

Intervju #12: Martina Lipnik

8 decembra, 2015 // 0

Zasebna in javna last v soseskah skozi zgodovino

So se zemljišča v stanovanjskih soseskah razmejevala na javna in zasebna?

V soseskah se je vse razmejevalo. Zazidalni načrt je delil prostor na zasebnega in javnega, prek zasebnih in javnih gradbenih parcel. Z ekonomskim elaboratom se je ovrednotilo, koliko kaj stane na javnem področju in koliko stroškov bo pripadlo na etažnega lastnika. Stavbi se je določilo funkcionalno zemljišče, kadar je bilo to potrebno, in to je bil del gradbene parcele. Skupna zelenica pa je bila javna površina, ki jo je financirala občina. V zazidalnih načrtih je torej vse definirano.



Kako so bile definirane skupne zelenice, kot zasebne ali javne?

Ko sem delala za gradbeno podjetje Giposs, smo v začetku 90ih risali sosesko v Medvodah, kjer smo se z Zavodom za izgradnjo Ljubljane (ZIL) pogajali, kaj bo funkcionalno zemljišče zgradbe, ki smo jo gradili, kaj pa

bo ostalo javno in bo ZIL plačeval s svojimi sredstvi. Mi smo kot gradbeno podjetje gradili zgradbo in urejali zemljišče okrog nje, kolikor nam je pripadalo.

Kaj se je zgodilo potem, ko je investitor zgradbo zgradil?

Po koncu gradnje se je moralo celotno funkcionalno zemljišče opredeliti v načrtu etažne lastnine, ki naj bi ga dobil vsak lastnik. Načrt etažne lastnine je moral pripraviti prodajalec stanovanj oz. graditelj. V njem naj bi bili opredeljeni tudi vsi skupni deli in skupne površine. Parcelacije gradbenih parcel bi se morale vrisati v zemljiški kataster, potem pa so prišla devetdeseta in stvari so ostale nedokončane. Načrtov etažne lastnine nismo zrisali do konca, prodano pa je bilo tako ali tako že vse.

Kako so torej celotne soseske prešle v last gradbenih podjetij?

Da so gradbena podjetja lahko zgradila sosesko, so od občine dobila prenos lastništva za območja zemljišč, kjer se naj bi gradilo, kar je bila takrat *pravica uporabe, vpisana v zemljiško knjigo*. To ni bila pravica uporabe, ki bi pomenila, da lahko nekdo to zemljišče uporablja, ampak je bila pravni pojem ter je nadomeščala lastninsko pravico. Občina je torej na gradbinca prenesla pravico do razpolaganja z zemljiščem. Poleg tega je izvedbe zunanjih površin izven gradbenih parcel posameznih stanovanjskih stavb financirala občina z javnimi sredstvi komunalnega urejanja, ne pa gradbena podjetja, torej ti zgrajeni gradbeno-tehnični objekti niso dejanska lastnina gradbenih podjetij, kar dobro vedo tako podjetja kot občinska uprava. Odnosi med gradbinci in občino niso bili dokončno urejeni. Občina bi morala kot vesten in skrben upnik po koncu gradnje terjati izpolnitev pogodb, pa ni, mogoče tudi zanalašč. Ker je občina investirala v izvedbo javnega komunalnega urejanja, nikakor ni primerno, da uveljavlja predkupno pravico in ponovno kupi to, kar je že plačala. Dolžna je doseči ustrezen prenos lastništva v lastništvo občine, in na pridobljenih površinah ustanoviti grajeno javno dobro.

Kakšna je razlika med skupnim funkcionalnim zemljiščem in javno površino?

Razlika med statusoma je velika: v soseski z javnimi površinami gospodarijo gospodarske javne službe, ki bolj ali manj uspešno vzdržujejo te površine pozimi in poleti, sanirajo poškodbe, obnavljajo dotrajano in opravljajo storitve do vhodov stavb v etažni lastnini (dostava pošte,

odvoz smeti, zbiranje smeti po javnih smetnjakih, javna razsvetljava v soseski, itd..). Ko postanejo po sodnih odločbah, na podlagi zahtevkov etažnih lastnikov, take površine skupno funkcionalno zemljišče, ki je zasebna lastnina, vse te javne aktivnosti znotraj njegovih meja odpadejo. Smeti se odvaža na obrobju funkcionalnega zemljišča, enako prejema pošto, razsvetljava ni več javno omrežje, prav tako ne več vozne ali pešpoti. Vzdrževanje in sanacije postanejo neposredna finančna obremenitev etažnih lastnikov, vprašanje pa je, koliko jih bo zmoglo te nove stroške.

ZVEtL (Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na predlog pridobitelja posameznega dela stavbe in o določanju pripadajočega zemljišča k stavbi)

Zakaj so postopki pridobivanja pripadajočih zemljišč po ZVEtL problematični?

