih in stanovanjskih hiš

občinski nivo, prostorski plan

1. dopolnitev prostorskega plana in uskladitev z republiškim podzakonskim predpisom
2. uskladitev PIA s prostorskim planom in podzakonskimi predpisi

⁹ Povdariti je potrebno, da predlagani ukrepi in faznost sprejemanja ukrepov izhajajo iz dosedanjih ugotovitev o možnih načinih urejanja razpršene gradnje. Vključeni so sami tisti in samo v obsegu, ki je obravnavan v nalogi. Zavedamo se, da sodi obravnavana problematika v domeno drugih strok, ki so prodrle globlje v obravnavani problem; naš namen je podati videnje, kakršno izhaja iz geografske interpretacije obravnavanega pojava.

- USMERJANJE GRADNJE V UREDITVENA OBMOČJA NASELIJ

državni nivo, sistemski

1. spremembe in dopolnitve prostorskega plana RS (poglavja o poselitvi)
2. dopolnitev Zakona o stavbnih zemljiščih
3. razširitev delokroga Skladov stavbnih zemljišč, ustanovitev agencije za promet s stavbnimi zemljišči
4. zakonsko predvideti možnost komasacije stavbnih zemljišč
5. uvedba davka na nezazidano stavbno zemljišče
6. vzpodbujanje stanovanjskih zadrug in kreditnih olajšav za gradnjo znotraj ureditveni območij naselij

občinski nivo, prostorski plan

1. opredelitev novih (razširjenih) ureditvenih območij naselij in ustvarjanje "zaloge" stavbnih zemljišč
2. sprejetje odlokov o diferenciranem davku za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča
3. urejanje območij razpršene gradnje s PIN

- SANIRANJE OBMOČIJ RAZPRŠENE GRADNJE

državni nivo, sistemski

1. določitev regionalnih tipskih projektov
2. davek za razvrednotenje okolja
3. izdelava normativov za komunalno opremljanje stanovanjskih območij
4. vzpodbujanje prenove stanovanjskih hiš

občinski nivo, prostorski plan

1. komunalno urejanje območij razpršene gradnje
2. obdelava območij razpršene gradnje s PIA

Zavedati se je potrebno, da predlagani ukrepi razmer ne bodo uredili, za kaj takega je že prepozno, kvečjemu omejili pojav in s tem zmanjšali negativne posledice. Spreminjanje razmer bo postopno in dolgotrajno. Vseh pojavov niti ne bo mogoče sanirati; postali bodo del novega poselitvenega vzorca industrijsko ruralne kulture ter ostali dokaz stihijskih razmer v urejanju prostora.

Za konec še zapis arhitekta in urbanista V. Mušiča, ki je sicer nastal že pred 15 leti, aktualen pa je žal še danes: "Težnje fizičnega razvoja naselij in stanje okolja skrbijo danes že slehernega občana, čeprav se taisti slehernik, kadar gre za njegovo osebno prizadetost, obnaša tako kot mu tisti hip ustreza. Hišo si postavi na očetnjavi kar sredi polja in ponavadi tako, da se ne sklada z okoljem; zadovolji se z greznico, ki onesnažuje podtalnico, ali celo z odvajanjem svojih odplak v bližnji potok; za vogal se vozi z osebnim avtomobilom in soustvarja prometno gnečo in troši gorivo... Posledica je stihijsko razlivanje naselij, onečevanje krajine in splošna degradacija okolja. Posledice pa so tudi družbene in gospodarske. Odtujevanje ljudi med seboj in v sebi, rastoča sebičnost in neenakost vseh vrst, izguba plodne zemlje, visoki prometni stroški in stroški izboljševanja okolja."

Vendar, država je dolžna poskrbeti za smotrno upravljanje z javnimi dobrinami, posameznik pa bo v okviru danih možnosti iskal najboljšo rešitev. Na potezi je (še vedno) država!

LITERATURA

- Dachs Herbert (Hrsg.): Das gefährdete Dorf, Residenz Verlag, Salzburg 1992
- Dekleva Jože: Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov, 1-4. faza, Urbanistični inštitut, Ljubljana 1993-1994
- Dekleva Jože: Smotrna raba zemljišč v pogojih mešame lastnine, gradivo za Sedlarjevo srečanje, Radenci 1995
- Fister Peter: Arhitekturne krajine in regije Slovenije, Zavod RS za prostorsko planiranje, Ljubljana 1993
- Frahm, Magel, Schüttler (Hrsg.): Kultur - ein Entwicklungsfaktor für den ländlichen Raum, Jehle, München 1994
- Glück Alois (Hrsg.): Wege zum Bauland, Jehle, München 1994
- Kilpper Gerhart: Wohnumfeldverbesserung, Bauverlag, Berlin 1985
- Klemenčič Vladimir: Geografija prebivalstva Slovenije, Geografski vestnik 1972
- Mušič Vladimir: Urbanizem - bajke in resničnost, Cankarjeva založba, Ljubljana 1980
- Müller Wolfgang: Städtebau, Teubner, Stuttgart 1979
- Österreichisches Raumordnungskonzept 1991, ÖROK, Heft 96, Wien 1992
- Ravbar Marjan: Suburbanizacija v Sloveniji, disertacija, Ljubljana 1992
- Schuster Franz (Hrsg.): Politik für ländliche Räume, Kohlhammer, Köln 1990
- Židanik Janja: Diskusijski prispevek, gradivo za Sedlarjevo srečanje, Radenci 1995
- Zakon o kmetijskih zemljiščih, UL SRS 17/86
- Zakon o urejanju prostora, UL SRS 18/84
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, UL SRS 18/84
- Zakon o stavbnih zemljiščih, UL SRS 18/84
- Spremembe in dopolnitve prostorskega plana občine Maribor, ZUM 1993
- Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih na območju občine Maribor, ZUM 1993
- Urejanje prostora in zemljiška politika v občinah; ured. mag. Breda Ogorelec, Društvo urbanistov Slovenije, Ljubljana 1995