Ves postopek po ZVEtL poteka, kot da je dogovorjen. Izbrani izvedenci ob tem, da izdelujejo izvedeniška mnenja, razlagajo postopke na seminarjih in celo svetujejo sodnikom. Ti v razsodbah javno izjavijo, da se na področje ne spoznajo in da brezpogojno zaupajo mnenju in predlogu sodnega izvedenca. Izvedenci so večinoma geodeti in ne urbanisti. Ker geodeti pri svojem delu predvsem upoštevajo želje stranke, ne pa vsebin prostorskih aktov, tudi kot sodni izvedenci o vsebinah prostorskih aktov in posledicah njihovih posegov ne vedo kaj dosti. Ob tem sodelujejo pri pripravi zakonodaje ZVEtL. Tudi odvetniki, ki sodelujejo v teh postopkih, enkrat zastopajo občino, drugič stanovalce in prav tako sodelujejo pri pripravi zakonodaje. Poleg tega ZVEtL obravnava javne površine samo posredno, s tem, ko se sklicuje na prostorske akte, v praksi na sodiščih pa obravnava javnih površin sploh ne pride na vrsto. ZVEtL s 30. členom uvaja obvezno uporabo dokumentacije iz časa gradnje. V praksi to izgleda tako, da sodni izvedenci po navadi ugotovijo, da v dokumentaciji iz časa gradnje ni kakšnih posebnih navedb, ker se večinoma zadovoljijo z osnovnim odlokom zazidalnega načrta, zazidalni načrti pa so bili v nekaterih obdobjih ločena dokumentacija s svojim pravilnikom in veliko grafikami. Izvedenci pa teh stvari velikokrat niti ne iščejo, niti ne najdejo. V takih primerih bi si lahko pomagali tudi s pričami iz bivših strokovnih služb.

Drug problem je dokazovanje pravice do pripadajočega (funkcionalnega) zemljišča. Ko etažni lastniki in drugi interesenti danes dokazujejo, da imajo pravico uporabljati zemljišče (kositi, se igrati na igrišču itd.), to ne pomeni, da jim je bila dodeljena ekskluzivna pravica uporabe z vpisom v zemljiško knjigo. Če pravica uporabe ni bila vpisana v zemljiško knjigo, mora biti razvidna iz kupoprodajnih pogodb in podobnih listin. Če teh dokumentov ni, ne more nihče dokazovati, da je imel pravico uporabe. Ker pravico uporabljati ima na vseh javnih površinah vsakdo. Če etažni lastniki ne dokažejo pravice uporabe, jim zemljišča ne pripadajo. Danes se dokazila lastnikov o pravici uporabe nadomeščajo z odločbo sodišča po ZVETLu, sodnik sledi priporočilom sodnega izvedenca, ti pa se izmišljujejo. Na primer, nekje za Bežigradom so stanovalci zdaj pridobili skupno zelenico prek ZVETL-a in najavili, da bodo na njej zgradili parking. To je nova parcelacija, ki bi morala biti izvedena v skladu z obstoječimi prostorskimi akti, pa ni bila, ampak je potekala kar prek ZVETL-a.

Grajeno javno dobro



(foto: Igor Zaplatil, Delo)

Kako je grajeno javno dobro določeno v občinskem prostorskem načrtu (OPN)?

OPN je dolžan imeti layer (prostorski sloj) grajeno javno dobro, ki mora obsegati tako obstoječe kot tudi predvideno grajeno javno dobro. Grajeno javno dobro ni vezano na namensko rabo, ki predstavlja drug layer v OPN. Grajeno javno dobro bi lahko bil isti layer kot javne površine, ki so

vpisane v namenski rabi. Layer javne površine pa se ne sklicuje dobesedno na zakonska določila. OPN je nedosleden in kot tak premalo uporaben, da bi varoval karkoli. Pisci OPN imajo svobodo pri novogradnjah, lahko odločijo in predvidijo, kje bo grajeno javno dobro. V starih soseskah so površine že zgrajene in imajo svojo funkcijo. Tam bi moral OPN privzeti obstoječe javne površine in jih prikazati kot javne na podlagi načrtov iz časa gradnje. Poleg tega je pomembno, da morajo biti površine, ki v OPN spadajo pod zeleno namensko rabo, označeno s črko Z, prav tako javne. Zakonodajalec to nekje zelo medlo definira v navodilih za izdelavo OPN. Če v Sloveniji želite, da so površine javne, morajo biti v javni lasti. Problem nastane, ker zelenice znotraj soseske, ki ima stanovanjsko namensko rabo, niso vedno označene kot zelene površine (Z). Nekatere zelenice so na ta način obdelane, druge pa izpuščene.

Bila sem v komisijah za določanje funkcionalnih zemljišč in grajenega javnega dobra. Stvari niso sledile izvedenim funkcionalnim prostorskim ureditvam, ampak so ustvarjale novo parcelacijo in s tem nove funkcionalne razdelitve. Če en blok pridobi otroško igrišče in vsi drugi ostanejo brez, je treba drugim blokom zgraditi novo igrišče. Prav tako parkirišče ali garažno hišo. Nastala je blokada urbanističnega urejanja, in postopki so zastali.

Ali je grajeno javno dobro (GJD) ustrezno zaščiteno tudi v zakonodaji?

Računsko sodišče je leta 2012 od vlade zahtevalo, da mora dopolniti zakonodajo glede grajenega javnega dobra. Računsko sodišče navaja, da vlada s predpisi ni določila sankcij za primere neizvajanja Zakona o graditvi objektov in nadzora nad izvajanjem tega zakona glede določb o GJD. S tem ni zagotovila popolnosti vpisa podatkov o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra v Zemljiško knjigo, zato obstaja tveganje, da določena infrastruktura ni opredeljena kot grajeno javno dobro, in tveganje, da se z infrastrukturnimi objekti razpolaga neupravičeno. Grajeno javno dobro bodo sedaj izločili iz zakona o graditvi objektov (predlog za gradbeni zakon) in ga dali v novi zakon o načrtovanju prostora. Potreben pa bi bil tudi zakon o stavbnih zemljiščih.

Prostorska zakonodaja

Kako so na urejanje prostora vplivale spremembe prostorske zakonodaje?

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) je poenostavil procese in vsebine, ki jih je diktiral Zakon o urejanju prostora (ZUrEP). Nekaj sankcij s strani urbanističnih, inšpekcijskih nadzorov in področje urejanja prostora z lokalnimi pooblaščenimi urbanisti je ostalo v ZUREPu, pa je zgledalo, kot da je to izginilo. Tudi na urbanistični zbornici so zagovarjali ponovno vzpostavitev statusa občinskega urbanista, čeprav je to v ZUrEP vseskozi obstajalo, ampak se ta določba ni izvajala.

ZPNačrt, ki je nastal na pobudo županov manjših občin, za katere je bil ZUrEP preveč zapleten, ni več našteval elementov, ki jih je potrebno obravnavati pri pripravi dokumentacije. Kje boste našli župana, ki bo naročal študije, ki niso obvezne? Občina bo šele čez 10 let ugotovila, da je kaj zamudila, ko ne bo dobila evropskih sredstev. To je škoda prepuščati lokalni laični presoji.

Ukrepi občine in države

Javne površine se fragmentirajo in privatizirajo. Kako naj bi občina ukrepala, da bi zagotovila ustrezen standard javnega prostora?

Občine se po eni strani trudijo in hočejo uveljavljati statute grajenega javnega dobra, vendar mnogokrat pozno. Ko pride zadeva na sodišče, se v Zemljiško knjigo vpiše plomba, in postopek zastane, občina nato izpostavlja svoje opredelitve, a sodišča tega velikokrat ne upoštevajo. Sodišča so nevedna in pozabljajo na javni interes. Ne ozirajo se na to, da vsaka stavba ne rabi nujno funkcionalnega zemljišča. Če javna površina sega do stavbe, stavba ne rabi funkcionalnega zemljišča, saj lahko javno površino uporabljajo vsi. Če ima javna parkirišča urejena in javne zelenice, potem so te površine dostopne vsem.

Občina bi morala ministrstvu izpostaviti, da sodni izvedenci zakona ne izvajajo dovolj dosledno in ne sledijo dokumentaciji iz časa gradnje. Dosledno bi morali upoštevati vsa gradbena dovoljenja ter potegniti na plano zazidalne načrte in jih zaključiti, ta predlog bi bil že nekako izvedljiv. Če dokazil o legalnosti gradnje ni mogoče najti, gre za nedovoljeno gradnjo in je potrebna legalizacija. Vse je stvar zornega kota in poznavanja zakonskih določb do detajlov – ter seveda volje do ukrepanja.

Po drugi strani ni velikega interesa, da občine obdržijo lastnino na javnih površinah iz časa gradnje. Ko pride prijava po ZVETL na sodišče in se vpiše v Zemljiško knjigo plomba, občina sploh ne more nadaljevati postopka priprave evidentiranja in razglasitve statusa grajenega javnega dobra v kakšni večstanovanjski soseski, kar sodišče potem izrabi kot argument, da grajeno javno dobro ni razglašeno. MOL, na primer, glede grajenega javnega dobra čaka na razplet na sodiščih. Vendar, če ne bo predložila ustreznih dokazov iz časa gradnje o načinu nastanka urejenih površin, ki jih hoče razglasiti za grajeno javno dobro, potem na sodiščih ne more pričakovati, da bo uspešna. V okviru te problematike bi morali upoštevati tudi določbe 76. člena Zakona o gospodarskih javnih službah, ki navaja, da se štejejo za javno last objekti, omrežja in površine, zgrajene z zakonsko zbranimi sredstvi, med katere sodijo tudi sredstva komunalnega prispevka. Eden od kriterijev, ali je bila površina v času gradnje urejena kot javna, je lahko tudi podatek, kaj je občina urejala in vzdrževala ob prehodu na nov družbeni red, to je na primer še leta 1990. Poleg tega bi morala občina na Zemljiško knjigo prva dati plombo, da ji površina pripada, če bi jo hotela dobiti.

Kako bi lahko ukrepala država?

Bolje bi bilo, da sodišča ne bi odločala o prostorskih zadevah. Ko so šla gradbena podjetja v stečaj, pride do novih lastniških problemov, do hipotek na zemljiščih, in to so situacije, ko mora poseči sodišče. Verjetno pa bi morala država sprejeti kakšen interventni zakon, saj so šla v stečaj celotna podjetja in tako se je površine prodajalo nekim tretjim zasebnikom. Tudi stečajnim upraviteljem bi moralo biti jasno, da gre za javne površine, torej za *potencialno grajeno javno dobro*, ki je izključeno iz pravnega prometa (prodaje so torej nične).

Kdo mora prvi ukrepati, da se kaj premakne?

Zakonodajalec. Moja ocena je, da je tudi ZVETL slab, glede na način, kako se izvaja. Poleg tega manjka urbanistična inšpekcija, ki je povsem ukinjena. Gradbena inšpekcija ni dovolj in ne opravlja enakega dela. Gradbeno inšpekcijo bi morala bolj nadzirati upravna inšpekcija.

Prenova sosesk

S kakšnim dokumentom bi bilo najbolje prenavljati soseske?

V soseskah, kot je Savsko naselje, ki ima svoj režim, bi se moral uporabljati OPPN za prenovo, ki ni isti kot OPPN. OPPN za prenovo je poseben način obdelave prostora, ki je namenjen samo za že zgrajena območja, potrebna celovite ali delne prenove. OPPN za prenovo ima drugačna izhodišča kot OPPN, ker je tu potrebno delati z določenim številom lastnikov, ki so že vseljeni v objekte. Ti lastniki pa morajo biti vključeni v proces načrtovanja. Po navadi je pri OPPN za prenovo potreben tudi kulturnovarstveni elaborat. OPPN za celostno prenovo nimamo nikjer v Ljubljani, so samo za delno prenovo, uprava se jih namreč izredno boji.

Kdo naj bi financiral izdelavo OPPN za prenovo?

Tu se postavi vprašanje. Lahko bi ga občina skozi proračun. A ni obvezana, zato tega ne da v proračun. Financiranje OPPNjev je sploh problematično. V zakonu je napisano, da se občina lahko dogovori z investitorji o načinu financiranja komunalne opreme, ki jo je sicer dolžna zagotoviti in financirati občina (iz komunalnih prispevkov). Zakon omogoča, da komunalno opremljanje investitor financira sam in v te stroške so vključeni tudi stroški izdelave zazidalnega načrta. V tem primeru mora investitor komunalno opremo po izgradnji predati občini. Tako je občina lahko končni naročnik zazidalnega načrta, dejanski pa je še vedno investitor. To je problematično, saj se lahko njegove interese bolj upošteva, glede na to, da plača načrt.

OPPN je podoben, kot je bil včasih zazidalni načrt. S tem da se je zazidalni načrt sprejemal za komplekse, in ga je financirala občina. Sredstva iz komunalnih prispevkov so polnila proračun tudi za financiranje izdelave zazidalnega načrta. Komunalni prispevek pa je bil del cene ob nakupu stanovanja, torej je vsak posameznik z nakupom stanovanja sofinanciral tudi zazidalni načrt. Investitor gradnje za trg je pobral prispevek za nakup stanovanj in komunalni prispevek, in tega predal občini.

Vloga nevladnih organizacij

Kaj lahko glede javnih površin v soseskah stori civilna družba in nevladne organizacije?

V postopku javne obravnave je na vsak način ta pomoč dobrodošla, tudi civilni družbi. Nevladne organizacije, ki poznajo postopek in problematiko na strokoven način, so lahko povezava med upravo in javnostjo. Uprava mora opravljati svoje naloge v okviru obstoječih kadrov in sredstev, in gre na minimum. Poleg tega smo navajeni na prejšnje režime, kjer kultura političnega sodelovanja z javnostjo ni močna, vsaj ne na operativni ravni.